Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES
INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO
FUNDACIÓN F. LARGO CABALLERO

Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España

Edición
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
Fundación Francisco Largo Caballero
Dirección y coordinación
Federico Castellanos Mantecón
Antón Saracíbar Sautúa
Textos
Joaquín Aparicio Tovar
Raimundo Aragón Bombín
Jesús Caldera Sánchez-Capitán
Emilio Castejón Vilella
José Luis Castellá López
Leodegario Fernández Marcos
Rafael de Francisco López
Francisco González de Lena
Marta Jiménez Agueda
Beatriz Losada Crespo
Pedro Montero Lebrero
Manuel Carlos Palomeque López
Marcos Peña Pinto
Javier Pinilla García
Ángel Rubio Ruiz
Tomás Sala Franco
Gregorio Tudela Cambonero
Blanca Uruñuela Aguado
Yolanda Valdeolivas García
Fernando Valdés Dal-Ré
Fernando Villalobos Cabrera
José Luis Villar Rodríguez
José Yanes Coloma
Documentación y selección fotográfica
Nuria Franco Fernández
Carteles
Colección particular de Carlos Velasco Murviedro
Colección particular de Rafael de Francisco López
Colección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
Colección de la Fundación Francisco Largo Caballero
Selección de carteles
Roi Velasco Calzas
Diseño gráfico
gráfica futura
Fotomecánica y preimpresión
Cromotex
Impresión
Elecé
Encuadernación
Ramos

© de los textos, sus autores
© de las imágenes,
Veca & Mugo, s.l.
Fundación Francisco Largo Caballero
Fundación 1° de Mayo
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
© de la edición, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
Torrelaguna, 73. 28027 Madrid
Teléfono 913 634 100
Fax 913 634 328
insht@mtas.es
www.mtas.es/insht/
© de la edición, Fundación Francisco Largo Caballero
Antonio Grilo, 10. 28015 Madrid
Teléfono 915 477 990
Fax 915 423 140
fflc@cec.ugt.org
www.ugt.es/fflc
Madrid, diciembre de 2007
ISBN 978-84-7425-751-9
ISBN 978-84-86716-31-8
NIPO 211-07-060-4
Depósito legal M-52850-2007
Foto de cubierta: *La maquinista Alcoyana,* anónimo
Foto de contracubierta: *Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo,* Álvarez Díaz

Representanta —
LA MAQUINISTA
ALCOYANA
Hijos de José Boronat

DIAS 4-5-6-7 MAYO

CONGRESO NACIONAL DEL MUTUALISMO LABORAL

POR UNA MEJOR SEGURIDAD SOCIAL

MINISTERIO DE TRABAJO

Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España

Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España

Índice

008
Prólogo
Jesús Caldera Sánchez-Capitán

010
Introducción
Ángel Rubio Ruiz

012
Introducción
Blanca Uruñuela Aguado

016
Primera parte: reseña histórica

016
Los orígenes de la Prevención de Riesgos Laborales en España y el comienzo del intervencionismo del Estado hasta 1939
Rafael de Francisco López

122
La ordenación jurídica de la seguridad e higiene en el trabajo durante el primer y segundo franquismo, de la Guerra Civil a la Ordenanza General, 1939-1971
Manuel Carlos Palomeque López

214
Las etapas hacia un concepto integral de la prevención de riesgos laborales, 1971-1995
Leodegario Fernández Marcos

258
Segunda parte: el Sistema Nacional de Prevención a partir de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995

261
01. El cambio legislativo en prevención de riesgos laborales como adaptación al cambio social
Javier Pinilla García

266
02. Configuración y principios del modelo español de prevención a partir de 1995
Yolanda Valdeolivas García
Gregorio Tudela Cambonero

283
03. Diálogo Social en la elaboración y desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales
Marcos Peña Pinto
Francisco González de Lena

292
04. Participación y representación de los agentes sociales y de los trabajadores en la Seguridad y Salud en el Trabajo
Fernando Valdés Dal-Ré

306
05. Negociación colectiva en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo
Tomás Sala Franco

313
06. Sobre las responsabilidades en materia de prevención de riesgos laborales
Joaquín Aparicio Tovar

322
07. El sistema de prevención en la empresa
José Luis Castellá López

332
08. Políticas públicas en prevención de riesgos laborales
Emilio Castejón Vilella

344
09. Las instituciones básicas del estado e instituciones de participación. Las Comunidades Autónomas y la prevención de riesgos laborales
Fernando Villalobos Cabrera
José Luis Villar Rodríguez

352
10. La institución de control del cumplimiento de la normativa: Inspección de Trabajo y Seguridad Social
Raimundo Aragón Bombín

365
11. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo: Organismo Técnico especializado de referencia nacional
Beatriz Losada Crespo
Marta Jiménez Agueda

374
12. La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales
José Yanes Coloma
Pedro Montero Lebrero

382
Epílogo: una mirada hacia el futuro

383
Comentario previo a la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2007-2012

384
Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2007-2012

402
Bibliografía

Jesús Caldera Sánchez-Capitán

Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales

Prólogo

Me es especialmente grato prologar una publicación como la que el lector tiene en sus manos, sobre una temática, como es la de prevención del riesgo laboral, que constituye, a tenor del artículo 40.2 de nuestro texto constitucional, uno de los principios rectores de la política social y económica encomendada a los poderes públicos.

Por ello, me congratulo de la iniciativa tomada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en colaboración con la Fundación Francisco Largo Caballero de ofrecer una visión histórica de las políticas de prevención desplegadas en el último siglo, observando la evolución y características de siniestralidad laboral a lo largo del periodo, las medidas adoptadas para la mejora de las condiciones de trabajo y seguridad y salud de los trabajadores y la actuación de los distintos agentes implicados.

Además, considero de especial interés que esa visión histórica de la prevención se complete, tomando como referencia la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995, con opiniones de expertos cualificados, sobre cuestiones y aspectos concretos que afectan a la prevención de riesgos laborales en la actualidad.

El recorrido histórico sobre la prevención de riesgos laborales en España muestra el proceso de conformación de las relaciones entre las políticas económicas, las políticas laborales y las políticas sociales desde finales del siglo XIX, aportando información de la transición desde el abstencionismo decimonónico de los poderes públicos, a las propuestas intervencionistas planteadas con el cambio de siglo en torno a los debates sobre la cuestión social y el lento, difícil y prolijo desarrollo de las políticas de protección de la salud de los trabajadores desde la Ley de Accidentes de 1900 hasta nuestros días.

La promulgación de la Constitución de 1978, y con ello la consolidación de un Estado social y democrático de Derecho, así como la incorporación de España a la Unión Europea, impulsan un proceso de modernización de nuestra política de prevención que tiene un hito importante con la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995. Todo este acervo normativo, institucional y de puesta en práctica de políticas en el campo de la seguridad y salud laboral nos ha permitido asentar un sistema nacional de prevención que se sustenta sobre los principios de eficacia, coordinación y participación y que es objeto, asimismo, de análisis en la presente publicación.

El Gobierno del que formo parte considera que la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y con ello la reducción de la siniestralidad laboral, constituye uno de los objetivos más importantes y una prioridad de su política laboral que es posible y necesario desarrollar. A estos efectos, el Gobierno ha adoptado una serie de medidas que persiguen reducir los enormes costes humanos, sociales y económicos que se derivan de los accidentes laborales y, en general, de la falta de seguridad y salud en el trabajo.

Por su especial relevancia me interesa señalar la iniciativa de elaborar una Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, en consonancia con la Estrategia Comunitaria sobre esta temática, que fue acordada en el marco del Diálogo Social, entre el Gobierno y las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas y compartida por las Comunidades Autónomas en el ámbito de los mecanismos permanentes de coordinación y colaboración en materia de prevención de riesgos laborales que existen entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas. Esta Estrategia se configura como el instrumento para establecer el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales a corto y, sobre todo, a medio y largo plazo, al abarcar el periodo 2007-2012. A partir del diagnóstico sobre la situación actual de la prevención de riesgos laborales, la Estrategia identifica los objetivos que se deben alcanzar a lo largo de este periodo. Para ello, se apuntan las líneas de actuación que habrán de desarrollarse en los próximos años por todas las partes implicadas. Con ello, la Estrategia pretende dotar de coherencia y racionalidad a las actuaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo desarrolladas por todos los actores relevantes en la prevención de riesgos laborales, extremo que otorga a la Estrategia un especial valor añadido.

Espero que esta publicación contribuya a un mayor conocimiento de la evolución, a lo largo del tiempo, de la prevención de riesgos laborales en nuestro país, así como de las prácticas y experiencias relacionadas con la misma.

Ángel Rubio Ruiz

Director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT)

Introducción

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), como órgano científico y técnico especializado de la Administración General del Estado, tiene como misión 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. En este marco, las funciones de investigación, estudio y divulgación en materia de prevención de riesgos laborales constituyen una tarea fundamental de nuestra institución. A estos efectos, el INSHT inicia, con esta publicación, una colección de estudios históricos sobre la Prevención de Riesgos Laborales que contribuya a obtener un caudal de conocimiento sobre la situación, evolución y desarrollo de las condiciones de los trabajadores en materia de seguridad y salud.

En la edición de esta obra ha colaborado la Fundación Francisco Largo Caballero, a la que quiero especialmente agradecer el impulso y ánimo que nos ha prestado.

En este libro queremos presentar los avatares de las políticas y las instituciones de prevención de riesgos laborales y accidentes desplegados en nuestro país, fundamentalmente a lo largo del último siglo, con algunas consideraciones históricas que nos remiten a los orígenes de la actividad preventiva desarrollada en España en tiempos anteriores.

Al abordar el esquema de la obra, consideramos oportuno estructurarla en dos partes o bloques temáticos diferenciados pero indudablemente complementarios.

El primer bloque conformaría propiamente la visión histórica de la prevención de riesgos laborales desde sus orígenes a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995. En una segunda parte se atendería a la problemática y a los aspectos y cuestiones concretas que afectan a la prevención de riesgos laborales en la actualidad. La lectura del conjunto de la obra nos permitirá conocer y entender cómo se ha llegado al Sistema de Prevención de Riesgos Laborales surgido de la Ley 31-1995, de 8 de noviembre, que informa y contempla nuestra realidad actual en este sentido.

El repaso histórico nos ofrece las distintas consideraciones y conceptuaciones que se han ido proclamando a lo largo del tiempo de acepciones como accidente, enfermedad, seguridad, higiene y el propio concepto de trabajo sujeto a cambiantes interpretaciones en diferentes etapas históricas. El derecho a la salud e integridad ha evolucionado a lo largo del tiempo. De igual forma la consideración social y jurídica del trabajo y de las condiciones en que se desarrolla ha tenido una identidad diferenciada en diversas épocas. El conocimiento de estos datos nos permitirá recorrer un camino hasta la situación actual. De otra parte, también el recorrido histórico nos ilustra sobre el nacimiento y evolución de las instituciones de prevención de daños a la salud en el trabajo, y de las políticas preventivas y sus complejas relaciones con las políticas económicas, laborales y sociales desarrolladas en nuestro país. Señalaba anteriormente que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995, contempla lo que podríamos denominar un Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales que se sustenta en un nuevo modelo que incide fundamentalmente en la faceta preventiva y de evitación del riesgo.

La segunda parte de esta obra muestra aquellos aspectos más relevantes que afectan a la actividad preventiva en la actualidad en orden a la normativa de aplicación, actuaciones públicas de prevención y su gestión en el entorno de la empresa, las instituciones competentes y los agentes implicados. Con ello se pretende ofrecer un panorama completo sobre la situación y el estado de la seguridad y salud laboral en nuestros días en un entorno en el que comparten protagonismo los riesgos laborales "tradicionales" con los llamados "nuevos riesgos laborales emergentes" en una sociedad en profunda y constante transformación, que desde la globalización de la economía y los mercados, presenta nuevas, complejas y cambiantes formas en la organización de las empresas, en la producción y en la realización del trabajo. La externalización de la producción; la conveniencia del trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia; la temporalidad y precarización del trabajo; la creciente incorporación de la mujer a la actividad productiva; el fenómeno migratorio; las necesidades de conciliar vida familiar y profesional; y las nuevas necesidades formativas, son factores que configuran las nuevas y cambiantes condiciones en que se desarrolla el trabajo y que afectan a la seguridad y salud de quien lo realiza.

El problema de la siniestralidad en el trabajo, los daños a la salud y el deterioro de la capacidad para trabajar, es sin duda uno de los principales problemas que tenemos planteados en la actualidad, llevando aparejado unos enormes costes humanos, sociales y económicos.

El acuerdo alcanzado en junio del presente año entre el Gobierno y los agentes sociales, con el respaldo de las Comunidades Autónomas, sobre una Estrategia Estatal de Prevención de Riesgos Laborales para el periodo 2007-2012, persigue reducir las actuales cifras de siniestralidad laboral en un 25 %, en los cinco años de vigencia de la Estrategia. A estos efectos, el consolidar una verdadera cultura de la prevención, el perfeccionamiento de los sistemas de información e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo, potenciar la formación tanto de empresarios como de trabajadores en esta materia, la atención especial a la realidad de las pequeñas y medianas empresas y el fortalecimiento de los interlocutores sociales y de las instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales, vertebran las líneas de actuación de la mencionada Estrategia.

Con esta publicación, es nuestro deseo completar, desde una perspectiva amplia, la importante oferta editorial sobre temas de seguridad, ergonomía, higiene industrial, medicina preventiva... que aportan un conocimiento sobre diversas áreas relacionadas con la seguridad y salud laboral. Todo ello con la pretensión de que el conocimiento de esa realidad histórica de la prevención laboral, nos permita afrontar las vigentes políticas en esta materia con un bagaje de antecedentes sumamente enriquecedor y valioso.

Por último, quiero agradecer el apoyo y ánimo que nos ha prestado en esta iniciativa nuestro Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, D. Jesús Caldera. Igualmente quiero agradecer la dedicación y el trabajo desarrollado por Antón Saracíbar y Federico Castellanos, de la Fundación Francisco Largo Caballero y del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, respectivamente, en la coordinación general de la obra y cuya colaboración ha sido decisiva en el resultado final, así como a los expertos que desde su especialidad han hecho posible, con sus aportaciones y estudios, la realización de esta publicación.

Blanca Uruñuela Aguado

Presidenta de la Fundación Francisco Largo Caballero

Introducción

El libro que presentamos sobre la *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, es el resultado del acuerdo de colaboración suscrito entre la Fundación Francisco Largo Caballero (FFLC) y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) y representa una nueva aportación al conocimiento de las políticas de prevención de riesgos laborales que se practican en España, en coherencia con los principios de la FFLC.

Se trata de un trabajo de investigación que analiza, desde una visión histórica, los orígenes del reformismo social entre 1883-1900; la construcción de un nuevo marco de relaciones laborales en el primer tercio del siglo XX; lo acontecido en la II República y la Guerra Civil; la etapa franquista hasta la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971 y, finalmente, la consolidación de un sistema nacional de prevención de riesgos laborales en la etapa comprendida entre 1987 y 1995.

En la segunda parte, el libro analiza la prevención de los riesgos laborales en la actualidad con la participación de expertos, representantes institucionales e interlocutores sociales.

Finalmente, el libro contempla en el epílogo la *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, (2007- 2012),* así como una bibliografía relacionada con la prevención de riesgos laborales.

Como se puede comprobar, estamos ante un libro de suma actualidad e interés y desde luego oportuno en el año que conmemoramos el decimosegundo aniversario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que sigue siendo un buen instrumento normativo para frenar la alta tasa de siniestralidad laboral, aunque en la práctica haya sido permanentemente ignorada. La escasa voluntad para desarrollarla y los incumplimientos reiterados de empresarios y de algunas administraciones públicas han provocado que sigamos estando a la cabeza de la UE en el número de accidentes laborales (el 20% de todos los que se registran).

La situación del mercado de trabajo contribuye en gran medida a esta tasa de siniestralidad. Dos tercios de los accidentes de trabajo que se producen en España lo sufren trabajadores con contratos temporales. Según el índice de incidencia, por cada 1000 trabajadores temporales, 96 han sufrido un accidente, más del doble que aquellos trabajadores que tienen un contrato estable. Además, el "sistema" empresarial ha cambiado. Las empresas deciden desafortunadamente en muchas ocasiones externalizar prácticamente distintas áreas de actividad, gestión y administración, producción, distribución y ventas, con el propósito de abaratar costes a través de empresas más baratas y menos exigentes en materia de prevención de riesgos, hecho que contribuye también a una mayor accidentabilidad.

Después de diez años desde su entrada en vigor, los mecanismos que prevé la Ley respecto a las obligaciones no se han cumplido. La organización preventiva en las empresas deja mucho que desear, tal y como muestran las estadísticas de accidentes de trabajo. En el año 2005, en el 3.08% de los accidentes con baja en jornada laboral, no existía ninguna modalidad preventiva y el 14.28% se produjeron en empresas con la organización preventiva totalmente externalizada. En el 63.70% de los accidentes registrados con baja en jornada laboral no se había realizado ninguna evaluación de riesgos (el 65.45% mortales). El 20% de los accidentes mortales se produjeron en contratas o subcontratas y en empresas de trabajo temporal.

Un estudio de investigación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, del año 2003, sobre los accidentes mortales registrados, pone en evidencia las dramáticas consecuencias de la no aplicación de la normativa. De todos los accidentes mortales producidos en empresas donde se había realizado evaluación de riesgos, en el 47.6% de los casos no se detectó el riesgo causante del accidente mortal; en el 26% de los casos en los que sí se detectó no figuraba ninguna medida de prevención y en el 80.2% donde sí se contemplaban medidas de prevención no se aplicaron. Solamente en el 5.1% de los casos, de todos los accidentes mortales investigados, la empresa tenía organizado el ciclo preventivo completo. En conclusión, la calidad de las actuaciones preventivas es nula o escasa. Por este motivo se hizo una reforma urgente del marco normativo con el fin de clarificar las obligaciones empresariales a través de la Ley 54/2004.

Las pérdidas económicas, y fundamentalmente la pérdida de salud de los trabajadores, deben mantenernos alerta en torno a este gravísimo problema. Los sindicatos vienen denunciando reiteradamente el azote que representa la siniestralidad laboral para la sociedad española y exigen seguir punto por punto la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobada por la Mesa de Diálogo Social.

En dicha estrategia se abunda en medidas tendentes al cumplimiento de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, reforzando la cultura de prevención a través del impulso de actuaciones específicas dirigidas a las PYMES y a colectivos sensibles, así como la elaboración de programas formativos específicos dentro del sistema educativo fundamentalmente en los primeros ciclos y en la formación profesional. Hay que desarrollar actuaciones concretas a través de un programa específico de prevención de riesgos laborales que tenga en cuenta la Investigación, el Desarrollo y la Innovación(I+D+I).

Dentro de esta estrategia se está defendiendo la instauración y el reforzamiento de los mecanismos legales de participación y representación, fundamentalmente en los ámbitos sectoriales y territoriales dirigidos a las PYMES, y el reforzamiento de las instituciones del Estado, impulsando los instrumentos técnicos con que cuentan las administraciones públicas y fundamentalmente, promoviendo la creación de una Agencia Estatal de Salud y Seguridad en el Trabajo en donde se agrupen las competencias de las diferentes instituciones existentes.

En todo caso, tenemos que impulsar de una manera decidida el establecimiento de unos criterios legales que definan un modelo preventivo con criterios de calidad, eficacia y eficiencia de las actuaciones preventivas y donde se regulen los criterios mínimos exigibles para poder acreditar los Servicios de Prevención Ajenos.

Llegar hasta aquí no ha sido fácil. La dedicación y entrega a este ambicioso proyecto del director del INSHT, Angel Rubio Ruiz, a este trabajo colectivo de investigación, ha hecho posible que podamos presentar este volumen sobre la Prevención de Riesgos Laborales en España.

Por eso quiero agradecer, en nombre de la FFLC, al INSHT, y por prolongación al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, su decidido apoyo a este proyecto transformado en realidad que presentamos con ilusión y con la esperanza de que resulte útil en la solución de uno de los más graves problemas que padecemos en España, así como a todos los investigadores, expertos y profesores de universidad que han intervenido en esta obra por su dedicación y profesionalidad demostrada.

En todo caso la *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España,* representa una pequeña aportación de la FFLC a la tarea de difundir y poner en práctica políticas progresistas sobre riesgos laborales, en beneficio de los más desprotegidos y por lo tanto de los trabajadores.

Primera parte: reseña histórica

016
Los orígenes de la Prevención de Riesgos Laborales en España y el comienzo del intervencionismo del Estado hasta 1939
Rafael de Francisco López

122
La ordenación jurídica de la seguridad e higiene en el trabajo durante el primer y segundo franquismo, de la Guerra Civil a la Ordenanza General, 1939-1971
Manuel Carlos Palomeque López

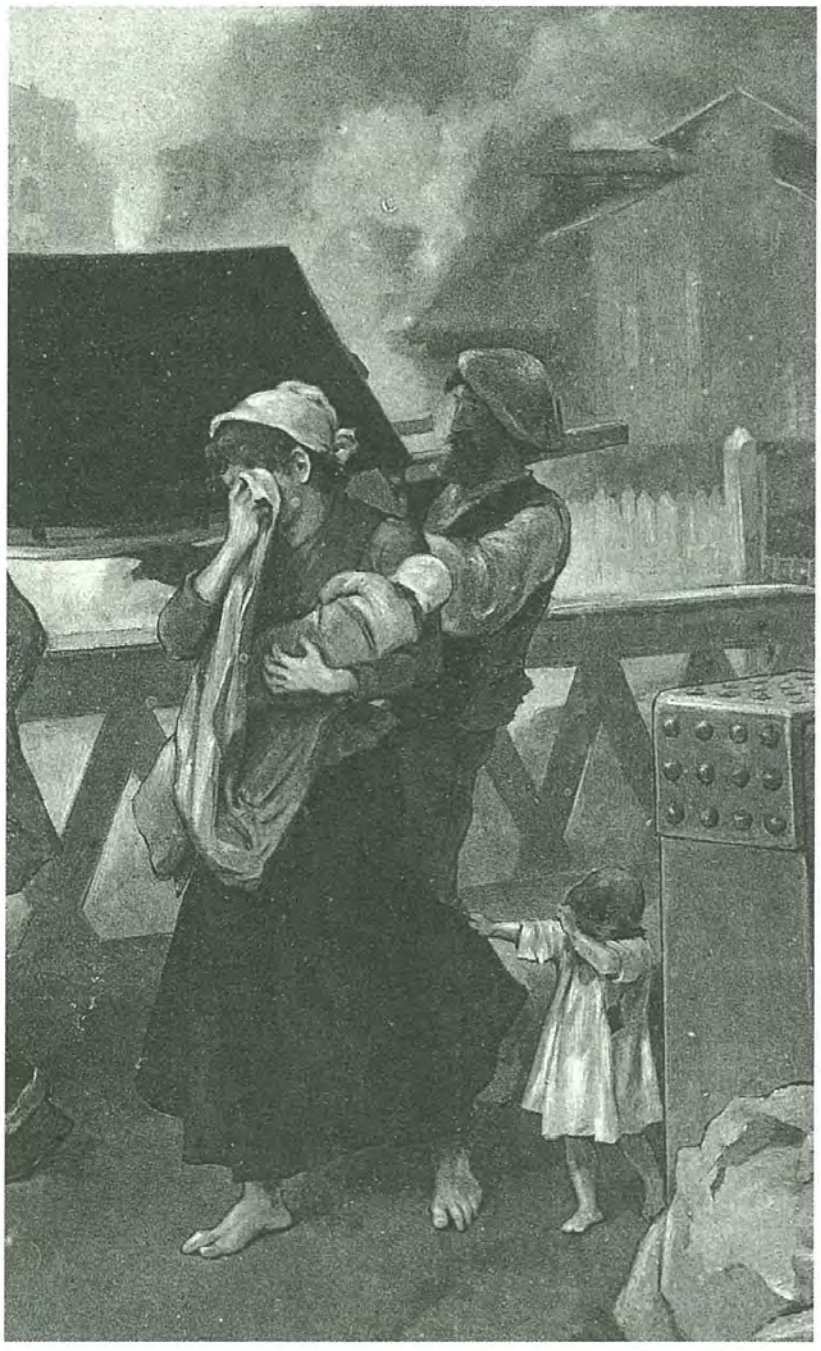
214
Las etapas hacia un concepto integral de la prevención de riesgos laborales, 1971-1995
Leodegario Fernández Marcos

Primera parte: reseña histórica

Los orígenes de la Prevención de Riesgos Laborales en España y el comienzo del intervencionismo del Estado hasta 1939

Rafael de Francisco López

Ex-Director de Formación y Seguimiento de la Prevención en la Fraternidad-Muprespa



Víctimas del trabajo

Reproducción del grabado del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez. Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid. Fundación F. Largo Caballero

Algunas consideraciones históricas con un toque arqueológico

Prevenir riesgos y contingencias en general supone, como condición previa ineludible, percibir dichos riesgos. Y las percepciones no son únicamente operaciones cognitivas primarias relacionadas con los sentidos sino que, sobre todo, se construyen psicosocialmente y se modulan al hilo de la cultura, la sociedad y la economía por no añadir además, los intereses políticos.

Probablemente uno de los rasgos culturales más potentes en la evolución de los homínidos y de la superioridad del género *sapiens* pudo residir en su capacidad para superar los mecanismos defensivo-preventivos primarios asentados sobre la amígdala y construir dispositivos culturales de afrontamiento de las contingencias elaborados socialmente. El salto de la naturaleza a la cultura iría mucho más allá de la evolución de lo «crudo a la cocido» que señalara Lévi-Strauss[1], abarcando además, el salto de los mecanismos endocrinos elementales de defensa a los construidos psicosocialmente como grupo humano.

Por otra parte, los lenguajes sobre el riesgo o los acotamientos y enmaquetaciones institucionales sobre lo que es, o no es, riesgo, han formado parte de metalenguajes expertos que, aunque en vecindad con las hablas elementales de las gentes sobre las contingencias cotidianas supieron manejarlas y organizarlas como ideología que, no obstante, contribuyó, aparte los intereses de poder, a la conservación y productividad de los grupos sociales.

Así, no será de extrañar que, en las sociedades antiguas, fuesen los magos y sacerdotes los depositarios de los lenguajes y de las estrategias de control del riesgo. Estrategias además que se incrustaban en toda una cosmovisión del mundo que servía de armazón social y de guía política y moral. Los tan mencionados códigos higiénicos o comportamentales, babilónicos, hindúes o hebreos, no los podremos nunca desvincular de la propia arquitectura política y moral o ética de esas sociedades. En el fondo, toda cultura sobre el riesgo lleva agarrada a la misma una determinada apuesta moral que supone siempre una elección y un modo sancionado y sancionable de comportamiento individual y colectivo.

En lo que se refiere al riesgo como enfermedad, el traspaso del control mágico sacerdotal al laico o precientífico, todos sabemos que en nuestro entorno mediterráneo se realizó a partir –entre otras– de la escuela de los asclepíades hipocráticos alrededor de los siglos V y IV A.C. Aunque sus estrategias preventivas sobre la enfermedad reposaron casi exclusivamente sobre la "dietética" supuso, como nos recordara el profesor Laín Entralgo: «la secularización de la dietética ritual de los pitagóricos» elaborando una mirada laica y racional sobre los cuerpos de las gentes[2]. El problema estuvo en que este nuevo modelo de acercamiento a la prevención de la enfermedad se atascaría irremediablemente al toparse con una radical segmentación social integrada por esclavos y ciudadanos libres. Mal podía funcionar como dispositivo preventivo "un régimen de vida racional"[3] en colectivos humanos acuciados por la necesidad; comiendo y bebiendo "lo que la suerte les permite" de manera tal que, a pesar de la posible bonhomía de los médicos hipocráticos, la dietética como emblema de operativas preventivas iba a ser solamente cosa de ciudadanos libres con "suficientes medios de fortuna"[4].

Lo que nos gustaría subrayar, a propósito de la historia o la construcción de estrategias y dispositivos preventivos ante enfermedades y riesgos, es la constatación de su potente relación con la organización de la sociedad y los estatus que el cuerpo de las gentes ocupa en la misma.

En la sociedad griega de la época clásica, aunque se valorase el cuerpo, existió una lectura estética, social y médica diferenciada según se fuese hombre libre, mujer o esclavo. Mientras que el cuerpo del varón libre constituyó una metáfora del poder de la ciudad, un cuerpo a proteger y fortalecer en la palestra o en el gimnasio, los cuerpos del esclavo y de la mujer funcionaron como cuerpos fríos y opacos a la mirada del Ágora; como cuerpos ocultos y únicamente funcionales para las necesidades domésticas del trabajo o la procreación. Cuerpos, en suma, alejados de la gloria de la ciudad[5].

Esta diferenciación sociomédica del cuerpo e incluso de su valor económico se remontaría mucho más atrás en la historia de las socie-

dades humanas. En el famoso *Código de Hammuraby* (2000 A.C.) entre sus 282 artículos hay varios (215, 216 y 217) que hacen referencia a los estipendios de los médicos-cirujanos según se trate del estatus social del paciente. Si el médico salvaba el ojo de un ciudadano libre cobraba 10 siclos de plata; si de un liberto, 5, y si de un esclavo, solamente 2 siclos[6]. Posteriormente en la codificación judicial romana de la época republicana (*Código del Censor Decenvinos* del siglo V A.C.) se castigaba con multa de 300 ases a quien rompiese un hueso a un hombre libre y con 150 si era esclavo[7].

Por otra parte, y aunque en la sociedad antigua se fuesen desarrollando políticas de higiene pública, que en la sociedad romana serían considerables, la prevención de la enfermedad como tarea médica, constituyó una práctica individualizada y costeada dinerariamente por las gentes de los estatus privilegiados. La medicina y la higiene pública solamente se darían en los escenarios productivos para el poder y la gloria del Estado. Por ejemplo, los denominados "arquiatras" o médicos municipales, de origen griego, se reestablecieron en las ciudades romanas obedeciendo sobre todo a las necesidades de salud pública derivadas de la sobrecarga poblacional y de sus peligros para los ciudadanos libres y las clases dirigentes. Cuando el Imperio necesitó potenciar su aparato militar y expedicionario en la época de Augusto, no le quedó otra opción que atender a la salud de sus tropas desarrollando un ambicioso y pionero programa de higiene y medicina militar tanto para las legiones como para la marina (*medici legiones* y *duplicarí*) con la utilización de los primeros hospitales de campaña, los *valetudinarium* legionarios[8]. Cuando la cobertura preventiva y terapéutica se extendió a colectivos civiles, siempre se limitó a corporaciones relacionadas con los intereses políticos del Imperio; así, parece que existieron médicos e higienistas (gimnastas y pedotribas) en teatros, circos y escuelas de gladiadores[9].

En relación con la existencia de medidas o actividades higiénicas preventivas en la sociedad hispano romana, únicamente existen escasas referencias en la *Naturalis Historiae* de Plinio el Viejo o en la obra de Estrabón o Pedacio *Dioscórides en las tareas mineras, la manipulación del esparto o la siega.*

Dioscórides comentaría cómo los trabajadores que manejan el minio (óxido de plomo) y los propios mineros estarían expuestos «a un vapor tan maligno que ahoga. Por donde los que viven donde se coge, se cubren las caras con ciertas vejigas para mirar por ellas, sin atraer el aire dañoso»[10].

Plinio señala las medidas de protección utilizadas por los recolectores del esparto utilizando a modo de EPI una especie de fundas o envoltorios de cuero para proteger manos y piernas, de la misma manera que recomendaba una especie de guante de madera, la "zoqueta", para prevenir los cortes en la mano que no manejaba la hoz, durante la siega[11].

Nuestra opinión es que la totalidad de estas contadísimas medidas de prevención-protección en los escenarios del trabajo durante la antigüedad respondieron exclusivamente a la propia cultura del trabajo, como elaboración colectiva de los propios obreros sin tener mucho que ver con la creación de una cultura preventiva desarrollada institucionalmente por los patronos o por el Estado, salvo en contadas ocasiones y circunstancias.

En nuestro trabajo sobre la salud laboral agrícola en la sociedad romana, vimos la casi nula preocupación de los tratadistas agrícolas más relevantes por estas medidas preventivas y, cómo sus inquietudes, se concretaban principalmente en la salud de los animales y en el buen orden, disciplina y rendimiento de la explotación haciendo trabajar en muchas ocasiones a los jornaleros-esclavos sin quitarles las cadenas de las piernas[12].

Aunque no estamos en disposición de manejar la documentación necesaria sobre las condiciones de trabajo en la Hispania romana, parece que en el ámbito laboral del que se posee una mayor información es del sector de la minería. Y, éste, no es ni mucho menos homogéneo dependiendo sobre todo de la época histórica y del dimensionamiento y papel protagonizado por los trabajadores esclavos en las minas.

Habría existido una primera etapa de extremada dureza perfectamente documentada en los escritos de Diodoro Siculo[13] en donde relata cómo se trabajaba encadenado, en extenuantes jornadas diurnas y nocturnas, incluso estando enfermo; refiriéndose, en especial, a las penosas condiciones laborales en la minería de la plata andaluza haciendo algunas referencias concretas como por ejemplo, sobre la mina La Loba, en las cercanías de Fuente Obejuna[14].

Si la vida promedio laboral máxima de un minero en la época griega era de 8 años, durante el Alto Imperio hispánico subiría sólo hasta los 12, en un panorama general de vida media para los mineros del sur peninsular no superior a los 30 años[15]. Estas cifras serían coherentes con las manifestadas en las excavaciones del profesor Boxarías (2002:21) en la Tarragona romana que marca una esperanza de vida para la población urbana de 33 años, que por otra parte, nos indicaría que el panorama de las clases populares en las ciudades no era mucho mejor que en la minería[16].

No obstante, la situación en el trabajo minero de la Hispania romana iría suavizándose a medida que descendía el número de esclavos y su adquisición y precio les daba la consideración de mercancía valiosa y escasa. En estas condiciones no sería de extrañar que en algunas grandes explotaciones mineras pudieran existir arquiatras que actuasen como médicos de empresa o del trabajo en la línea recomendada algunos siglos más tarde en la *Geopónica* de Casiano Baso (siglo V) para las explotaciones agrarias. De cualquier manera a partir del siglo II da la impresión que el régimen del trabajo minero en Hispania experimenta una cierta moderación en la que, sin duda, debieron influir una serie de disposiciones conocidas como *Código de Vipasca* que bien podría ser entendido como el primer documento hispano-romano de carácter preventivo sobre el trabajo[17].

La cuestión está en que siempre fueron las condiciones socioeconómicas las que marcarían la oportunidad para la creación o formulación de disposiciones tocantes a la protección o prevención de riesgos y enfermedades de los trabajadores. Dentro de esta estrategia se llegaría, como nos recuerda José García Romero[18], a edificar un teatro de 5.000 plazas para esparcimiento de los trabajadores esclavos en una ciudad minera de Ática llamada Thoricos, con la finalidad de suavizar o distraer su descontento ante las duras condiciones de trabajo inaugurando de alguna manera el manejo psicosocial de la vida laboral.

Precisamente, la información posterior que poseemos a propósito de disposiciones preventivas en el mundo comercial o de los oficios seguirá presentando el mismo carácter. Así, en los reinos peninsulares de la Baja Edad Media, las primeras disposiciones cercanas a lo preventivo surgirán en los momentos en que se entrecruzan necesidades y ambiciones de tipo económico y político, de tal manera, que la vida y la salud de los trabajadores sea algo que merezca ser protegido y atendido para el buen éxito empresarial. En esta línea se situaron diversas ordenanzas y mandatos de los monarcas de la Corona de Aragón relacionados con las expediciones navales de carácter militar o comercial por el Mediterráneo como se atestigua en los documentos contenidos en el *Libro del Consulado del Mar*[19] en donde entre otras prescripciones, a los patrones de los barcos se les obligaba a proveer de carne a los marineros por lo menos tres veces a la semana, mas raciones de vino todos los días por la mañana y por la tarde. En 1359, una disposición de Pedro IV de Aragón obligaba, en los navíos de guerra, a la presencia de médico y barbero por cada una de las galeras[20].

De todas formas, la Edad Media cristiana constituiría una época contradictoria en lo que respecta a las miradas sobre el cuerpo de las gentes y, particularmente, sobre los estamentos del común. Por una parte estaba la potente lectura defensiva ante la "carne" heredada del discurso originario de San Pablo y de parte de la patrística oriental. Junto a ella, la consideración del cuerpo humano como tabernáculo del alma más la presencia de un diseño económico-vital centrado en la salvación por intermediación de las virtudes teologales, de entre las que la caridad comenzaría muy pronto a erigirse en un potentísimo dispositivo de acción social –probablemente el único– durante los siglos más duros de la Alta Edad Media. Desde esta economía de la salvación y la caridad, se despreció el cuerpo y la salud de los hombres y, al mismo tiempo, se hizo recaer e inscribir sobre él la posibilidad de la salvación y la vida eterna.

La lectura políticamente correcta instaurada en el alto medievo sobre el cuerpo y la enfermedad no fue otra que la del Cristo llagado y sufriente del *Nuevo Testamento*. Sin embargo, lo que a nosotros nos gusta denominar la "revolución monástica" supuso un significativo cambio de tendencia, que no sólo pudo incorporar las lecturas laicas sobre la salud y la enfermedad de los autores clásicos sino, además, desarrollar una primitiva logística sanitaria que, sin renunciar al diseño originario de la economía de la salvación, contribuiría al acercamiento a la enfermedad y al sufrimiento de la población no perteneciente a los estamentos privilegiados de la nobleza o el alto clero.

El traspaso de una filosofía del riesgo centrada en la condenación del alma o la pérdida de la fe a otra de diseño laico, sustentado por valores materiales, no se sedimentaría en la cultura occidental hasta el Renacimiento; precisamente, en el marco de los nuevos ejes productivos del protomercantilismo europeo de los siglos XV y XVI.

Aunque realmente sea cierto el que la sociedad cristiana medieval iniciase considerables recorridos en la percepción de los riesgos sobre el cuerpo; éstos, siempre mantuvieron un rango inferior a los del alma; siendo además entendidos desde el paradigma de la "salvación" como obras de caridad o, excepcionalmente, como estrategias obligadas de higiene pública ante las pestilencias de la época, especialmente la lepra, como lo atestiguan las madrugadoras fundaciones de lazaretos en toda Europa, una de los cuales parece que obedeció al patrocinio del Cid en tierras palentinas alrededor de 1067[21].

El cambio de paradigma, en lo que se refiere a la visualización de la enfermedad y el riesgo, nacería camuflado o indirectamente contenido en los ejes sobre los que comenzaría a sostenerse el poder de los Estados a partir del siglo XV: la guerra, el comercio y la minería. No nos debe sorprender el que las primeras instituciones europeas, castellanas o aragonesas, sobre prevención de riesgos se centrasen en el comercio marítimo[22], como las ya anotadas en el *Libro del Consulado del Mar* (1260) las *Ordenanzas de Burgos* (1538) o las de la *Casa de Contratación de Sevilla* (1566). Disposiciones cercanas a la salud o la enfermedad, pero poderosamente relacionadas con la productividad de la República.

En el terreno militar, el gran esfuerzo sanitario y hospitalario de los Reyes Católicos, durante la guerra de Granada, estaría claramente motivado por las urgencias políticas del momento.

Igualmente las conocidas disposiciones sociales españolas conocidas como "Leyes de Indias" pudieron responder, más que a profundas motivaciones humanitarias, a la necesidad de mantener la fuerza productiva y eugenésica de los nativos, en unas tierras poblacionalmente deficitarias, junto al aseguramiento de una mano de obra cuyo rendimiento prioritario se debía concentrar en la minería[23].

De la misma manera, las primeras normas preventivas españolas que conocemos a propósito de riesgos emanados de establecimientos industriales en el siglo XIV, estarían pensadas desde la higiene de la ciudad más que desde los propios trabajadores. Así se desprende de una ordenanza municipal de Barcelona en el año 1324, prohibiendo los hornos de vidrio en el interior de la ciudad por los riesgos a los que podía estar expuesto el vecindario[24].

Para más abundamiento, el primer hospital para trabajadores en España[25], acompañado de explícitas recomendaciones sobre la vigilancia y control de las condiciones de trabajo de los obreros que construían el monasterio de San Lorenzo de El Escorial, suponemos que obedecería a la –por otra parte razonable y legítima– simple racionalidad e interés del Monarca en la culminación de una empresa que para él y la Corona era claramente emblemática.

En relación con el trabajo minero ocurriría otro tanto, en la medida en que la minería volvería a retomar la importancia que tuvo durante el Imperio romano con la diferencia de que, ahora, la nueva tecnología bélica del cañón y el arcabuz necesitaba una metalurgia y una minería de los metales infinitamente más potente. Será precisamente en este contexto socioeconómico y político de los siglos XVI y XVII donde afloren los primeros textos[26] y escritos centroeuropeos sobre enfermedades profesionales, rondando todos ellos alrededor de la minería o de los oficios metalúrgicos y en donde aparecen los nombres de Ellembog, Fernel, Agricola, Paracelso, Guarinonius, Andrés Laguna, Mattioli, Fallopio, Mateo Alemán, Livabius, Caesius, Pansa, Juan de Solórzano, Stockhausen, Zacchia, Warther Pope, Kircher, Becher, Berrichius, Ettmuller, con el cierre de la *Diatriba* de Ramazzini y, ya en el XVIII español, con los informes de Francisco López de Arévalo y Joseph Parés i Franqués[27].

Lo interesante del asunto consiste en constatar cómo la construcción de estrategias preventivas sobre la salud y la enfermedad nunca ha supuesto un proceso lineal y unívoco sino que, por el contrario,

ha sido el resultado de la confluencia de factores diversos y entrelazados. Por ejemplo, algo tan en principio apartado de la salud, como el seguro marítimo de mercancías o la propia ciencia actuarial, se tuvo al final que dar de bruces con el cuerpo, la salud o la enfermedad de la población al prolongar su negocio a los seguros sobre la vida. Sin entrar en detalles sobre el trasfondo filosófico que entrañaba el discurso científico sobre el que reposaban los saberes actuariales, como superación de la omnipresencia divina en la visualización de las contingencias humanas, lo cierto es que detrás de las primeras instituciones aseguradoras europeas estaban el núcleo, las claves de la revolución científica del siglo XVII; claves que llevaban obligadamente a la observación y a la experimentación sobre la naturaleza y la sociedad. No está de más recordar que la ciencia actuarial hunde sus raíces en los escritos de "aritmética política" de Leibnitz[28] y de William Petty[29] o en científicos como el conocido astrónomo británico Sir Edmond Halley[30], quien confeccionaría las primeras tablas de defunción cruzadas por sexo y edad que sirvieron para que las compañías de seguros de vida británicas pudiesen fijar los montantes de las primas o anualidades vitalicias[31]. De esta forma, al lado de contingencias como las aguas del mar, tempestades, viajes y fuegos, van apareciendo las enfermedades y la vida de los hombres como acontecimientos asegurables[32].

Este proceso de previsiones y aseguramientos edificados sobre el valor dinerario de la propiedad y la vida supondría un gran cambio cualitativo con respecto a las coberturas de contingencias medievales sustentadas metafóricamente sobre la muerte y desarrolladas a través de dispositivos religiosos como la plegaria, el pago de misas, novenarios, fundaciones, donaciones, limosnas o cualquier otro procedimiento devoto que asegurase la vida eterna. Es más, si repasamos la documentación de las antiguas cofradías y gremios europeos y españoles nos encontraremos con que la cobertura más señalada es la que se refiere a los funerales y a la estética del enterramiento; sin olvidar las misas y demás rogativas que debían acompañar al duelo. Cambio que, al pasar de la muerte a la vida, se topa con la enfermedad como factor directo de la misma. Y esto no quiere decir que la correspondencia entre enfermedad y muerte no estuviese presente en el imaginario medieval[33] sino, simplemente, que la muerte desde el Renacimiento iría apareciendo como una contingencia separable de la exclusiva voluntad y predeterminación divina para inscribirse en el orden de la naturaleza. La proliferación de *trattatos* sobre la *vita longa* a todo lo largo del Quinientos como expresión de la posibilidad del manejo humano sobre el control de la enfermedad y la muerte[34], constituiría un ejemplo palpable.

Por último, y dentro de nuestro planteamiento de fondo, tendríamos el surgimiento del diseño sanitarista público impulsado desde la misma Monarquía, e iniciado por los Reyes Católicos, aunque más visible en tiempos de Felipe II y los últimos Austrias. El diseño sanitarista hispano se movería, por una parte, dentro de circunstancias históricas y socioeconómicas en las que la mencionada economía medieval de la "caridad-salvación" estaba siendo sustituida por una economía premercantilista basada en el comercio y en la producción protofabril.

Por otra parte, el modelo político centralista comenzado por los Reyes Católicos y continuado por la Monarquía austracista necesitaba y exigía una política poblacional de cuño diferente al mantenido en una sociedad controlada, de manera dispersa y estamental, por la Iglesia y las monarquías regionales. En esta nueva política de población se movían intereses de poder, intereses sociales e intereses de salud pública.

Entre los sociales, la muchedumbre de vagabundos, pobres, tullidos, pícaros y desocupados, que no sólo habitaban las ciudades del Reino sino que constituían una masa ambulante por todo el territorio peninsular transmisora de enfermedades y que, además, de alguna manera, sobrevivían gracias a la caridad de infinitas instituciones eclesiales que, a su vez, se podían convertir en focos de contagios y pestilencias.

Desde la salud pública, las continuas epidemias que el aumento demográfico, la concentración urbana, el comercio y las coyunturales pero continuadas crisis de subsistencias agravarían considerablemente. La suma de todo ello representaría una importante preocupación demográfica y productiva en una sociedad, en la que ya comenzaban a nacer sensibilidades modernas y protoburguesas sobre la conveniencia de asentar la riqueza del Estado en poblaciones sanas, trabajadoras y rentables. Los resultados y consecuencias fueron diversos aunque, al final, servirían de alguna manera para promocionar la formación de un Estado moderno en el que las preocupaciones sobre la salud de la población irían formando parte del discurso político.

La primera operación de estos primeros lenguajes protocameralistas consistiría en el conocimiento del territorio y de su población, en sentido cuantitavo y cualitativo. Operación llevada a cabo por medio de "Relaciones geográficas" desde 1530 cuyo alcance comprendía territorios coloniales y metropolitanos, con cuestionarios prolijos –a modo de interrogatorios– que abarcaban desde aspectos ambientales hasta las características de las viviendas, oficios y enfermedades.

La segunda, la edificación de una infraestructura sanitaria que centralizase y disciplinara la práctica médica a partir del Tribunal del Protomedicato (1477), más una política de control de pobres[35] acompañada de una reestructuración hospitalaria que intentó racionalizar el heterogéneo y confuso escenario de la beneficencia eclesial.

Paralelamente, un sinfín de pragmáticas, instrucciones, previsiones y ordenanzas desde las que el poder real "intervenía"[36] en los asuntos de salud pública. Si a todo esto añadimos la recepción en nuestro país de una mentalidad médico-higienista de corte neohipocrático que tendría como libro de cabecera *Aires aguas y lugares* y que, además, trabajaba sobre el terreno en muchas ciudades en donde se comenzaban a contratar "médicos municipales" con la obligación de tratar gratuitamente a la población indigente o de mermados recursos, tendríamos como resultado los primeros estudios, reflexiones y recomendaciones preventivas que, si bien inicialmente basadas en el manejo de las pestes, estaban superando la mirada individualista y cortesana del higienismo medieval y comenzaban a tener como horizonte a la población en general.

Mirada colectiva sobre la salud de las gentes que, además, iría considerando, como nos recordase el profesor Piñero (1989), que las desigualdades sociales lo son también ante la muerte. De entre los médicos más representativos de estas nuevas miradas higiénicas tendríamos que mencionar por orden cronológico al aragonés Juan Tomás

Porcell (1524-1592) con su *Información sobre la peste de Zaragoza* en 1565; al castellano Luis Mercado (1525-1611) quien, junto a sus escritos sobre el "garrotillo" o anginas sofocantes y el "tabardillo" o tifus exantemático, publicaba en 1599 (reinado de Felipe III) un *Libro sobre la peste* cuyo segunda parte es un verdadero tratado público-preventivo ante la pestilencia.

Entre unos y otros escritos irían surgiendo anotaciones y comentarios sobre las relaciones entre trabajo, salud y enfermedad; aunque nos repitamos[37], debemos mencionar a Miguel Sabuco (1525-1588) en su obra *Nueva filosofía de la naturaleza del hombre* (1587) en donde introduce comentarios adelantados de los efectos del "estrés" en el trabajo con sus consecuencias para la salud, además de otros inconvenientes ambientales como ruidos y temperaturas excesivas:

> *El trabajo demafiado, y cansancio, es como un dolor, tambien mata*[38].

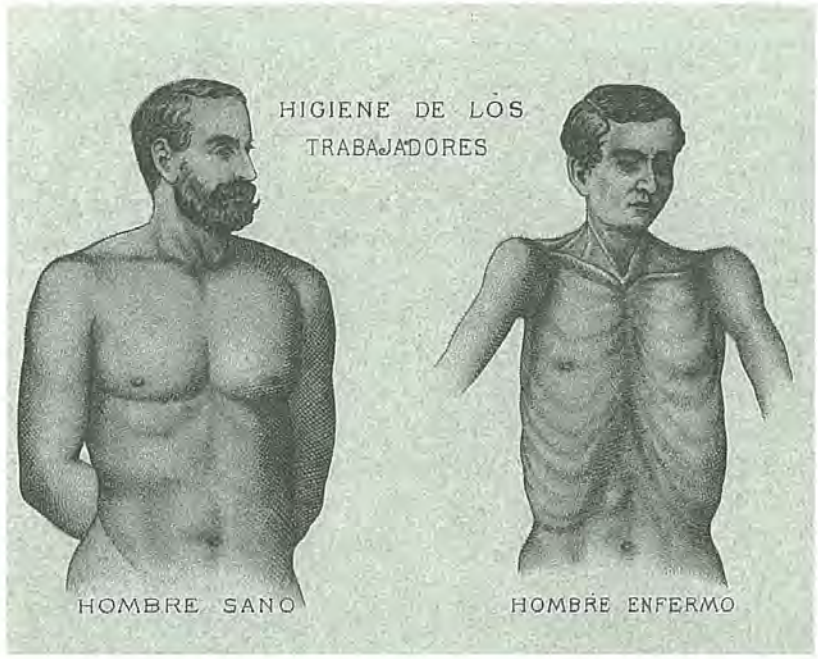
En relación con la prevención de enfermedades que tuviesen una relación con el trabajo o con la industria prefabril de la época solamente existen referencias tangenciales como la suministrada también por el Dr. Piñero (1989:23) relativa a un dictamen pedido –seguramente por la Inquisición[39]– a Miguel Juan Pascual (1505-1561) en 1555, sobre los peligros para la salud pública que pudiese ocasionar "la fetidez resultante de la maceración del cáñamo en balsas" en los alrededores de Valencia, y cuyos resultados serían negativos aconsejando "a los ricos" que, si quiren vivir en ciudades "salubérrimas y exentas de vapores malolientes", elijan otros lugares y sobre todo que se preocupen más por otros asuntos de salubridad pública, como las cloacas de la ciudad de Valencia «que exhalen un pésimo olor y siempre están abiertas»[40].

Sobre las primeras lecturas que señalan las diferencias sociales ante la enfermedad y la muerte, aparte las anotaciones del profesor Piñero (1989), apuntando al dominico Francisco Gavaldá (1561), existiría alguna otra referencia algo más antigua de la mano de otro religioso, el jesuita Padre Gesti quien, al hilo de la peste de Barcelona en 1556, se expresaba de este modo:

> *...la pobreza les quita a los pobres la libertad de huir... que son los que suelen quedar en tal tiempo y éstos son los que hasta aquí comúnmente han muerto...*[41].

Lo más interesante de estos recorridos higiénicos en los que se van superando los contenidos individualistas del higienismo para "nobles caballeros" de las *sex res non naturales* es que algunos médicos descienden a las minas, y se recrean estrategias preventivas contra las pestes, como antesala para la progresiva fijación de un espacio para el intervencionismo sanitario de los poderes públicos.

Ese espacio tendrá como escenario la ciudad preburguesa del Quinientos al Setecientos, propiciando las primeras higienes públicas modernas. A partir de las últimas décadas del XVII la tarea higiénica por excelencia se volcará sobre la ciudad como espacio inficionado por aires contaminados, climas, pestilencias humanas, animales y aguas corrompidas más las emanaciones de los primeros establecimientos prefabriles y, probablemente, a la muchedumbre de "vaga-mundos" y



Hombre sano hombre enfermo
Una desgracia

Reproducciones de los grabados del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez. Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid. Fundación F. Largo Caballero.

miserables que inundaban las ciudades como preámbulo de la futura "cuestión social" del XIX. En esta línea, surgirían los primeros documentos directamente relacionados con la salubridad pública a instancias de la Monarquía como el confeccionado por el médico milanés Juan Bautista Juanini (1632-1691) sobre las sustancias que «perturban las benignas, y faludables influencias del ambiente defta Villa de Madrid»[42] en donde apunta que las verdaderas causas del *inficionamiento* del aire de Madrid residirían exclusivamente en su inmensa suciedad:

> *Quan perniciofo es el ayre de Madrid, fupuefto que cada dia lo alteran los vapores, y exalaciones, que fe levantan de los excrementos, y cadáveres, y lo demàs que eftà en las superficies de las calles, como fe vè con evidencia*[43].

La contaminación de Madrid constituyó un serio problema de salubridad pública desde el reinado de los Reyes Católicos que emiten en 1496 uno de los primeros bandos preventivos prohibiendo la presencia de animales de cerda por las calles de la Villa[44]. Todavía en 1746, Casimiro de Uztáriz (1699-1751), hijo del ilustrado Jerónimo de Uztáriz, comentaba en su *Discurso sobre el Gobierno de Madrid* que el aire de la ciudad:

> *es muy sutil é inficionado con la pestilencia de este hedor hace que sean las calles el enemigo mayor de nuestra salud*[45].

Esta suciedad y contaminación debió ser tan intensa durante el reinado de Carlos II que Juanini la compara con las exhalaciones "salitrosas" que se desprendían en las minas de plata bolivianas y hacían irrespirable la atmósfera en la Villa de Potosí, añadiendo que, al igual que en aquellas tierras, las mujeres de Madrid experimentaban una menor fecundidad. Junto a las medidas higiénicas de carácter público centrado en la limpieza urbana, en lo individual seguirá el código hipocrático de las *¡sex res!*, deteniéndose especialmente en mencionar los efectos negativos sobre la salud de las «pafiones del ánimo o pefadumbres» que:

> *ofenden el coraçon del hombre, como la polilla el vestido y la carcoma el leño*[46].

En relación al mundo fabril, industrial o de los oficios, la intervención administrativa la hemos encontrado solamente reflejada en dos disposiciones. La primera encontrada en la Biblioteca Nacional (signatura A2, B-K2) referente a la documentación de un pleito de los vecinos de la ciudad de Sevilla que se quejan de los numerosos incendios ocasionados por la existencia de fábricas y almacenes de pólvora en el interior de la ciudad. Aunque este documento está fechado en 1711, habría una nota indicando que dicho pleito se resuelve a favor de los vecinos en el 1626.

La segunda, al filo de los últimos años del siglo XVII, con un acta de la Casa de Alcaldes de Casa y Corte de Madrid (13 septiembre de 1697), aprobando acuerdos de la Hermandad de Nuestra Señora de la Natividad y San Antonio de los sastres madrileños, por los que se asegura a todos los cofrades médico y medicinas gratis en sus enfermedades[47].

De todas formas el gran impulso higienizador en nuestro país, de carácter público, fue una tarea del Setecientos y sobre todo, durante los reinados de los monarcas ilustrados a partir de la segunda mitad del siglo.

Desde las primeras medidas de intervención sanitarista, como fue la creación de la Junta Suprema de Sanidad del Reyno en 1721, seguirá un numeroso agavillado de medidas preventivas que dentro del diseño sociopolítico del Despotismo Ilustrado intentaría una ambiciosa pedagogía higienizadora de ciudades, hospicios, cárceles, artesanos, jornaleros, soldados, vagamundos, mujeres, niños, jóvenes, sin olvidarse, incluso, de los muertos y enterramientos en el interior de las iglesias, anunciando aunque fuese mínimamente el discurso intervencionista de la segunda mitad del Ochocientos.

La inicial sedimentación de la higiene pública en España y las primeras intranquilidades ante lo social (1766-1840)

El siglo XVIII español bien podría considerarse como uno de los tiempos más complejos de la sociedad española en el que cohabitan Inquisición, regalismo centralizador, vasallaje estamental, despotismo, ignorancia y miseria, con los primeros atisbos de reformismo y progreso que abarcaron desde la creación y fomento de industrias manufactureras hasta instituciones médico-científicas con un potentísimo interés por la salubridad pública y la modernización de la práctica y la profesión médica. Pero también sería el siglo de los primeros desencuentros sociales. Un potentísimo aumento de la población que, desde los inicios del Setecientos a sus finales, pudo situarse alrededor de cuatro millones de personas[48], agravado por las hambrunas, crisis de subsistencias, mortalidad infantil y pestilencias periódicas[49], a lo que habría que añadir la progresiva quiebra de los sistemas de control tradicionales del orden feudal.

Todo ello, motivaría importantes desajustes sociales que se materializaron emblemáticamente en los sucesos de Madrid de 1766.

De alguna manera el Motín de Esquilache, más allá del asunto del recorte de capas y alas de los sombreros, supondría el disparo de salida de la conflictividad social moderna en nuestro país. Una conflictividad que se movió sin duda alguna dentro del paradigma de la sociedad estamental pero que de algún modo prologaba[50] la cuestión social del XIX, aunque solamente fuese porque las gentes del común se rebelaban por vez primera con motivaciones frontalmente alejadas de las tradicionales crisis de subsistencias. Fuera de estos acontecimientos, que no solamente tuvieron Madrid como escenario, lo que pudiéramos considerar como protesta protofabril estuvo limitada durante el XVIII a algunos establecimientos de las Manufacturas Reales, como Guadalajara, y siempre "mirando hacia atrás", esto es, planteando reivindicaciones tradicionales de calado gremial o, simplemente, basadas en cuestiones salariales; pero, nunca, planteando cuestiones "estratégicas" relacionadas con el modelo productivo o de trabajo. De alguna manera el obrero español de las grandes concentraciones manufactureras sería un trabajador "descolocado," situable entre el gremio y el *factory system*, incorporando y asumiendo una fuerte mentalidad de dependencia psicosocial de carácter estamental y servil, que lo único que pedía sería el mantener su estatus de "tutelado" lo más provechosamente para él. Piénsesé que en muchas de estas

manufacturas, ya fuesen estrictamente "Reales" o de propiedad privada, como las denominadas "Reales Fábricas", la relación contractual de fondo era idéntica a la general del régimen señorial, de manera que el estatus de los trabajadores de la manufactura estaba presidido por una relación estamental de servidumbre, como por ejemplo sucedía con la Real Fábrica de cerámica en Alcora (1727), propiedad del Conde de Aranda.

Relaciones de servidumbre que encerraron presiones, en ocasiones, de extrema dureza y control, como algunas de las relatadas en las *Memoria* de Larruga en donde se habla de aprendices de la Real Fábrica de paños de Guadalajara que por ser "sumamente traviesos" huyen del trabajo:

> *Se use todo el rigor que fuese menester, aunque sea haciendoles encerrar, ó poniendoseles grillos para que se sujeten á trabajar, y á todo lo demás que fuese justo*[51].

En otra cita de Larruga, y esta vez relacionada con las Ordenanzas de la Compañía de Comercio y Fábricas de Toledo sancionadas por una Real Cédula de Fernando VI, podemos leer lo siguiente:

> *Que la dirección vigile continuamente la conducta de todos los dependientes de la compañía, y sí á este fin necesitase valerse de espías secretos, á quien se les haya de remunerar con algunas gratificaciones, se despachará libremente por gastos secretos, sin expresar nombre alguno, ni por que motivo se despacha*[52].

Posiblemente fuese este diseño "tutelar" de la manufactura española el que, no obstante, daría lugar a la presencia de una aceptable cobertura asistencial que, aunque muy disciplinaria y moralista, permitiría contar con médico, cirujano –a veces con botica– en casi todas ellas, como lo atestiguan los apartados del Reglamento de la Real Fábrica de Cristales de La Granja en donde médico y cirujano, aparte su cometido sanitario, cumplían funciones de control del absentismo y de policía de costumbres. En el punto 109 de este reglamento referido a las obligaciones del médico se indicaría que:

> *Deberá igualmente hacer presente al Director ó Contador si provienen las dolencias y achaques que padecen de algún vicio que les domine, y sea perjudicial, así al paciente, como á los demas á quienes puede inducir ó inclinar á que le comentan; pues en este caso se debe tomar providencia con el que se halle poseido de dichos defectos; y de no avisarlo el Médico, se le formará el cargo correspondiente siempre que se sepa lo calle en perjuicio de los intereses y servidumbre de las Fábricas*[53].

En otros establecimientos como la mencionada Real Fábrica de Alcora, parece que se consiguieron importantes apoyos sociales de forma que, alrededor de 1798, los trabajadores de una determinada edad con más de 10 años de antigüedad en la fábrica tenían derecho a una pensión de jubilación del mismo importe que su sueldo normal[54].

A partir de esta fecha, los poderes ilustrados y el intervencionismo estatal comenzarían a considerar no sólo los mandatos derivados del simple ideario mercantilista en cuanto a la necesidad de contar con una población numerosa y sana, sino, además, la necesidad de disciplinar a la población desde estrategias de control en las que los dispositivos estamentales de la economía de la caridad y la salvación no funcionaban ya.

Los ejes estratégicos y operativos de esta nueva filosofía administrativa pasarían por las "policías de buen gobierno" de la población siguiendo los esquemas acuñados por los colbertianos franceses y los cameralistas alemanes. Las higienes del espacio urbano y de las gentes fueron siempre acompañadas de una prolija legislación de control de muchedumbres, costumbres y lugares públicos que, a partir del reinado de Carlos IV, y por causas relacionadas con los peligros de la contaminación de los revolucionarios franceses, derivaría hacia un obsesiva vigilancia de libros y publicaciones impresas.

En este sentido, el XVIII español, siendo por supuesto el tiempo de un gran tensionamiento modernizante, supuso, a la vez, la época de un gran control administrativo que, siendo probablemente menos severo en el control de las almas, inauguraría nuevos y potentes mecanismos en el disciplinamiento de los cuerpos.

Dentro de las estrategias de intervencionismo higiénico, las primeras disposiciones se centraron en la capital[55] de la nueva dinastía borbónica. En 1713, se propone el estudio para la consecución de un Reglamento de salubridad pública para Madrid, que se concluye y presenta un año más tarde. En 1717, y bajo el impulso del alcalde Antonio de Salcedo[56], el arquitecto Teodoro de Ardemans[57] publica el primer informe realmente moderno sobre higienización de Madrid, precursor de la posterior *Instrucción para la limpieza de Madrid* de Francisco Sabatini en 1761.

De la higienización de calles y viviendas se pasaría a la de algunos oficios. En 1725, tenemos una Instrucción a los Alcaldes de Casa y Corte para que los maestros de obra cuidasen que en casas y balcones los andamios y maromas tuviesen la seguridad adecuada para que «no sucedan desgracias»[58]. La misma sala de Alcaldes de Casa y Corte dictaría otra orden en 1728, para que "en evitación de desgracias" se pusiesen brocados en los pozos de los tejares[59].

En 1763, una Orden sobre el modo de poner canalones en los tejados con motivo de un accidente mortal sufrido por un aprendiz de vidriero[60]. En 1782, una instrucción más completa que la de 1725, sobre el modo «de formar los andamios en las obras públicas y privadas de la Corte para evitar las desgracias y muertes de operarios, y orden de proceder los jueces en estos casos...»[61].

Podemos observar cómo estas primeras disposiciones preventivas sobre los oficios de Madrid giraron exclusivamente alrededor del trabajo de la construcción que siempre, y hasta nuestros días, tuvo un especial protagonismo tanto en siniestralidad, como en generación de productividades económicas.

Otros escenarios de medidas preventivas en el Setecientos serían la minería, los ejércitos y la agricultura, aunque en esta última, limitadas a los cultivos arroceros levantinos, por las continuas, y claramente de naturaleza endémica, epidemias de paludismo que azotaron la región durante toda la centuria. Durante el reinado de Carlos III, se dictarían reglas y circulares para prevenir el paludismo en los arrozales, como la de 6 de enero de 1785 contenida en la Ley VII de la Novísima Recopilación (Curiel, 1946:549), y la Circular de 11 de noviembre del mismo año,

DICTAMEN

DE LA

ACADEMIA

MEDICO-PRACTICA

DE LA CIUDAD DE BARCELONA

DADO AL MUI ILUSTRE AIUNTAMIENTO

DE LA MISMA,

SOBRE LA FREQUENCIA

DE LAS MUERTES

REPENTINAS Y APOPLEGIAS

QUE EN ELLA ACONTECEN.

Año 1784.

SALE A LUZ A EXPENSAS DE LOS ACADEMICOS.

CON LICENCIA.

Barcelona : En la Imprenta de Carlos Gibért y Tutó, Impresór y Librero.

Dictámen de la Academia médico-práctica de la ciudad de Barcelona. Barcelona, Imp. de Carlos Gibért, Tutó, 1784

sobre la alimentación de los peones para evitar los contagios (Col de Historia Antigua, pág 516 y Curiel 1946:549)[62].

Con estas disposiciones quizá se iniciaron en el Setecientos las primeras medidas realmente preventivas sobre lo que se podría entender como una verdadera agropatía.

En la minería el panorama sería diferente pues, aunque, como apunta el profesor Menéndez Navarro (1996), hubo desde mediados de siglo una importante cobertura médica con la existencia del Real Hospital Obrero (1752) de Almadén, nunca se utilizaron medidas ni dispositivos preventivos que pudieran entorpecer el proceso productivo, optándose por la "reparación" médica o quirúrgica de los cuerpos de los trabajadores. Para los administradores de las minas debió ser más rentable arreglar cuerpos que prevenir accidentes y enfermedades[63].

Desde la higiene de la ciudad, se intentaría sobre todo manejar los más importantes focos de insalubridad que, unas veces, consistió en medidas y reflexiones de policía higiénica sobre enterramientos en las iglesias como el *Discurso fisico-historico-legal sobre el abuso piadoso de enterrar los cuerpos muertos en las iglesias*, escrito en 1781 por Francisco Bruno Fernández, y, otras, en medidas de higiene domésticas que presentaban alguna relación con los oficios como serían los escritos de Ruiz de Luzuriaga, con su *Disertación sobre el cólico de Madrid* (1796) o el de Vicente Mitjavila, *De los daños que causan al cuerpo humano las preparaciones de plomo* (Valencia, 1791).

En el terreno de la higiene y medicina militar, podemos considerar el XVIII, como un siglo innovador, aunque solamente fuese por la potenciación y profesionalización de la cirugía naval y terrestre pues, sobre todo la primera, convierte a los cirujanos de la Armada en verdaderos médicos de empresa, antes de la institucionalización de la Medicina del Trabajo; probablemente, de manera cercana al papel representado por médicos y cirujanos de arsenales, manufacturas y enclaves mineros. Nuestra opinión sobre el particular se mueve en la idea de que el modelo militar Borbón funcionó como copia del modelo protofabril de las manufacturas reales reclutando los mismos colectivos de trabajadores miserabilizados que había que "conservar" en las mejores condiciones de productividad pero sin atender excesivamente a sus condiciones de trabajo, condiciones algunas veces sometidas –particularmente en la Armada– a una severa disciplina laboral. Sin embargo, y a diferencia de las manufacturas, parece que existió una cierta voluntad preventiva enfocada principalmente al régimen alimenticio y a la aireación y limpieza del espacio como estrategias dirigidas contra el escorbuto o las disenterías –aparte la fiebre amarilla–, enfermedades temidas y habituales en la marina de guerra y, quizá, más mortíferas que las balas de cañón.

Como acontecimientos a resaltar en cuanto a la higiene y medicina militar durante el XVIII, tendríamos que señalar, desde los primeros años del siglo, que se irá edificando una arquitectura sanitarista que nosotros consideramos infinitamente más importante que la relacionable con las actividades laborales civiles.

En las denominadas *Ordenanzas de Flandes* de 1702 se asignará la presencia de un cirujano por batallón (García del Real; 1921:540). En 1703, una disposición obligando a que los cirujanos barberos de la Marina sean cirujanos titulados (Salvador Clavijo; 1925:80). En 1721, el *Reglamento de Sanidad para el Ejército* y en 1728 la *Ordenanza de Sanidad*

para la Armada en donde se establece que el número de cirujanos sea proporcional al de cañones. Entre 1739 y 1756, el *Reglamento y Ordenanza de Hospitales.* En la *Ordenanza* de 1768 se especifica que, aparte los cirujanos por cada batallón, haya un cirujano titulado en su Plana Mayor. Las *Ordenanzas* de 1787 representarían el espaldarazo final para la profesionalización de la cirugía militar española obligando a que todos los cirujanos de la armada y del ejército fuesen titulados por los Colegios de Cádiz, Barcelona o Madrid[64].

Durante el transcurso del siglo se tradujeron las obras más representativas del higienismo militar europeo como la del Barón van Swieten (1761), la *Instrucción militar del Rey de Prusia* (1762) con interesantes indicaciones preventivas; la obra de Pringle (1775); la de Donald Monro (circa 1780); o la del médico portugués Ribeiro Sanches (1781)[65].

Como autores españoles de higiene militar con reseñables aportes preventivos podríamos citar a: Vicente de Lardizábal Dubois (1764-1814) que como médico contratado por la poderosa Real Compañía Guipuzcoana de Caracas (1728-1785), precisamente, para gestionar la salud de sus marineros[66], publicaría *Consideraciones Político-Médicas sobre la salud de los navegantes...* (1769) y *Salud de los navegantes en los estrechos conflictos de falta de ensaladas y otros víveres frescos en las largas navegaciones* (1772). El clérigo y médico Francisco Bruno Fernández, autor de un interesante libro sobre higiene pública titulado: *Instrucciones para el bien público, y común de la conservación de las Poblaciones...* (Madrid, Imp de la Viuda de Manuel Fernández, 1769), publica un *Tratado de las epidemias malignas y enfermedades particulares de los exercitos con advertencias a sus capitanes generales, ingenieros, médicos y cirujanos*, Madrid, Imprenta de Juan Antonio Lozano, 1776[67].

La presencia de la higiene militar será tan potente a finales del siglo XVIII que autores como William Buchan (1729-1805) introducen en sus obras de higiene doméstica un capítulo dedicado a la higiene del soldado. En este caso Buchan irá un poco más allá, comparando el oficio de soldado a cualquier otro menester laboral:

> *El soldado en tiempo de guerra, se puede numerar entre los oficios laboriosos, porque sufre muchas fatigas por la inclemencia de las estaciones, largas marchas, malas provisiones, hambre, vigilias, climas enfermizos, y aguas dañosas*[68].

Desde el punto de vista quirúrgico, las obras sobre la cirugía de las heridas por arma de fuego escritas por autores españoles[69] fueron numerosas durante la segunda mitad del siglo, contribuyendo a la consolidación de una particular cultura quirúrgica que, seguramente, ahorraría multitud de sufrimientos y muertes a los soldados y marineros españoles y que, quizá, pudo servir también para conseguir en los cirujanos españoles habilidades utilizables en la vida civil cara a los accidentes en los oficios. Estos cirujanos militares –por otra parte los únicos preparados profesionalmente en la época– produjeron no solamente saberes prácticos en el terreno de las heridas por armas de fuego sino que desarrollaron habilidades quirúrgicas utilizables de manera general en cualquier traumatismo. Así por ejemplo, Francisco Canivell, aparte de su obra sobre las heridas por armas de fuego, escribe un *Tratado de vendages (sic) y apósitos para los alumnos de los Reales Colegios de Cirugía* que, publicado en 1763, se mantendrá como libro de texto hasta bien entrado el siglo XIX.

Otro cirujano militar, Miguel Ruiz Tornero (1740-1793), publicaría *Disertación quirúrgica de los medios de prevenir la gangrena en las grandes facturas sin necesidad de amputar los miembros* (Sevilla, 1790).

En el último cuarto del siglo se dará la recepción traducida de algunas obras de higiene individual y pública como las ya anotadas de Ribeiro Sanches y Buchan, a las que habría que añadir los célebres "avisos" de Tissot, dirigidos al mundo rural. En cierta forma son escritos preventivos de la salud en general aunque muy centrados en consejos sobre alimentación y condiciones climáticas que tocan solamente de refilón –pero lo tocan– aspectos relacionables con las condiciones de trabajo.

Lo que si habrá que resaltar será el que al hilo de estas obras, a todas luces insuficientes y dirigidas a una minoría ilustrada y alfabetizada, se va formalizando una cultura higienista en la que se va asociando salud y condiciones socioeconómicas. Aunque éstas no lleguen del todo aún a ser condiciones de trabajo y, menos todavía, condiciones estrictas de trabajo fabril, en el relato de las observaciones iría dibujándose poco a poco su presencia. En esta dirección, tendríamos que considerar el papel asumido por las "topografías médicas" que comenzarán a publicarse durante este periodo a modo de inventarios más o menos integrales sobre las características económicas, climatológicas, geográficas y poblacionales de ciudades y términos municipales, en donde de manera parecida a los antiguos "interrogatorios" del XVI, la panorámica de salud y enfermedad de las gentes presentaría una cierta presencia, quizá, más relevante que en los censos, interrogatorios o relaciones topográficas.

En trabajos anteriores[70] comentábamos cómo estos escritos, aunque se mantuviesen agarrados a los enfoque del ambientalismo hipocrático de "aires, aguas y lugares", iban introduciendo modificaciones sustantivas en donde lo colectivo iría cobrando una mayor presencia que tarde o temprano tendría obligatoriamente que contemplar o chocar con lo social. Tanto las nuevas topografías médicas[71] como, por ejemplo, las descripciones de geógrafos, cronistas y economistas ilustrados como Cavanilles[72], Larruga[73], Tomás López[74], Antonio Ponz[75], o Lorenzana[76], fueron introduciendo no solamente herramientas de observación más afinadas basadas en los nuevos adelantos científicos, como pudo ser el barómetro, sino que se acostumbraron a mirar la realidad de manera diferente relacionando riqueza agrícola, comercial o industrial, con población, probabilidades de vida y de muerte, educación, cultura y enfermedad, de forma que todos estos informes echarían mano de cuestionarios más completos con la presencia de numerosos variables socioeconómicas relativas a la alimentación de la población según su estatus y oficio, datos sobre epizootías, enfermedades y dolencias propias de determinados oficios, averiguaciones demográficas cruzadas por género, edad y ámbito rural o urbano.

Todos estos estudios formarían un cuerpo doctrinal y teórico considerable para la constitución de las primeras Higienes Públicas españoles que, aunque probablemente insuficientes, proporcionaron una valiosa información a la administración ilustrada y a las instituciones médicas a propósito fundamentalmente del manejo de brotes epidémicos para establecer estrategias preventivas. Estrategias que, como hemos apuntado, se moverían en un horizonte operativo casi universal, abarcando a los niños en la escuela, las atenciones del recién nacido,

desde el fajado al amamantado natural o por nodriza, las enfermedades del marino o del soldado, del jornalero en las manufacturas o en el trabajo rural. De los internados en hospicios, inclusas, hospitales o presidios. De los enterramientos en el interior de las iglesias o núcleos urbanos. En definitiva, miradas que ineludiblemente se tuvieron que dar de cara con las tozudeces de la realidad socioeconómica.

Sin tener que citar a Johann Peter Frank, el militar ilustrado Manuel de Aguirre y Landázuri (1748-1800), un Mariscal de Campo de los ejércitos de Carlos IV, comentaría en un breve escrito publicado en el periódico *El Correo de los Ciegos* (1786-1791), bajo el membrete "Salud Pública" (26-XII, 1786), que la verdadera causa y el único nombre por el que hay que llamar a las enfermedades pestilenciales no es otro que el de la miseria de las clases populares y los privilegios de la nobleza y el clero.

Todos estos comentarios a modo de elementales cartografías de las enfermedades de la población, aunque, como apuntábamos, rozaron los escenarios de trabajo, se mantuvieron normalmente sobre actividades artesanales o ruralizantes[77] con la excepción de la minería y lo naval-militar, en donde se desarrollarían miradas más específicas. Además, en la medida en que estas actividades laborales tenían lugar en espacios domésticos o protofabriles, organizados todavía dentro de las relaciones de trabajo gremial o tardo gremial, será siempre difícil aislar dentro del higienismo del XVIII, lo que es estrictamente laboral o doméstico.

Solamente en Cataluña se pueden rastrear atisbos, en los que irán apareciendo lecturas sobre los riesgos de las primeras instalaciones propiamente fabriles; pero, curiosamente, motivadas por intereses situables más allá de los propios trabajadores, pensando siempre en los peligros que de dichas fábricas podrían desencadenarse para la población en general al igual que los inconvenientes debidos a la manera de ejercitar sus oficios los artesanos.

Rememorando a Sennett, podríamos decir que desde los intereses de la piedra de la nueva ciudad burguesa se saltó a la carne del primer proletariado urbano. Un documento único para entender cómo se irían percibiendo los primeros riesgos fabriles en España, nos lo dará el Dictamen que realiza la Academia Médico-Práctica de Barcelona en 1781 como respuesta a una requisitoria emanada del Ayuntamiento de la Ciudad. La petición tuvo como motivo la intranquilidad del consistorio por las frecuentes "muertes repentinas y apoplejías" que en los últimos años se dieron en Barcelona. El documento evacuado desde el Ayuntamiento (17 de mayo de 1780) a la Academia hacía referencia como posibles causas de los fallecimientos a un amplio conjunto de situaciones que iban desde la estrechez de las calles a los excrementos utilizados por los hortelanos como abono, pasando por los enterramientos en las iglesias, la existencia de cementerios en el interior del casco urbano, o la adulteración del pan con "hieso" (sic yeso). La respuesta de la Academia se produciría al año siguiente (11 de junio de 1781) llevando la firma de Pedro Guell[78], a la sazón presidente de la misma, más Ignacio Montaner y Josef Ignacio Samponts. El Dictamen resulta ser un documento único y valiosísimo de Higiene Pública, repleto de sabiduría clínica, sentido de la observación, sensatez y epidemiología básica.

La primera puntualización del Dictamen es que, el número de defunciones no es tan alarmante y se corresponden simplemente con el aumento de la población de Barcelona en los últimos años. Con los 28 muertos contabilizados por los médicos se puede pensar que a lo largo de 1780 el número de fallecidos de "muerte repentina" calculan que no pasarían de 40, lo que, comparado con las 2000 muertes anuales en la ciudad, no supondría un porcentaje alarmante. A continuación el informe rubricado por Guëll se extiende en consideraciones que constituyen un sugestivo apunte psicosocial ante la muerte, diciendo:

> *Seis muertes repentinas de personas muy visibles por su nobleza, literatura, empleos, riquezas y otras notables circunstancias, suenan y amedrentan más que veinte de gentes de la plebe. Estas solo las saben los parientes, amigos, y vecinos, y aquellas llegan á noticia de toda la Ciudad*[79].

El Dictamen sigue con la manifestación de los informantes sobre la imposibilidad de realizar estudios de este tipo sin contar con las adecuadas "tablas necrológicas" como se hace en otras grandes ciudades europeas:

> *Mal se podrían tomar las providencias correspondientes para atajar la mortandad de un pueblo, si primero no se conocen las enfermedades que la ocasionan, las circunstancias que la acompañan, y los sujetos que la padecen*[80].

Una vez sentada esta premisa epidemiológica, reconoce la "imposibilidad por ahora" de determinar las verdaderas causas de esas muertes, señalando que las mismas pueden ser muy variadas y, de alguna manera, tanto las apuntadas por el Ayuntamiento, como otras muchas, pueden estar detrás de las mismas, y abogando, además, por la necesidad de la indagación anatomoclínica obligatoria para esta clase de fallecimientos; práctica, parece ser, no muy habitual aún, en nuestro país.

El *Dictamen* sigue desmenuzando todas las posibles causas reconociendo que cada una de ellas –y no solamente una– tiene algo que ver en el "inficionamiento" de la atmósfera con la particularidad de que, para cada una de estas posibles causas, apunta sus correspondientes medidas preventivas como, por ejemplo, el número de metros cuadrados que debe tener un cementerio con arreglo al de cadáveres sepultados. En estos recorridos los médicos de la Academia se van encontrando con los oficios y «las inmundicias y malos olores que echan varios oficios, como los curtidores, veleros, jaboneros... recortadores de carnes y pescado salado... así como los corpúsculos metálicos venenosos que volatilizan en sus operaciones boticarios, plateros, doradores, latoneros, estañadores, los que muelen colores, los que varnizan el vidriado, los que azogan los cristales, los fabricantes de albaialde, cardenillo, sublimado, arsénico...»[81].

Para todos ellos, se recomiendan medidas preventivas que se van a mover siempre en el ámbito de la ciudad o de la salud pública, sin tocar las condiciones de trabajo. A lo más, y en este terreno de los oficios agremiados, se circunscriben a que los obradores no se establezcan en calles angostas y mal aireadas, o que los oficios «que despiden muy mal olor y que infectan el aire de la vecindad...deberían quitarse del interior de la población para colocarlos, ó fuera de la Ciudad, ó en los extremos mas ventilados...»[82].

Seguidamente, después de comentar los problemas higiénicos derivados de las aglomeraciones humanas en hospitales, cárceles, conventos y hospicios, se topa con las fábricas. Y, ya aquí, incluso refiriéndose a todos estos espacios de manera genérica, se produce un giro significativo; se cambia de una lectura centrífuga de los efectos nocivos –hacia la población, los vecinos, o hacia la ciudad– a otra centrípeta, en donde los principales afectados serán ahora los propios moradores, los trabajadores de ese lugar, industria, taller o institución, presentando:

El semblante pálido, la debilidad, la constitución cachectica, las largas enfermedades, y la corta vida

panorama, que en el caso de las fábricas de hilados y estampados –coloquialmente "indianas"– se revestirá del siguiente comentario:

Quantas veces se entra en las indianas, al asomarse á las salas de los texedores, de los pintores y de las mugeres que devanan, se experimenta casi en todas un tufo tan caliente y sufocante, que obliga á compadecerse de la triste suerte de aquella utilisima parte del estado, que en el mismo taller donde trabaxa para ganar su vida, detruic su salud con el aire infecto que respira[83].

En el dictamen se seguirá con la pauta de describir la situación y seguidamente recomendar medidas preventivas:

Merece pues, este punto la atención del Gobierno para obligar á los dueños de las fabricas á que dén mas capacidad á sus talleres, ó pongan menos gente en ellos, y que al mismo tiempo tengan su ventilador, ó a lo menos muchas ventanas y respiraderos que faciliten la circulación del aire exterior[84].

Puede que este dictamen médico sea el primer documento moderno en el que se proponen medidas preventivas para los establecimientos fabriles españoles expresando además un nuevo lenguaje de la higiene pública que retoma el discurso de Ramazzini en el sentido de situar los riesgos para la salud, derivados de los oficios, en el propio cuerpo del trabajador, sin proyectarlos de manera generalizada a la ciudad o al vecindario, aunque, para ser más exactos, la lectura sosegada del texto del dictamen parece combinar los dos aspectos con la diferencia de que, al referirse a los oficios tradicionales, el hincapié es exclusivamente exógeno, se molesta e inficiona a los vecinos y a la ciudad, y en el caso de las fábricas de indianas se perjudica a los obreros pero, al mismo tiempo, a la población en general.

Sin embargo, parece que las conclusiones de la Academia barcelonesa no dejaron muy satisfechas a las instancias de poder más cercanas a la Real Hacienda y por lo tanto a la Corona, y será el propio Rey el que encargue a un médico de su confianza directa, como Joseph Masdevall Terrades (1740-1801), por aquel tiempo Inspector de epidemias en el Principado, que realice un nuevo Dictamen sobre «Si las fábricas de algodón y lana son perniciosas ó no á la salud pública...».

El informe sería rubricado por Masdevall en Figueras, el 4 de septiembre de 1784, apareciendo impreso como apéndice a la segunda edición del libro del mismo autor titulado: *Relación de las epidemias de calenturas putridas y malignas que en estos últimos años se han padecido en el Principado de Cataluña...*[85].

El *Dictamen* elaborado por Masdevall constituye un ejemplo único y temprano de cómo algunos médicos han podido contribuir a emborronar el panorama de la salud laboral. Posiblemente Masdevall no mentía cuando redactó este informe, pero introdujo medias verdades que influyeron para que las autoridades volviesen a permitir las fábricas de indianas en el interior de las poblaciones y para que, durante décadas, no se volviese a hablar del asunto.

Entre las medias verdades estaban los peligros de los productos que se utilizaban en el tintado de las telas especialmente el "aceyte de vitriolo" "agua fuerte" y "sal de saturno"[86]. Masdevall opinaba que en las cantidades en que se utilizaba no eran nocivos para la salud, aun en el caso que contuviesen algún compuesto arsenical. Incluso llega a afirmar que los mezcladores de estas sustancias, que parece trabajaban aislados en dependencias cerradas para preservar el secreto de estas manipulaciones, habían sido observados por el autor, y nunca detectó deterioro alguno, afirmando rotundamente que: «...a todos los he encontrado muy sanos, fuertes, robustos y con un semblante que demuestra estar aquellos hombres enteramente libres de toda disposición morbosa...»[87] para terminar manifestando con la misma rotundidad que:

Lo mismo que tengo dicho haber observado de los que manejan los tintes de los vestidos de lana, tengo verificado de los Operarios y Jornaleros que trabajan en las Fábricas de indianas, la gente mas lista, mas robusta y menos enfermiza de Barcelona son estos Operarios. He entrado varias veces en las referidas Fábricas, he mirado muy a propósito el semblante y las facciones de aquellas gentes, que de todas edades se encuentran en ellas, y á todas las he visto con buenos colores, con buen semblante, y en general mucho mejores y con un ayre mas fuerte y robusto que los demas habitantes de Barcelona[88].

Detrás de este dictamen no estamos en disposición de opinar sobre si existieron presiones o condicionantes espurios que guiaron sus conclusiones, pero lo que si está presente en el texto es una lacerante crítica al anterior dictamen de la Academia Médico-Práctica presidida por el Dr. Güell, a los que sin mencionar explícitamente tacha de «Médicos poco instruidos y sin reflexión...dignos del mayor desprecio, y deben mirarse y tenerse por enemigos capitales de la felicidad de la patria y del engrandecimiento y prosperidad de la Monarquía...»[89].

Dentro de esta inicial presencia del trabajo fabril en los escritos de médicos españoles en los finales del XVIII, habría que mencionar la figura del médico sevillano Ambrosio María Ximénez de Lorite, autor de una memoria sobre *Los daños que puede ocasionar a la salud pública la tolerancia de algunas manufacturas dentro de los pueblos*[90]; obra que nosotros no hemos podido consultar pero que, probablemente, se mueva en apreciaciones cercanas al dictamen académico de 1781 firmado por Pedro Güell.

Aunque el siglo termine, hasta producirse la invasión francesa seguirán apareciendo algunas obras y memorias que rozan o tocan frontalmente las enfermedades profesionales que, aunque contadísimas, queremos pensar que ayudaron a crear una mínima cultura preventiva y, fundamentalmente, a que en los textos de higiene doméstica e higiene pública las enfermedades o la higiene de oficios y profesiones ocupasen un cierto lugar.

En estos primeros años del XIX, tendríamos la paradójica figura del médico catalán Antonio Cibat i Aranuto (1770-1812), autor de una memoria titulada *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 á que están expuestos*. La Memoria, publicada probablemente entre 1806 y 1810, pudo estar diseñada pensando en una mezcla de escenarios laborales de obra pública civil con la militar, dado que por esos años Cibat era médico del Ejército[91]. Otro médico militar, en este caso el cirujano de la Armada, antiguo alumno del Colegio de Cádiz, Pedro María González Gutiérrez (1764-1838), escribe un tratado de higiene naval[92] como colofón de una serie de *Instrucciones higiénico-preventivas con destino a los marineros de la Expedición Malaspina (1789-1794)*.

El siglo lo inaugura el *Arte de conservar la salud y prolongar la vida ó Tratado de higiene* de Jean-Baptiste Pressavin (1752-1830), editado en Salamanca por Francisco de Toxar en 1800[93], con reediciones en 1804 y 1819. Le seguirán los *Elementos de hygiene (sic) ó del influxo de las cosas físicas y morales en el hombre y medio de conservar la salud*, de Etiènne Tourtelle (1756-1801), obra original de 1796 e impresa en Madrid por Benito Cano en 1801, con una segunda edición en 1818 que es la que nosotros hemos estudiado.

Mientras que la obra de Pressavin corresponde al diseño de las higienes domésticas del XVIII, tocando muy de pasada las enfermedades profesionales, la de Tourtelle se engarza en la nueva corriente higienista de los médicos de la Convención bajo la estela de Fourcroy y Cabanis[94], desarrollando numerosos comentarios descriptivos y preventivos de los riesgos y enfermedades de numeroso oficios con la particularidad de que, junto a los tradicionales problemas derivados de una "aireación" deficiente o "inficionada", van apareciendo nuevos elementos morbígenos como "la fatiga" y, por lo tanto, prologando futuros caminos preventivos que, sin olvidar el medio ambiente, se irían centrando cada vez más en el cuerpo del trabajador como "motor humano".

La recuperación de la obra de Ramazzini más los escritos de los teóricos del "trabajo de los hombres", como Coulomb, Navier o Poncelet[95], seguramente contribuyeron a este despegue.

Aunque por estos años se tradujeron otras obras de higiene, todas de autores franceses, menos la tardía *Macrobiótica* del alemán Hufeland (1839) y un *Tratado sobre el modo de criar sanos a los niños*, de Johann Peter Frank (1803), pocas se acercan a la información que proporciona la de Tourtelle. Tanto la *Higiene Pública*, de Fodéré, como el posterior *Compendio de Higiene Pública y Privada* de Deslandes (1829) o tocan de pasada las enfermedades profesionales o las entienden dentro de la higiene de la ciudad.

Solamente hemos encontrado en esta primera década del siglo una segunda excepción, precisamente en un librito anónimo, cuyo único ejemplar se encuentra en la Biblioteca Pública de La Rioja. Se trata del *Manual de Sanidad y de Economía Doméstica ó exposición de los descubrimientos modernos, entre los quales se hallará principalmente el modo de evitar los malos efectos del tufo...con observaciones, investigaciones y métodos útiles á toda clase de personas*. Se indica que está recopilado por A.C.D. e impreso en Madrid por Gómez Fuentenebro y Compañía en 1807.

Pues bien, este libro en 8º de 328 páginas que, en principio, no debería ser más que un inventario de consejas, propio de los textos de higiene doméstica, está lleno de medidas preventivas que tocan todas las actividades artesanales y agrícolas de la época.

Como apunte sobre las traducciones de autores extranjeros durante estas primeras décadas, que por otra parte necesitaban permiso gubernativo y/o eclesial, es curioso cómo se traduce y publica en repetidas ediciones la *Higiene Pública* de Pressavin[96], escrito que pasa de puntillas sobre las enfermedades laborales y, en cambio, libros como el de Pâtissier[97], en donde se realiza el segundo rescate contemporáneo de la obra de Ramazzini, ajustándola a la problemática del momento, no se tradujese nunca al castellano.

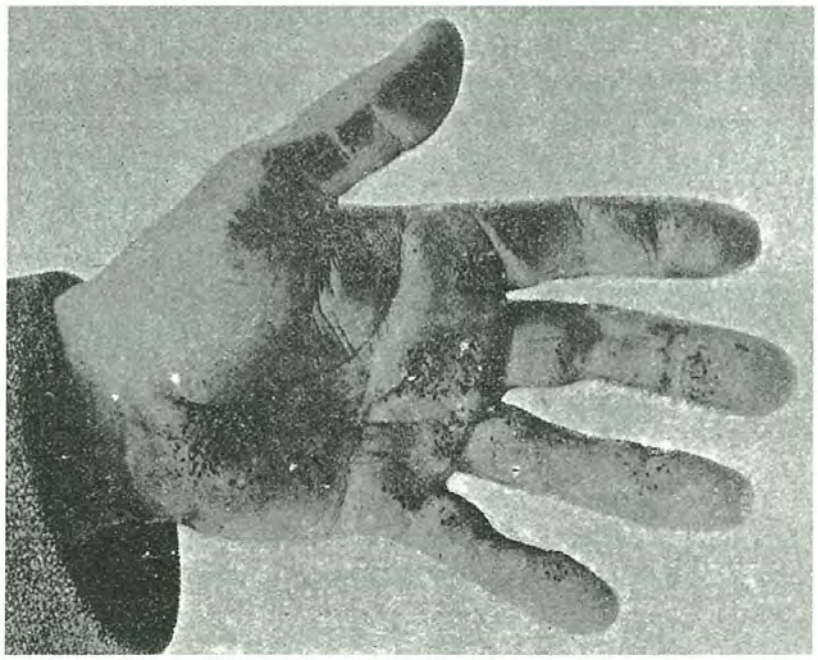
Podríamos decir que, descontando estas primeras semillas higienistas previas a la Guerra de la Independencia, junto a los contadísimos rebrotes en los entresijos constitucionales, hasta la década de los cuarenta del XIX, realmente no existe una cultura preventiva relacionada con el trabajo. Es más, nuestra impresión es que, incluso, se desvanece la endeblemente acumulada en esos años iniciales del Ochocientos y en los finales del siglo anterior. Solamente en el terreno de la higiene militar[98] parece que se conservaría una cierta cultura higienista, junto con los intentos de modernización en salubridad e higienismo público emanados de la Constitución gaditana que darían lugar al alumbramiento –sólo como proyecto– del primer código sanitario del liberalismo español en 1822, y en el que participarían personajes como La Gasca, Seoane, o Pablo Montesino.

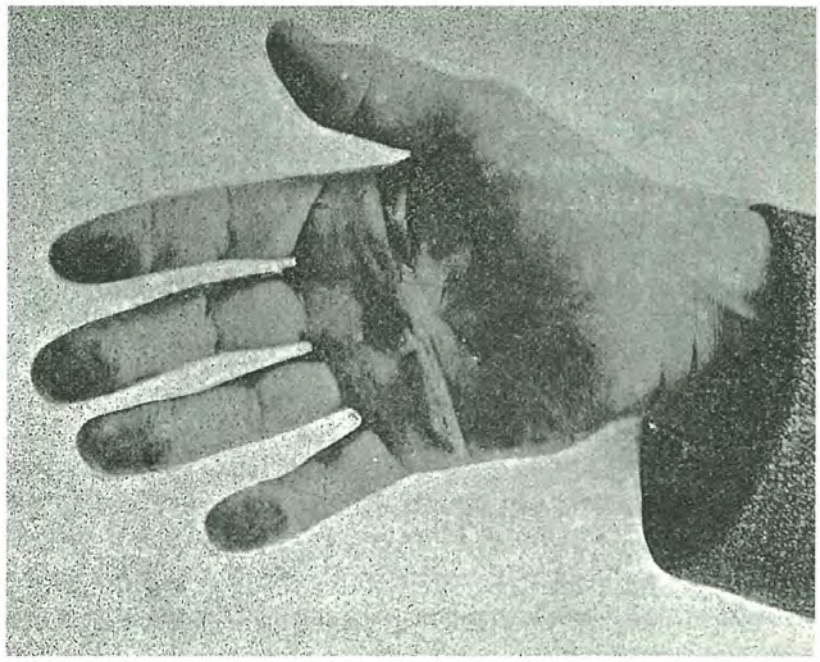
De cualquier modo, las únicas manifestaciones prácticas de importancia girarían alrededor de la organización de la política de beneficencia municipal a partir de la instrucción de 13 de junio de 1813, estableciendo oficialmente la figura del "médico municipal" con la obligación de atender gratuitamente a los pobres del lugar, con lo que suponía en la época la cobertura sanitaria para las clases populares en general. Esta ley sería otra vez, reafirmada en la Instrucción del Trienio de 1823 y remachada y ampliada en la Ley de Ayuntamientos de 1840 por la que la obligación de contratar médicos se ampliaba al cirujano, boticario y albéitar.

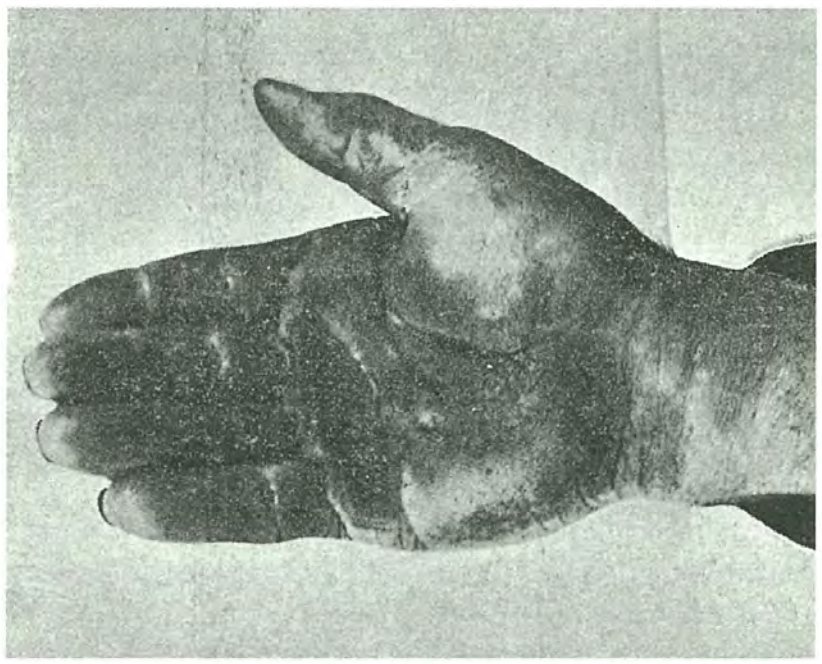
Fueron años de gran desorientación en la política sanitaria oficial, en la que nunca se consiguieron formalizar ni concretar ejes de actuación estratégicos y centralizados de higiene pública. Piénsese que los diversos intentos para conseguir una legislación sanitaria, desde el Proyecto de 1822, fueron todos ellos fallidos hasta la promulgación de los Reales Decretos de 1847 que funcionarían como la antesala de la tardía Ley de Sanidad de 1855. En líneas generales, la impresión es que se actuó exclusivamente a golpe de epidemia y de cordones sanitarios en los que, posiblemente, los aspectos de orden público y control de poblaciones tuvieron un protagonismo administrativo superior al higiénico-preventivo.

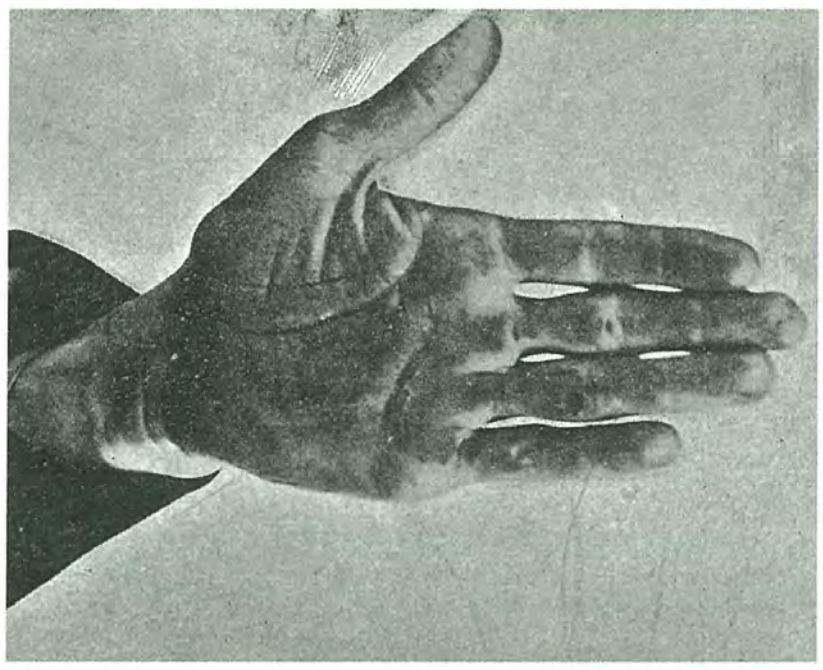
En estas circunstancias, los aspectos relativos a las enfermedades del trabajo tendrían que ocupar necesariamente un lugar de absoluta opacidad. Bastante se tenía con controlar la riada epidémica de los comienzos del siglo, centrada fundamentalmente en la fiebre amarilla, la viruela y el cólera morbo-asiático, más las endemias palúdicas mediterráneas.

En todo este articulado nonnato y voluntarista, protagonizado por un escaso número de médicos empapados del aliento liberal de Cádiz,









Mano izquierda de manchonero
Mano izquierda de pudelador
Mano izquierda chocolatero

Mano derecha de manchonero
Mano derecha de pudelador

Reproducciones de los grabados del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez. Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid. Fundación F. Largo Caballero.

y algunos, como Montesino y Seoane del movimiento sanitarista británico, se intentaría sin éxito una primera reconducción científico-higiénica del nuevo orden burgués, que a modo de ingeniería socio política sirviese de dique contenedor de los problemas sociales.

Finalmente, este discurso liberal sobre la Higiene Pública, entre lo tutelar y lo hegemónico[99], será algo excesivo para los dirigentes del liberalismo español y, eso, a pesar de que en el Proyecto de Código Sanitario de 1822 no se incluyó ninguna mención a los dos espacios de higienización más urgentes y necesarios como eran el taller y la escuela.

Este silencio sobre las enfermedades de los oficios e, incluso, sobre la problemática laboral, podría ser explicable por los acontecimientos que inundarían a la sociedad española desde 1808 hasta 1833 con su mezcla de catástrofes bélicas y sociopolíticas a las que tendríamos que adjuntar un panorama de desmantelamiento industrial, agrícola, económico y científico que agarrotaría a todo el país hasta bien transcurrida la mediana del siglo. Panorama en el que además, el tejido realmente fabril, descontando minería, arsenales y grandes ferrerías, se limitaba a Cataluña, con un proletariado más cercano al subproletariado "miserable"[100] que al obrero especializado, integrado además por un ingente porcentaje de mujeres y niños que, todavía, estaban lejos de organizar reivindicaciones "modernas" sobre sus condiciones de trabajo.

Si consideramos que las políticas y el discurso sobre la salud de los trabajadores es algo que hay que encuadrar en el tiempo de la Revolución Industrial y en los terrenos del taller y la fábrica mecanizada, estos años serán precisamente los de la revuelta contra la "máquina" y, por lo tanto, anteriores a las reivindicaciones que se inscriben en el contacto con la nueva organización del trabajo fabril, de tal manera que serían años de protesta luddista, paro y miseria, a modo de primerizos "fantasmas" que atravesarían España y Europa antes de las inquietudes de la lucha de clases.

Las revueltas luddistas que en nuestro país se iniciaron en la década de 1820 con los sucesos de Alcoy (1821) y Camprodón (1822), para tener su culminación en el incendio de la Bonaplata en el verano de 1835, no fueron más que revueltas del hambre y la miseria, más el aliñado posible de un punto de intoxicación antiliberal. No olvidemos que en el asalto a la Bonaplata, los elementos que defienden la fábrica de los asaltantes son los obreros de la misma, junto con efectivos de la Milicia Provincial. Los continuos amotinamientos contra las selfactinas nunca fueron protagonizados por obreros de las grandes factorías del textil catalán sino por el subproletariado, más artesanos y pequeños empresarios que se resistían a dejar las antiguas "bergadanas" o no querían correr con los costes de adquisición de la nueva maquinaria.

Por supuesto que durante estos años irían apareciendo brotes de descontento y de revuelta que, forzando las cosas, alumbraban la problemática de lo social; nosotros pensamos que desde las clases populares, incluido el mundo rural, estos descontentos retrocedieron en parte al escenario de las protestas de subsistencia de siglos anteriores y solamente en las clases medias urbanas y entre los intelectuales tardoilustrados y radicales, podemos hablar con propiedad de un cierto nivel de conflicto que fundamentalmente, y aunque se codee con lo social, será sobre todo ideológico y político. De tal manera que hablar de conflictividad social en estas primeras décadas pasaría por diferenciar entre motines y "bullangas" del hambre, la miseria y la ignorancia, y protestas, resistencias y movimientos pararevolucionarios y liberales en general, motivados por la persistencia de las herencias estamentales del Antiguo Régimen y el deseo inequívoco de consolidar el poder de la burguesía. Lo que ocurriría es que estas reivindicaciones políticas, nacidas al rescoldo de los socialismos utópicos, como sucedería en décadas posteriores en Alemania con los jóvenes hegelianos y los revolucionarios de 1848, tarde o temprano se encontrarían con los problemas del naciente proletariado industrial. Además, no debemos olvidar que el discurso higienista, como parte del discurso ilustrado, fue pensado, preferentemente, desde y para los individuos de las clases dirigentes de la sociedad estamental, y tan sólo en las situaciones de emergencia o de catástrofe epidémica ampliado a las gentes del común o, por razones productivas, proyectado hacia colectivos económicamente sensibles como soldados, marineros, mineros o trabajadores de arsenales y manufacturas reales.

La construcción de una higiene de las gentes, como diseño público y universal, sería tan sólo una bienintencionada apuesta política que se quedaría encerrada en los escritos de unos pocos ilustrados como Campomanes o Cabarrús y, de allí, no pasaría nunca al terreno de los hechos y las realidades. Solamente algunos de los liberales de las revueltas de 1835 y 1836 harán de pasada alguna referencia al proletariado como el joven propagandista Saint-Simoniano Pedro Felipe Monlau antes de su conversión al moderantismo, cuando habla del "bienestar del proletario"[101] y las más amplias y ya claramente referidas a las condiciones de trabajo de Abreu[102] que, aparte de defender el asalto a la Bonaplata, como resultado de que: «...El proletario sufre por su aumento de escasez, mira con disgusto la causa de su mal, y le rompe...»[103], describirá las condiciones de trabajo del momento denunciando sus consecuencias para la salud y abogando porque el mismo resulte atractivo y deseable:

> *Tampoco se presta atención a las condiciones en que el trabajo se realiza, inseguridad, monotonía de las funciones, larga duración de la jornada, insuficiencia de las remuneraciones (...) La sociedad está organizada de manera que el trabajo necesario a la producción lo presente bajo una forma repugnante, que en consecuencia produce poco y distribuye con injusta desigualdad (...) Hacer el trabajo bastante atractivo para que apasionadamente sean arrastrados a él los hombres, las mujeres y los niños practicándolo sin auxilio de la moral ni del hambre, es un hecho generador del nuevo orden social*[104].

Este planteamiento de Abreu, que estaría apuntando como cortafuego de la cercana "cuestión social" al "armonicismo" en las relaciones entre fabricantes y trabajadores, se nos presenta lleno de significaciones para entender por qué derroteros va a transcurrir en las próximas décadas el discurso sobre la salud de los trabajadores y en qué medida las diversas administraciones liberales, ya fuesen moderadas o progresistas, nunca entendieron estas ofertas equilibradoras –posiblemente hasta 1883– que, por otra parte, como vemos, no eran nada del otro mundo, pues no importaba el trabajo de mujeres y niños con tal de que éstos lo considerasen atractivo.

Los intentos fallidos del primer intervencionismo preventivo. Entre el higienismo de cátedra y la cuestión social. 1840-1883

Hemos escogido intencionalmente el inicio de este apartado en el dintel de 1840 como fecha en la que podemos considerar cerrado el primer ciclo de consolidación formal del liberalismo en España. En el verano de 1839 finaliza la Primera Guerra Carlista y se puede decir que, en principio, han desaparecido los impedimentos más sobresalientes que engatillaban el derrumbe de la sociedad estamental y daban paso al programa revolucionario pergeñado años antes por las reformas del gobierno Mendizábal desde septiembre de 1835. Desamortización eclesial, supresión de las pruebas de sangre, nobleza y Mesta, abolición de mayorazgos, señoríos y diezmos a la Iglesia, liberación de los oficios, etc.

Pero también fueron tiempos en los que se conocieron las primeras revueltas populares que, aunque tuvieron como eje basal del conflicto y como protagonistas principales a sectores de la menestralía urbana y de lo que podríamos considerar ahora como "clases medias" interesadas en acabar con los flecos de poder del Antiguo Régimen, dieron lugar a situaciones aparatosas, violentas e intranquilizadoras, ejecutadas por gentes de los segmentos más empobrecidos y marginados de la población. Si en la Barcelona de 1835 fue un subproletariado miserabilizado, probablemente manejado por intereses reaccionarios, en Madrid serían jornaleros sin trabajo, mujeres y desheredados los protagonistas de los motines con la diferencia de que, en este caso, los agitadores pudieron ser los mismos liberales. Lo importante de ambos acontecimientos es que de una u otra forma, las clases populares más endebles, desde el punto de vista socioeconómico, fueron utilizadas como carne de cañón, reproduciendo metafórica y realmente el estatus de dependencia, utilidades y simples objetos, que la nueva sociedad burguesa les tenía asignado en el taller y la fábrica. Sin embargo, como señalan Lida y Zavala[105], no sería hasta el Bienio cuando el obrerismo español agavillando menestrales, operarios y jornaleros, hiciese momentáneamente suyo, añadimos nosotros, el ideario democrático liberal inaugurando, con el movimiento huelguístico de 1854 y 1855, la verdadera "cuestión social" en nuestro país.

Desde el punto de vista médico-higiénico comenzará de nuevo la recepción traducida de obras de Higiene Pública que van incluyendo capítulos y apartados cada vez más prolijos, dedicados a tratar riesgos y enfermedades profesionales como parte si no central, a lo menos, obligada y relevante, en los textos de higiene. Paralelamente, aparecen los primeros escritos de autores españoles que bajo el indiscutible liderazgo –aunque solamente sea por su prolífica capacidad de publicista– de Pedro Felipe Monlau i Roca (1808-1871) formarán la saga de los que nosotros denominamos como "higienistas de cátedra". Será un discurso higienista que reclama el intervencionismo gubernativo pero que considera al mismo tiempo la higienización del trabajo como una estrategia médico-moral, para el disciplinamiento de un obrero que cada vez va presentando mayores resistencias a su integración en el orden de la nueva sociedad del capital y la fábrica.

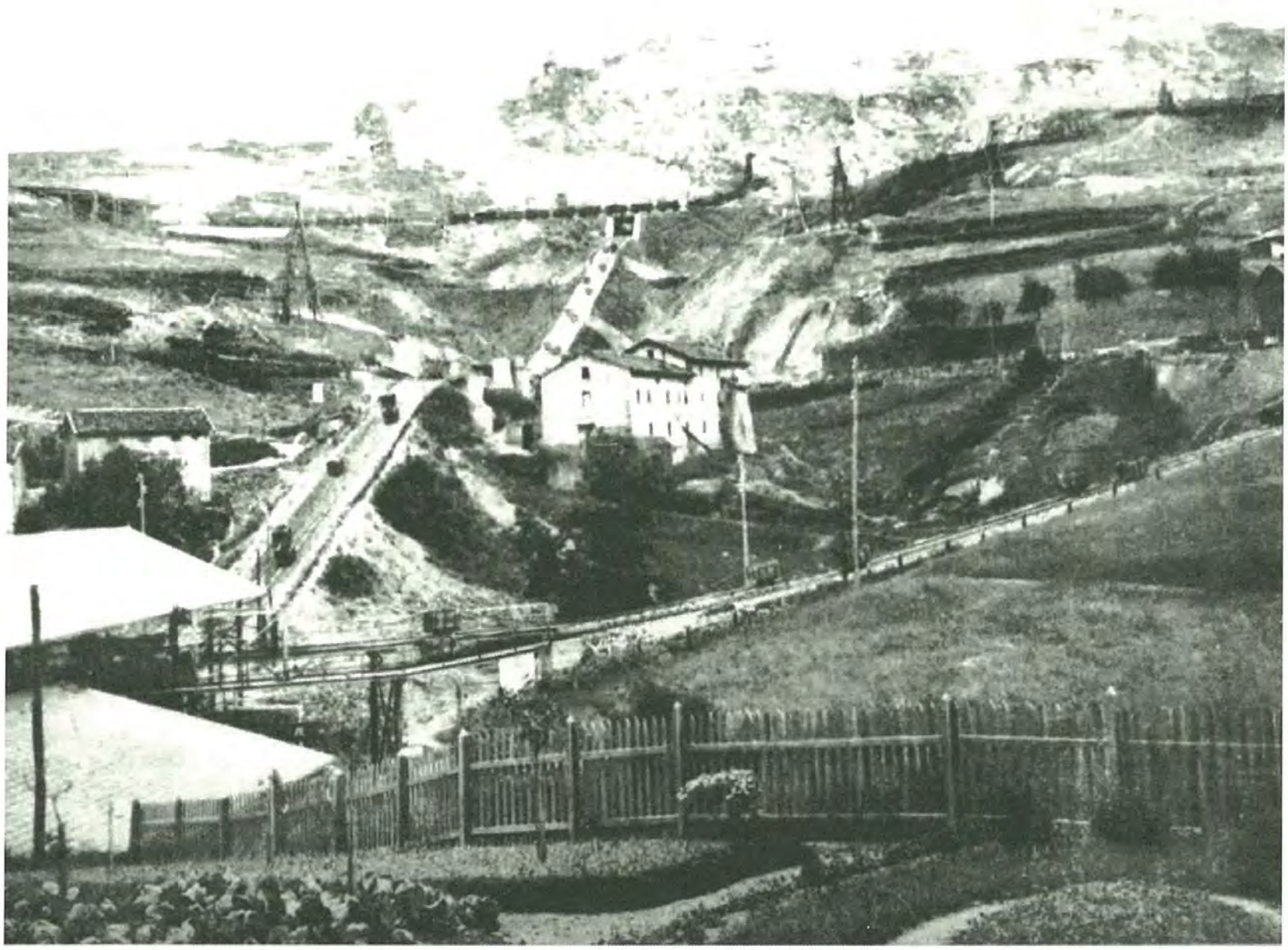
A pesar de ese moralismo higienista, son también escritos descriptivos que recrearán una verdadera cartografía de la miseria y la enfermedad obrera cuyo planteamiento tutelar, paternalista e interesado, no impedirá que, en la misma línea de los médicos franceses y británicos, sirviesen como denuncia de las condiciones de trabajo del proletariado fabril, haciendo un especial hincapié en el trabajo de mujeres y niños como colectivo más cómodo de manejar desde las sensibilidades filantrópicas de la burguesía bien-pensante del momento.

El primer escrito traducido en estos años, con un contenido descriptivo-preventivo sobre riesgos y enfermedades en el trabajo, se lo debemos a Charles Londe (1798-1862) del que se traduce, en 1843, la segunda edición (1838) de sus *Nouveaux éleménts d'hygiène* de 1827[106]. En el segundo tomo, algo camuflado y dentro de una extensa sección dedicada a la higiene del aparato respiratorio, contempla todas las profesiones cuyas enfermedades y riesgos tienen algo que ver con las patologías del aire y la respiración acompañadas de sus correspondientes medidas preventivas. Esta segunda edición, aparte su traducción más acertada, amplía considerablemente lo contenido en la de 1829, especialmente, en lo relativo a la prevención. Podríamos decir de ella que constituye el primer texto relativamente moderno de higiene profesional que se recepciona en nuestro país. Sabemos de él que fue texto oficial (Mercedes Granjel, 1983, Jacinto Molina, 1891) y que, aparte las reediciones y ampliaciones que tuvo en Francia, en España tendría dos más, traducidas por el prestigioso higienista Rogelio Casas de Batista[107].

Una segunda obra de menos calado que la de Londe sería la de un no muy conocido médico francés, el Dr. François Foy (1793-1867), del que se publica, en 1845, un *Manuel d'hygiène, ou Histoire des moyens propes á conserver la santé et á perfectionner le physique et le moral de l'homme*. Es una obra mediocre y sin ninguna originalidad pero incluye un apartado relativamente extenso sobre enfermedades de los oficios, acompañado de algunas propuestas preventivas. Probablemente fue una obra que pasó desapercibida en Francia en un momento en que se publicaban los dos volúmenes de la *Higiene Pública* de Michel Lévy y unos años atrás, junto al texto de Londe, en 1841, Adolphe Motard había publicado sus *Essai d'ygiène générale*[108]. El caso es que esta obra se traduce al castellano rapidísimamente, el mismo año de 1845, como *Manual de Higiene, ó Historia de los medios oportunos para conservar la salud y perfeccionar lo físico y moral del hombre*[109] siendo, según Jacinto Molina, libro de texto, junto con el Tratado de Londe y los *Elementos*"de Monlau, por sendas Reales Órdenes de 1851 y 1852[110].

En 1846, se traduce de manera incompleta el segundo tomo del *Traité d'hygiène publique et privée* de Michel Lévy[111], editado un año antes en París, abriéndose el ciclo de recepción en España del higienismo francés del Segundo Imperio en el que de la mano de fuertes reflejos defensivos, moralistas y tutelares, no presentes aún en Motard, Londe o Foy, se seguirá insistiendo en enfoques higienistas todavía heredados del galenismo, que durarían hasta el *Précis d'hygiène privée et sociale* de Alexandre Lacassagne en 1876.

Así, las higienes profesionales se cuelgan de la "gesta" o "gimnástica"como componente de las *sex res non naturales* de tal manera que la lectura de la enfermedad se hace desde el paradigma del ejercicio y el



Reproducción del grabado
Cuenca minera de Gallarta
Gallarta, (188?).
Fundación F. Largo Caballero.

Explosión de dinamita para hacer
volar una roca de cantera
Reproducción del grabado del libro
Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros
de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez.
Gijón, Tip. La Industria, 1902.
Biblioteca de la Casa del Pueblo
de Madrid.
Fundación F. Largo Caballero.

movimiento combinado con la "atmosferología" como reproducción de la "circumfusa" de la tradición hipocrática-galénica. Posturas, movimientos y aires corrompidos formarán los "modificadores" o condicionantes de la salud o la enfermedad en los oficios. Únicamente para las profesiones no mecánicas, las denominadas intelectuales o liberales, se echaría mano como constructo explicativo de la "perceptología" y de los "accidentes del ánimo" como adelanto de los riesgos psicosociales.

El eje de todo este diseño higienista, heredado y repicado por los higienistas españoles no será otro, que el enmascaramiento de las condiciones de trabajo en su dimensión estructural y organizativa de manera que la actividad laboral se desmenuza y parcela en espacios y operaciones puntuales, condicionados solamente por el umbral de esfuerzo o por la mayor o menor presencia de una aireación insuficiente, o de excesivas partículas contaminantes y nocivas. Incluso, cuando se habla de esfuerzo, todavía no se habla de fatiga en el sentido moderno y, además, se proyecta insistentemente sobre mujeres, niños y jóvenes asociado a la duración de la jornada, como dando a entender que son los únicos cuerpos sensibles a la fatiga y al esfuerzo, cuerpos "asténicos" y "blandos", diferentes a los "esténicos" y sufridores del trabajador adulto y varón que puede aguantar sin problemas jornadas de 14 horas.

En el mismo año en que se recepciona el texto resumido de Michel Lévy, Monlau publica sus *Elementos de Higiene Privada* dedicando unas escasas páginas finales a comentar brevemente algunas enfermedades profesionales como parte de lo que él llama "higiene privada especial". Estos primeros apuntes de Monlau a pesar de su esquematismo y cortedad nos han parecido siempre interesantes, pues marcan el derrotero "angélico" que va a tomar en adelante el "higienismo de cátedra" español. Así, por ejemplo, cuando relata las medidas preventivas para diferentes oficios, éstas se plantean como si el trabajo se realizase en un escenario idílico absolutamente controlable y gestionado por los trabajadores, que por su propia voluntad pueden salir a tomar el aire, pasear por el campo o tener acceso a una adecuada alimentación aparte de esbozar ya sus acostumbrados comentarios morales surrealistas:

> *El libertinaje es muy común, sobre todo entre los sastres, los zapateros, las modistas, las costureras y las lavanderas: en estas últimas, la inmersión continua de las manos en agua, y la posición ó estacion sentada en las otras, no deja de contribuir mucho á la sobreexcitacion de los órganos genitales*[112].

Un año más tarde Monlau publicará sus *Elementos de Higiene Pública*. Más allá de la obra de un Monlau que por esos años habría perdido su fervor progresista[113], incluso de ser, en numerosos capítulos y apartados, una reproducción de comentarios y reflexiones, entre otros, de Michel Lévy o Motard, nos parece una obra realmente interesante que, aparte reflejar una gran erudición, está atravesada por una profunda convicción higienista. Incluso su diseño moralista se presenta más contenido que en su *Memoria de Higiene Industrial* de 1856, cuyos 20 puntos incluiría en la reedición de 1862.

Este texto de Monlau, aunque constituyó un grito en el desierto, sería también un relato riguroso de denuncia; una fotografía de la miseria higiénica española y de las condiciones de trabajo existentes en donde, a pesar de que puedan sobrar excesivas referencias a otros países[114], no para en mientes al reflejar el panorama nacional; no cansándose en instar y recordar al Gobierno sus obligaciones en la procura de la salubridad de la población:

> *El Gobierno (cualquiera que sea su forma) es siempre una institución esencial y expresamente creada para proporcionar seguridad, libertad, comodidad y salud á todos los gobernados*[115].

Sus propuestas preventivas pueden parecer idealistas, pero son sin duda correctas, adelantándose en muchas décadas a su implantación real en España. Entre otras, abogaría por la redacción de un "manual de higiene" para cada profesión dentro de una política oficial de prevención, de modo

> *Que el Gobierno hará examinar el mecanismo de cada trabajo ó ejercicio industrial, y estudiar las influencias que obran sobre los industriales ó artesanos de la profesión dada. En vista de todo, dispondrá que se redacte un manual de higiene para cada profesión, y hará de modo que este libro ande en manos de las personas para quienes se escriba, ó que estas sepan al menos las reglas consignadas para mejor cuidar la salud*[116].

Con relación al trabajo infantil propugna, antes del fallido proyecto de los progresistas de 1855, que los menores de 10 años no puedan ser admitidos en la fábricas, no hagan trabajo nocturno y su jornada no supere las 8 horas, obligando a los patronos a que, por lo menos, les dejen asistir durante tres días a la semana a la escuela (pág 545 y ss). Y recomienda la existencia para los niños de una inspección sanitaria en las fábricas

> *regular, constante, desinteresada, é independiente de la natural que deben ejercer los padres y también los fabricantes...Este médico cuidará de la salubridad de las cuadras, suspenderá ó acortará la duración del trabajo de los niños según los accidentes de su crecimiento y las fases de su salud, autorizará el aumento de la duración del trabajo en los niños dotados de un vigor precoz; en una palabra, seguirá á los niños en las vicisitudes de su desarrollo, y atenderá á la regularidad de su vida física...Se redactará un reglamento administrativo general que comprenda todas las disposiciones relativas á la salud de los operarios, á la salubridad de las fábricas*[117].

Este planteamiento se hará todavía más original y hasta moderno, cuando apunta la necesidad de que el citado médico "no dependa en manera alguna del fabricante" sino de una Junta mixta formada por "administradores (se debe referir a representantes gubernativos) fabricantes y médicos" con lo que estaría anunciando el papel correcto de un verdadero médico de empresa.

A pesar de la severidad con que muchos historiadores han enjuiciado la obra de Monlau, también es de recibo reconocer, aunque sea dentro del horizonte utópico y moralista de lo que venimos en denominar como "higienismo de cátedra", estos honrados intentos por plantear soluciones concretas para el manejo correcto de la salud laboral.

Intentos que tardarían casi medio siglo en concretarse legislativamente y que en la reedición de su obra, en 1862, hará que nuestro paradójico doctor se lamente, al recordar el nunca aprobado proyecto de ley propuesto por Alonso Martínez, el 8 de octubre de 1855, *Sobre el ejercicio, la policía, las sociedades, jurisdicción é inspección de las industrias manufactureras.* Proyecto por otra parte que además, le parecerá tímido e insuficiente al declarar que de sus 25 artículos, solamente tres de ellos se refieren a contenidos directamente relacionados con la salud laboral. El 7°, al trabajo de lo niños; el 12°, a la capacidad y salubridad de los establecimientos industriales; y el 12°, apuntando indemnizaciones por accidente cuando la culpa es del fabricante.

No es cuestión de extenderse más, por ahora, sobre esta primera etapa de la contribución de Monlau a la prevención en nuestro país como no sea añadir que los 20 puntos de la Memoria que con el membrete de: "¿Qué medidas higiénicas puede dictar el Gobierno á favor de las clases obreras...?" se añadirían a la edición de 1862, que por lo demás, se mantendría prácticamente idéntica a la de 1847.

En 1848, en una publicación de divulgación científica madrileña, *Instrucción para el pueblo*, continuaría insistiendo en que el Gobierno se preocupe –por entonces "tutelarmente"– de la salud de los trabajadores: «Todos tienen derecho á que el gobierno, como padre y tutor de la sociedad, vele por su salud, avisándoles de los peligros que corren, conjurando por sí los muchos peligros...y dándoles todos aquellos consejos que valgan para dirigir atinadamente su conducta. En esto consiste principalmente la gimnástica social ó administrativa...»[118]. En el horizonte español de 1848, puede que a nuestro buen doctor, ahora militante del moderantismo liberal, le fuera imposible llegar a más en sus recomendaciones que, por otra parte, nos indican el carácter paternalista y graciable, desde el que se estaba diseñando en España la salud obrera, mientras que, por esas mismas fechas, en el Berlín de las barricadas, otros médicos como Rudolf Virchow y Solomon Neumann planteaban tajantemente la salud de los trabajadores como un derecho ciudadano.

La antigua polémica de finales del XVIII sobre la conveniencia o no de ubicar los establecimientos fabriles en el interior de las ciudades, seguirá cobrando protagonismo durante estos años centrales del XIX. Una de las circunstancias que abrirían el debate sería el amurallamiento de la ciudad Condal contra el que se levantaría un potente movimiento ciudadano[119] a partir de 1841, momento en que Monlau redacta uno de sus primeros escritos de higiene urbana en defensa del derribo de las murallas. En 1846, se añadirían las intranquilidades de diversos estamentos locales desde el Ayuntamiento a la Comisión de Fábricas, por el aumento tanto de establecimientos fabriles[120] como del número de obreros. Se convoca a diversas instituciones, se discute y se llega a algunas conclusiones, que en resumidas cuentas resulta que no tienen mucho que ver con la higiene sino con lo social: al final el argumento de peso para sacar de la ciudad "vapores"[121] y fábricas de productos químicos era que los obreros en un medio rural presentarían "reivindicaciones más moderadas" que en la ciudad, añadiendo que siempre sería más fácil destruir y arruinar la industria concentrada en una sola ciudad que la desparramada en numerosas localidades rurales. Probablemente en estas consideraciones confluyeron no sólo los fantasmas y temores ante las iniciales reivindicaciones obreras más las recientes bullangas populares, sino además, los destrozos en el tejido fabril de los bombardeos que sufrió Barcelona entre 1841 y 1843, sin olvidar, claro está, los sucesos de 1835[122]. Unos años más tarde, el médico barcelonés Joaquín Font i Mosella, pondría un toque de profesionalidad higienista al debate, mediante un informe dirigido al Ayuntamiento en el que reconociendo que

> *otro perjuicio de la existencia de las fábricas grandes dentro de los muros de esta capital es la facilidad con que muchos jornaleros se dejan embaucar por su poca instrucción por los revolucionarios diestros para servirles en sus miras, las mas veces en perjuicio propio de los mismos jornaleros. Todavía son demasiado recientes varias asonadas de que ha sido teatro esta capital, en mayor número que todas las demás, á las cuales indudablemente han dado pábulo las mismas clases proletarias, que mas tarde han pagado los efectos de su impremeditación*[123].

Despliega y muestra, paralelamente, una minuciosa cartografía de las duras condiciones de trabajo y vida del proletariado barcelonés de la época, poniendo de manifiesto jornadas de trabajo para hombres sanos o enfermos, mujeres y niños de hasta 13 horas. Grandes carencias alimenticias; viviendas insalubres y caras; talleres y fábricas con una atmósfera altamente contaminante y tóxica. Aconsejaría, además, el reconocimiento médico previo, introduciendo para la vida laboral los términos de comodidad, vitalidad y bienestar,

> *y no permitiendo tampoco que nadie se dedique á aquellos oficios que han de ser perjudiciales á su salud, para lo cual haga reconocer á los aspirantes á jornaleros por facultativos prácticos que declaren acerca de su utilidad (pág 35).*

Como reclamación novedosa Font propondría la necesidad de contar con máquinas que hagan menos fatigoso y peligroso el trabajo, especialmente en la industria textil:

> *Limitándome á la clase algodonera, haciendo adoptar algunas máquinas de reciente invención, y procurando que se hagan en otras, modificaciones recien descubiertas, podrá disminuir el número de los perjuicios de algunas de las preparaciones que sufre*[124].

Otra novedad en el enfoque de este higienista es que, a diferencia de otros médicos como Monlau y Salarich, se alejaría claramente de cualquier juicio peyorativo sobre la moralidad y personalidad del obrero manifestando:

> *Por último nuestros jornaleros, salvas muy pocas excepciones, son honrados, laboriosos, buenos esposos, excelentes padres; dignos son por lo mismo y muy dignos del aprecio de sus amos y de toda consideración y proteccion del gobierno*[125].

A partir de la obra del Dr. Font, la problemática fabril barcelonesa saltará de lo ambiental a lo social. El problema no va a ser ya el de la salubridad de los establecimientos fabriles considerados desde el punto de vista de la salud pública.

Lo que, a partir de los sucesos de julio de 1854, va a constituir el sustrato principal de las intranquilidades de los núcleos de poder de la ciudad, va a residir ahora en la conflictividad social incrustada en la Revolución progresista con que se inicia el Bienio.

Aunque, después de la dudosa victoria del pronunciamiento de Vicálvaro, a finales de junio, se tardaría semanas en conseguir el apoyo popular, en lo que se refiere a la ciudad Condal y, a pesar de los tres días de barricadas madrileñas[126], revestiría las características de un movimiento en donde los trabajadores formarían el núcleo duro de la protesta aunando ideales político-progresistas con los relacionables con las condiciones de trabajo. A la dinámica política del 14 de julio se le uniría el conflicto de las selfactinas con la reaparición de la violencia luddista de las décadas anteriores cuya última manifestación se había dado en el incendio de la fábrica de los Subirats y Vila, en 1848 (Casimir Martí, 1977).

Fue precisamente este conflicto, que supuso junto a la revuelta de dos días una huelga total del textil barcelonés, el catalizante probablemente de las primeras estrategias gubernamentales de negociación e intervención administrativa en la problemática de lo social, liderada por el propio gobernador civil; en este caso, el liberal progresista Pascual Madoz, para continuar con su sucesor, Cirilo Franquet.

Como relata Casimir Martí (1977), el papel protagonizado por Madoz tendría una significación realmente revolucionaria en la historia española del manejo administrativo de los conflictos obreros, siempre tratados como problemas de orden público, para situarlos en la esfera estricta de lo sociológico o laboral.

Madoz levanta el estado de sitio y se establece un programa de negociación con los fabricantes que permita, aparte de la desactivación del conflicto, la instauración de comisiones mixtas de asociaciones obreras y la Junta de Fábricas que, de alguna forma, y aunque no trataron asuntos concretos de salud laboral, servirían de prólogo a toda una corriente armonizadora posterior, ejemplificada en 1883 por la Comisión de Reformas Sociales (CRS).

Los dos cortos años del Bienio, aunque contabilizaron el fracaso del primer proyecto de legislación laboral moderna, supusieron un clima de libertad de expresión y asociativa que permitiría la salida a la superficie del lenguaje de un discurso obrero autónomo sobre sus problemas y situación, que lentamente iría introduciendo percepciones y reivindicaciones higiénicas que, curiosamente, fueron siempre acompañadas de sentidas llamadas a la dignidad y a la consideración moral de su trabajo, situándose de un modo transparente en el solado de lo psicosocial, como un acompañante estructural del accidente o la enfermedad. En este sentido, siempre han sido para nosotros esclarecedores los diversos documentos emitidos por el asociacionismo obrero barcelonés que desde el Documento fundacional de los tejedores de Barcelona, en 1840, hasta el manifiesto de la Asociación de Hiladores, en 1856, pasando por la exposición dirigida a Espartero, en 1855, por la Junta de Directores de la Clase Obrera, [127]suponen un verdadero grito reivindicativo que se colocará como solemos a menudo decir: «más allá del cuerpo y de la máquina»[128].

Desgraciadamente esta posibilidad de entendimiento se agostaba en el verano de 1855 dando lugar a la huelga general de primeros de julio en donde, según una proclama publicada durante esos días, las reivindicaciones laborales se articulan directamente con las de los derechos ciudadanos emblematizados en la exigencia de poder acceder a las filas de la Milicia Nacional, como significante máximo de un estatus de ciudadanía plena[129]. Pues bien, será sobre este suelo de desesperanzas y desencuentros, en el que se van a dar los primeros escritos de higiene industrial desgajados de las higienes públicas, acompañados de publicaciones sobre higiene rural, más una aceptable producción de textos y obras de higiene militar y naval[130] independientes de los manuales de higiene pública donde, como sabemos, se incluían en los apartados tocantes a la higiene de las profesiones.

En enero de 1855, y por lo tanto, antes de que el umbral de conflictividad social hubiese alcanzado su clímax, la Academia de Medicina y Cirugía de Barcelona promueve un concurso bajo el lema: "¿Qué medidas higiénicas puede dictar el Gobierno a favor de las clases obreras? " La Memoria como sabemos fue ganada por Monlau y publicada en Madrid (Imprenta y Estereotipia de Rivadeneyra), en 1856, bajo el rótulo principal de *Higiene Industrial.*

La Memoria, de no más de 63 págs en 4° menor, se aparta sensiblemente del tono, en el fondo comedido, del capítulo dedicado a la higiene de las profesiones mecánicas de sus *Elementos de Higiene Pública* de 1847. Aparcando, y a pesar del tono profundamente moralista y lleno de prejuicios sobre la personalidad obrera, que ha sido profusamente tratado[131] en la bibliografía española, las veinte medidas que propone al Gobierno, algunas totalmente utópicas por no decir ingenuas; hay por el contrario otras que sí deben ser tenidas en consideración, formando, junto con las que se irían lentamente desgranando de las demás propuestas de los higienistas de cátedra, el basamento prevencionista en nuestro país que, como estamos repitiendo, tardaría casi medio siglo –a pesar de la Ley de 1873– en proyectarse sobre resoluciones administrativas realmente operativas. De entre ellas nosotros resaltaríamos las siguientes:

1ª Medida: Descentralizar las fábricas y talleres; ... llevando las grandes manufacturas y los talleres de alguna consideración a los pueblos rurales...
2ª Medida: ...Sujetar, la construcción de los talleres y de los edificios-fábricas a las condiciones de salubridad convenientes, y mandar inspeccionar los mismos edificios, bajo el punto de vista higiénico, después de construidos o mientras sirvan para el objeto que fueron construido (...) Ni así construida la fabrica ha de abandonarla el celo tutelar del Gobierno. Desde el momento en que se empiece a trabajar en la fábrica o el taller, debe nombrarse para su inspección sanitaria un médico inteligente que la visite todos los días, y prescriba al dueño o al empresario las medidas higiénicas conducentes para la mejor salud y el bienestar físico de los operarios...
3ª Medida: ...Mandar construir casas-modelos con habitaciones adecuadas para los obreros y sus familias; y fomentar la construcción de casas análogas por cuenta de los particulares...
8ª Medida: ...Dictar una ley sobre el trabajo de los niños de ambos sexos en las fábricas (...) haciendo patente que el trabajo fatigoso y desproporcionado, impuesto desde la niñez, es una de las causas más poderosas de enfermedad y de muerte en las clases obreras...
Pasando a continuación a señalar los contenidos que debería contemplar una ley española sobre el particular: ...No admitir ningún niño o niña menor de diez años, y siempre previo reconocimiento y declaración, del Médico inspector del establecimiento, de que el respectivo trabajo no podrá perjudicar

a la salud ni al crecimiento o desarrollo del niño (...) fijar la duración máxima del trabajo a seis horas diarias para los niños de diez a doce años, y a diez horas para los de doce a dieciseis...prohibir absolutamente el trabajo nocturno...

9ª Medida: ...Evitar, y en su caso remediar, los accidentes y desgracias que ocasionan a veces las máquinas (...) inquiridas las causas de los accidentes desgraciados en las manufacturas y los talleres, nada más fácil que encontrar el posible remedio o método preservativo. Reglamentos severos para los fabricantes, mayordomos y jefes de taller, imponiéndoles la obligación con su correspondiente sanción penal, de adoptar todas las precauciones convenientes; e instrucciones claras y circunstanciadas para los obreros, a fin de que no sean víctimas de su incuria o distracción.

Consumada ya la desgracia, el obrero víctima de ella ha de ser inmediatamente socorrido y visitado por el Médico inspector de la fábrica, para lo cual debe haber en ella un botiquín con los medicamentos y apósitos necesarios. En el caso de que el obrero quede inútil, la humanidad y la justicia aconsejan que en manera alguna quede abandonado a sus míseros recursos el inválido de la industria...

15ª Medida: ...Mandar componer, y distribuir gratis, una Cartilla higiénica para uso de los obreros de cada arte o industria...

16ª Medida: ...Ofrecer y adjudicar premios anuales a los autores de cualquier método o descubrimiento que contribuya a disminuir los peligros o la insalubridad de ciertas artes o industrias...

20ª Medida: ...Abrir una información general acerca de la situación ó de las condiciones físicas y morales de las clases obreras y formar las estadísticas de la industria fabril en España...

Hemos querido extendernos en la trascripción de estas propuestas por considerar que, más allá de algunos de sus comentarios críticos, y posiblemente reaccionarios, es obligado reconocer la madrugadora aportación de Monlau a la salud laboral en nuestro país; tan adelantada, que algunas de sus recomendaciones no serían incluidas en la legislación de 1900. En un concurso posterior de la misma Academia barcelonesa bajo el lema u objetivo de: «una cartilla que señale los medios higiénicos con la que puedan precaverse en las fábricas, talleres de obradores, las enfermedades que acarrean los materiales que se elaboran, las máquinas y los instrumentos que se usan...» Joaquín Salarich i Verdaguer (1816-1884) ganaría el primer premio con una Memoria titulada *Higiene del Tejedor ó sean Medios físicos y morales para evitar las enfermedades y procurar el bienestar de los obreros ocupados en hilar y tejer el algodón*. El escrito, de 130 páginas en 8ª mayor, sería publicado en Vich, en 1858.

Esta obra de Salarich se nos presenta como un escrito menos uniforme que la anterior Memoria de Monlau, adoleciendo de una potente añoranza ruralista que no estaría presente en su Higiene Industrial, acompañada además de un excesivo afán moralista y defensivo lleno de reservas ante la personalidad "aviesa y viciosa" del obrero; desconfiando de que las medidas materiales con ellos puedan tener resultados positivos sino «se les moraliza y no se les inculcan las creencias religiosas» (pág 130).

Para Salarich, «las masas inmensas de obreros (...) forman un cuerpo colosal, por cuyas venas corre una sangre ardiente y viciosa...» (pág 130).

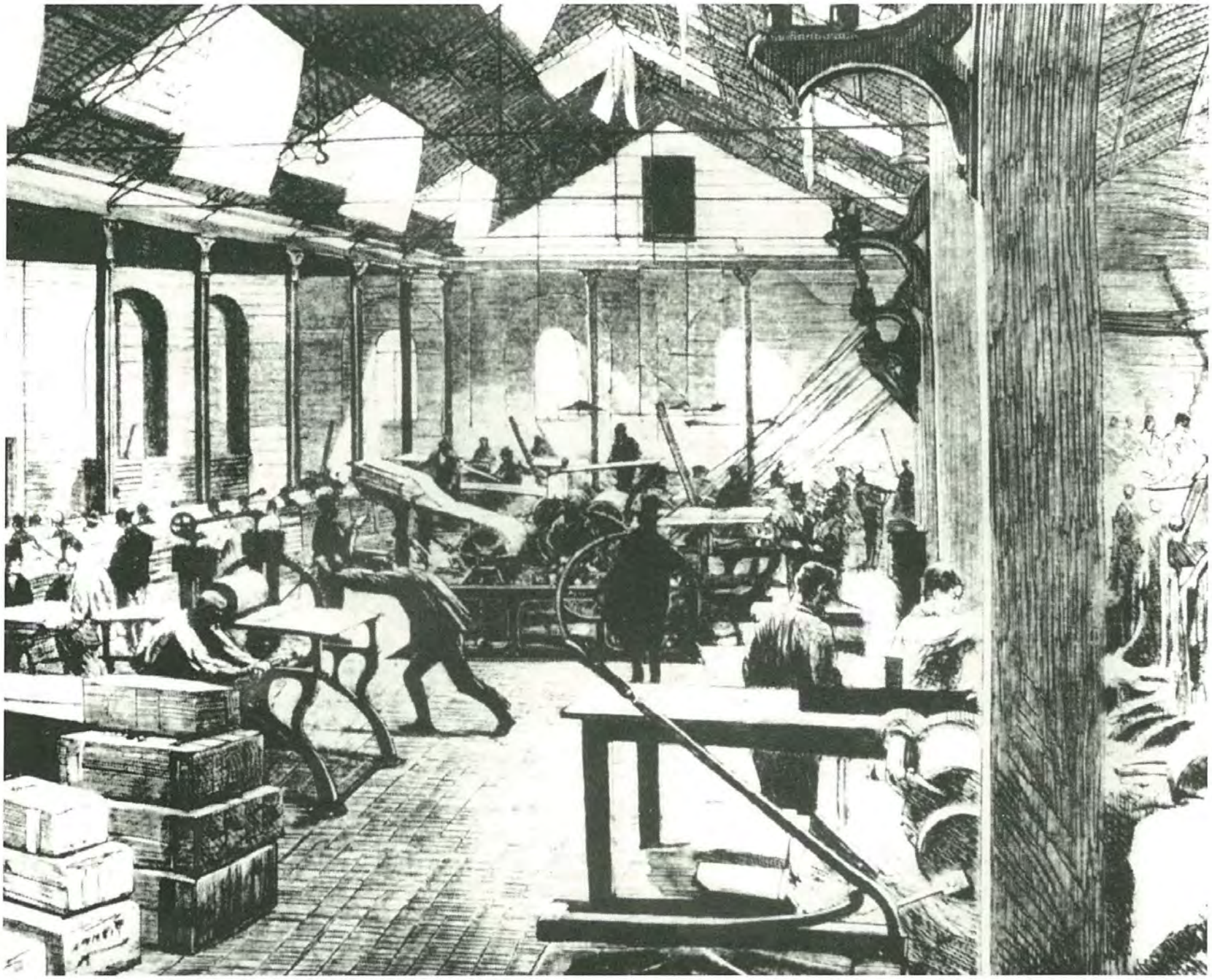
Pero dicho esto, también hay que reconocer su descripción de las insalubres condiciones de trabajo en el textil catalán y de algunas de sus patologías más características como la llamada "tisis algodonera" al lado de una serie de rigurosas consideraciones sobre la prevención de los accidentes debidos a la maquinaria, dirigidas especialmente a la protección de los niños obreros. Al igual que Monlau, recomendaría la adquisición y empleo de máquinas provistas de dispositivos de protección para evitar accidentes, señalando estas medidas como imposiciones obligatorias del Gobierno hacia los fabricantes para

> *que se sirvan de las máquinas mas perfeccionadas, y menos peligrosas que sea posible; mándeles como en Inglaterra, con reglamentos severos, y hasta con multas si es necesario, que adopten todas las preocupaciones convenientes*[132].

A pesar de que no le quedase más remedio que hablar de la máquina, el enfoque higienista de Salarich estuvo siempre atornillado por un potente ruralismo que tendía a defender las costumbres y las culturas de trabajo de la sociedad estamental. El que su vida transcurriese casi toda en Vich y su estrecha relación como médico y como individuo con el medio campesino catalán pudieron ser determinantes para tener esta mentalidad.

Esta inmersión en lo rural, le hará escribir una obra directamente relacionada con la higiene rural titulada *Higiene del campo*, que publica en diez y nueve artículos en la *Revista de Agricultura Práctica* de Barcelona, entre 1857 y 1860[133]. Aunque según nuestra investigación puede ser el primer[134] escrito con este rótulo publicado en España, al que le seguiría como luego comentaremos la *Higiene rural* de Giné i Partagás, en 1860, es un texto muy elemental que visualiza en general el asunto desde criterios de higiene privada y ofrece escasas consideraciones preventivas dando la impresión que lo que le preocupa es sobre todo la salud de los labradores al estilo de Tissot, más que la de los jornaleros. No obstante, contiene varios apartados de un cierto interés cuando trata aspectos de higiene pública, como por ejemplo los dedicados a los establecimientos escolares, señalando los deterioros músculo-esqueléticos de los niños por malas posturas, los peligros en la visión y la necesidad de atender a las condiciones de espacio, temperatura y humedad de las escuelas[135].

En otro párrafo recomienda la necesidad de que en cada distrito rural haya un hospital y en relación con enfermedades propias del mundo rural, comenta la insalubridad de los arrozales y la necesidad de separar las habitaciones del espacio dedicado a los animales. Quizá lo más reseñable sea, sin embargo, el énfasis que pondría Salarich en las virtudes del trabajo campesino y muy especialmente en erigir sobre el mismo un modelo de relaciones de trabajo sustentado sobre la disciplina y las servidumbres estamentales, que será precisamente lo que indirectamente intenta proyectar en su *Higiene del Tejedor*. Este diseño idílico sobre el trabajo agrícola no será solamente exclusivo de nuestro autor, sino que pesará durante años sobre los trabajadores del campo, haciendo que sus enfermedades y riesgos hayan ofrecido siempre, una gran opacidad. La constatación la tendremos en el comentario con el que Salarich cierra su *Higiene del campo:*



Condiciones de trabajo en el siglo XIX: Obreros en una fábrica de hilaturas. Barcelona.
Fundación Largo Caballero.

El trabajo de los niños en el siglo XIX
Fundación F. Largo Caballero

La profesión agrícola, dice un autor contemporaneo, es un culto perpetuo que la especie humana rinde al Criador, perfeccionando su obra. Este culto tiene sus dogmas (...) Los labradores y los colonos son los sacerdotes de este culto; los grandes propietarios terratenientes son los pontífices. Es una profesión noble que no se han desdeñado de ejercer algunos monarcas (...) Esta profesión generalmente hablando es sana. Los agricultores no conocen la tisis de los tejedores, los cólicos de los pintores, el escorbuto de los marinos, el carbúnculo de los pelaires, y otras cien enfermedades características de otras tantas profesiones. Los agricultores respiran un aire puro; (...) Si gana menos jornal que otros industriales, es este mas seguro y mas suficiente, porque no tiene tantas necesidades (...) la profesión que siempre se ha considerado como una de las mas propias para la salud[136].

La dedicación de Salarich al mundo de la agricultura se reflejaría además en la confección de una *Cartilla rústica* en donde desgrana abundante información sobre maquinaria y modernización de técnicas de cultivo con algunas notas sobre medidas preventivas. Sería editada por la Imprenta del Diario de Barcelona, en 1859.

Durante estos años, aparecen algunos trabajos que, sin constituir aportaciones tan estructuradas como las de Monlau y Salarich –y en general desapercibidas–, eran exponentes de que las cosas estaban cambiando y se iniciaba en nuestro país la producción de una cierta literatura higienista que se iba lentamente diferenciando del tratamiento ambientalista y antimiásmático de las higienes públicas, para ir situándose en los territorios de la producción fabril. En el mismo concurso en el que Salarich consigue el primer premio, es adjudicado el segundo a Antonio Prats i Bosch (1836-1862) que, posiblemente, si no hubiese fallecido a una tempranísima edad, hubiese sido un higienista relevante. El título de su Memoria era: *Higiene del operario de una fábrica de albayalde*.

La única referencia que tenemos sobre esta Memoria viene indirectamente de otro escrito de Prats contenido en *El Monitor de la Salud*[137] que versaba sobre la "Intoxicación saturnina por el polvo de cristal"[138] en donde recomienda como medida preventiva abstenerse de bebidas alcohólicas y frutos ácidos, recordando, que dichos preceptos los había ya inculcado en:

Una memoria que, estando cursando el cuarto año de la facultad, tuve la honra de presentar á la Academia de Medicina y Cirugía de Barcelona, y fue premiada con el accesit en enero de 1857. En esta memoria, intitulada: Higiene del operario de una fábrica de albayalde, al hablar de la alimentación que mas convenía á dichos operarios, hacia las siguientes consideraciones sobre las sustancias ácidas: Según cual sea el ácido que predomine en la sustancia alimenticia, podrá ocasionar la descomposición del albayalde que ha ido á parar al estómago, y dar por resultado una sal soluble que será absorbida con muchísima facilidad[139].

En el citado *Monitor de la Salud*, revista quincenal (1858-1864) dirigida y escrita íntegramente por el prolífico Monlau, podemos encontrar alguna que otra información más sobre higiene industrial, como unos "Consejos higiénicos é instrucciones sanitarias para todos los empleados de la Compañía de los ferro-carriles de Madrid á Zaragoza y á Alicante", redactados por el jefe médico de los servicios sanitarios de la Compañía, el Dr. Ramón Carrión y Sierra[140]. Nos parece un documento valiosísimo para atestiguar, a mediados del XIX, la existencia en los ferrocarriles españoles de un servicio de medicina de empresa que, probablemente, fuese, junto a la minería, los únicos centros de trabajo en donde se instalaron, al margen de cualquier decisión o imposición gubernamental directa.

Otra obra que en esta línea podemos citar sería la de Francisco José Bagés: *De la intoxicación saturnina observada en los mineros de la Sierra de Gádor, comparada con la de los fabricantes de los varios preparados de plomo*[141].

Durante la década de 1850, tenemos anotadas dos obras de higiene pública que no hemos estudiado, y que por lo tanto no sabemos si contenían alguna referencia a la higiene de los trabajadores. Una es de Cipriano de Uribarri, con el título de *Tratado de Higiene*, Barcelona, 1852 y otra como *Compendio de Higiene* del médico extremeño Francisco Ramírez Vas (1818-1880) impresa en Badajoz, Imprenta de Arteaga y Compañía. en 1858.

Puede ser interesante señalar que, durante estos años previos al Sexenio, comienzan a proliferar las memorias de doctorado[142] con membretes relativos a la utilidad de la higiene pública, de entre las cuales, de las que hemos podido estudiar, solamente hemos visto en algunas tocar de pasada aspectos relacionados con la higiene de los trabajadores, pero ninguna centrada particularmente en contenidos de higiene industrial[143]. Aspecto éste que nos podría señalar, a pesar de los esfuerzos de algunos contados médicos como Monlau, el peso o el lugar casi marginal que la higiene industrial ocupaba dentro del higienismo público y las expectativas intelectuales de los nuevos doctores. El problema podría estar en responder en nuestros días a la misma cuestión.

Como otra aportación adelantada a la higiene del trabajo agrícola Juan Giné i Partagás publicaba un texto de *Higiene Rural* mucho más técnico, centrado y extenso, que la *Higiene del Campo* de Salarich. Lo más interesante de esta obra es que introduce numerosas recomendaciones preventivas para el trabajo agrícola, al mismo tiempo, acompañadas de criterios que en la actualidad podríamos tomar como ergonómicos. Comentará el descuido que se ha tenido en el diseño de los instrumentos de labranza sin atender a:

proporcionarlos á las fuerzas de los que deben usarlos. Por eso vemos esas azadas con tanto hierro, esas layas tan pesadas, esas estevas tan inclinadas al suelo, que obligan a mantener posiciones violentas y duraderas[144].

Dentro de las comunicaciones, memorias y discursos académicos de la época existe un documento memorable en el que, por primera vez, descontando la *Estadística sobre la situación de la clase obrera en Barcelona* del ingeniero de caminos Ildefonso Cerdá, en 1856, un profesional ajeno a la medicina habla del trabajo. Se trata del arquitecto y Director del Real Instituto Industrial de Madrid, Manuel María de Azofra y Saénz de Tejada (1813-1879).

Con motivo de su discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Físicas y Naturales, hablará de las máquinas y de los motores animados, reconstruyendo el primitivo discurso sobre las máquinas y el trabajo en nuestro país, iniciado por el coronel de artillería José de Odriozola[145], en 1839.

Expone su noción del motor humano como motor animado, señalando inicialmente que es un modelo de motor intermitente que necesita descanso y alimentación, para pasar a continuación a desarrollar una sugestiva teoría que se concreta en la idea de que este motor humano no podrá considerarse nunca como un motor fuerza, para eso están las máquinas, los motores inanimados movidos por la fuerza del agua o del vapor, afirmando que el motor humano –descontando determinadas tareas– es fundamentalmente un "motor intelectual", "una fuerza vital" que a nosotros nos gustaría traducir como "cognitiva y emocional". Alrededor de este eje argumental, habla de la fatiga y del descanso, denuncia los egoísmos y la improductividad del trabajo excesivo y del infantil, señalando que el trabajo fabril necesita una acomodación fisicomecánica, intelectual y organizativa, que nos traslada a la posterior cultura de la Organización Científica del Trabajo, con algún toque premonitor de los enfoques ergonómicos. Para este arquitecto «...Tratar de obtener del hombre en todos los casos la mayor cantidad de trabajo corporal de que sea susceptible...» será algo que repugna a la humanidad y además «...opuesto á los intereses de los que tan torpemente quisieran abusar de los medios de trabajo puestos á su disposición...».

El "trabajo-fuerza" será para nuestro autor una tarea de esclavos; la nueva sociedad de la máquina necesitará de nuevos modelos de organización del trabajo humano:

> *Más para obtener del hombre como motor una cantidad de trabajo, que tan útil pueda ser en las diversas operaciones de la industria, de la manera mas ventajosa, no basta aplicar á ciegas su fuerza muscular; es preciso poner los medios necesarios para aumentarla cuanto sea dado, para emplearla con la posible destreza y aptitud, y dirigirla con la mayor inteligencia y acierto; es indispensable la educación física, artística é intelectual (...) el reposo, el sueño y el alimento, son indispensables para la vida y para recobrar fuerzas perdidas en el trabajo (...) si por una prolongación excesiva del trabajo diario, ó por verificarlo en condiciones insalubres, Ó en edad y circunstancias poco acomodadas, se origina una perturbación en la economía animal del motor*[146].

La entrada en la lectura del trabajo de profesionales ajenos a la medicina, incluso de médicos con una visión más moderna de la patología humana, como sería años más tarde el caso de Simarro, ayudaría a la superación de la visión antimiasmática y accidental de los riesgos laborales para ir encontrando y desarrollando nuevos constructos afianzados en la fatiga, los ritmos de trabajo o el descanso que, necesariamente, desembocarían un siglo después en la organización del trabajo y en los riesgos psicosociales. Pero por ahora, a la altura de 1868, es ya de por sí significativo el que se inicien estas nuevas miradas sobre la salud laboral.

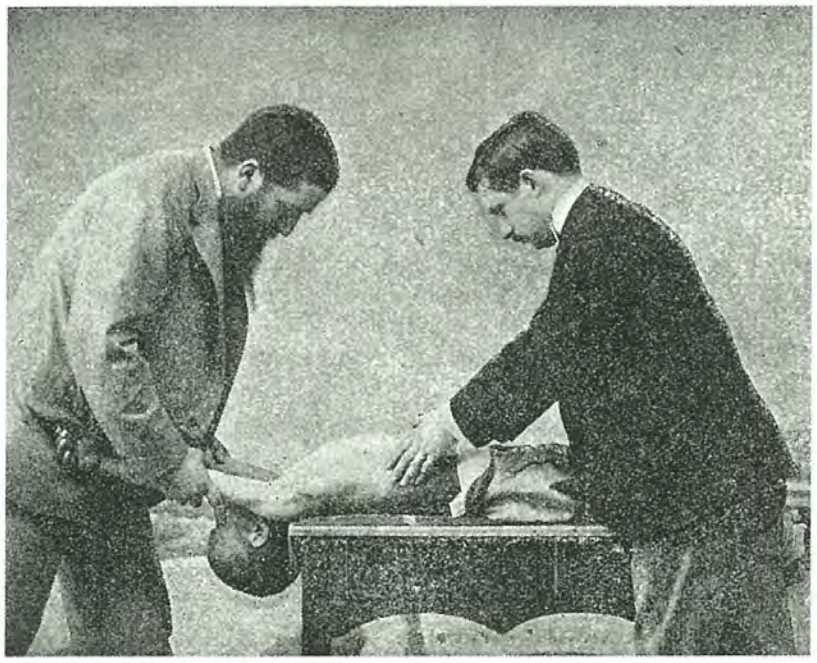
A pesar de estos tímidos intentos por construir estrategias preventivas sobre enfermedades y accidentabilidad laboral, éstas nunca llegarían a plasmarse en leyes positivas que obligasen a su cumplimiento por empresarios y fabricantes. Como hemos apuntando anteriormente, el tímido proyecto de Alonso Martínez (Gaceta del 10 de octubre de 1855) no sólo no se aprobaría sino que ni siquiera llegaría a discutirse. Por otra parte, no fue más que un mezquino y vergonzante proyecto que únicamente pretendía distraer el creciente descontento obrero para intentar intercambiar unas cuantas medidas de higienización ambiental por orden y disciplina, a fin de conseguir «la corrección de aquellos excesos que conmoviendo los talleres y las fábricas con exigencias y quejas inmotivadas, alteran y suspenden su trabajo»[147]. Seguramente con la memoria puesta en las huelgas barcelonesas del verano de 1855.

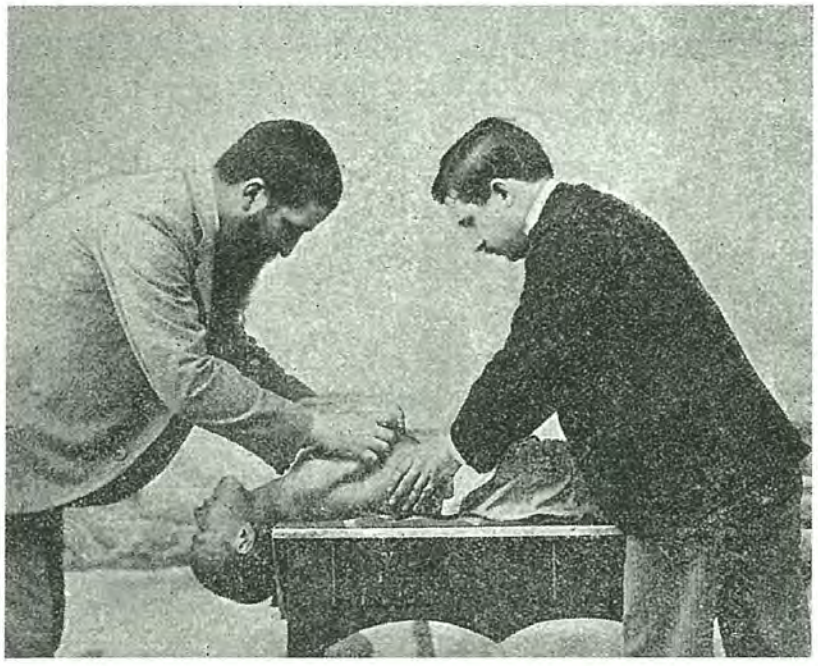
El inicio de las primeras leyes intervencionistas españolas que intentaron romper el monopolio que las instituciones caritativas, los montepíos y la filantropía –o la inteligencia– de algunos pocos empresarios tenían sobre el cuerpo del trabajador sería obra de los progresistas y republicanos del Sexenio con el Decreto de 29 de diciembre de 1868 y la Ley de 24 de julio de 1873.

En el Decreto de 29 de diciembre al mismo tiempo que se sentaban las bases de la nueva ley de minas se instaba al Gobierno a la promulgación urgente de un Reglamento de policía minera que determinaría que, en adelante, fuesen los ingenieros de minas los gestores de la seguridad e higiene mineras. Reglamento que, sin embargo, no verá luz hasta el 15 de julio de 1897.

La Ley republicana de 24 de julio de 1873, firmada por Eduardo Benot[148], que intentaría recuperar, sobre todo, el alarmante retraso español en relación a la regulación del trabajo infantil, más que corta, llegaría demasiado tarde, con 30 años de retraso respecto a la francesa; estableciendo como edad mínima los 10 años que, de haberse cumplido, hasta hubiese sido enormemente aceptable. El problema fue que, junto a su reiterado incumplimiento, solamente contemplaba una parte del trabajo fabril, sin incluir el trabajo infantil en el campo, el comercio y la multitud de talleres y empresas no mecanizadas.

Otros artículos como el 6º se quedarán también cortos al limitar las medidas asistenciales a empresas de más de 80 operarios con lo que dejaba fuera a la casi totalidad de las empresas españolas. Cobertura asistencial que tampoco suponía mucho si la comparamos con las recomendaciones de Monlau en 1856. Así, por ejemplo, la contratación de un médico-cirujano (por iguala) que no viviese a más de 10 kilómetros, teniendo en cuenta el estado de las carreteras, los medios de transporte de la época y el carácter de muchos accidentes laborales, quedaba casi como un simple brindis al sol. No obstante, supuso el primer paso y, de hecho, el empujón ya irreversible para romper con el doctrinarismo liberal de dejar las cosas del trabajo en manos de la invisible lógica del mercado, introduciendo dispositivos de intervención como los "jurados mixtos" que de alguna forma estaban anunciando la figura posterior de la inspección de trabajo. Por otra parte, habría que añadir para entender la tibieza de su articulado que, siendo impulsada durante el cortísimo periodo presidencial de Pí i Margall, sería discutida y aprobada siendo Presidente de la República Nicolás Salmerón con un ministro como Benot, más interesado y entendido en el mundo de la escuela y la filología que en el fabril e industrial. Si añadimos el turbulento clima social y político que motivaría la dimisión de Margall unos días antes de la aprobación de la ley, nos encontraríamos con una especie de "bucle diabólico"[149] que formaría uno de los peores decorados posibles para la primera legislación laboral moderna en la historia de España.





Tracciones rítmicas de la lengua
Respiración artificial de la inspiración
Respiración artificial de la expiración

Transporte de un fracturado
Arreglo provisional de la fractura de la pierna

Reproducciones de los grabados del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez. Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid. Fundación F. Largo Caballero.

En 1871, unos meses antes de su muerte, Monlau publica la tercera edición de sus *Elementos de Higiene Pública.* Ha transcurrido casi medio siglo desde la primera, y la sociedad española ha iniciado un proceso de cambio que, a pesar de los atascos y fracasos de las esperanzas de septiembre de 1868 y de las ilusiones del febrero de 1873, iría dando –aunque lentamente– algunos frutos.

Esta tercera edición, aparte de transmitir un profundo pesimismo, que se traduce en una gran amargura denunciando cómo en materia de «previsión higiénica siempre se llega más ó ménos tarde» poniendo como ejemplo los peligros de nuevos productos industriales: «...así, respecto de los aceites minerales y productos análogos, no se han tomado medidas, ni dictado Instrucciones, hasta después de ocurridas muchas desgracias...»[150], introducirá algunas modificaciones y novedades que se traslucen en la misma semántica de la rotulación del capítulo al utilizar el término Higiene Industrial en lugar del de Higiene de las profesiones. Reitera los puntos de su higiene industrial de 1856, pero los amplía sensiblemente en algunos casos colocando como primera recomendación preventiva un modelo diferente de comisión de control higienista en la que ahora señala la participación explícita de los ingenieros industriales y una nueva finalidad que es la de la selección de personal para los oficios fabriles, que formará, en los años veinte del Novecientos, uno de los dispositivos más valorados por los doctrinarios de la organización científica del trabajo.

Detrás de esta inocente, y por otra parte, razonable propuesta, se escondía una particular trampa conceptual y operativa en la medida en que –por lo menos en el texto de Monlau– se puede entender como una estrategia conducente a evitar riesgos y accidentes que, repetimos, pudiendo ser en principio totalmente pertinente, a la vez, estaba sobreconnotando la idea de la responsabilidad exclusiva del obrero en su siniestralidad por acceder a un oficio o puesto de trabajo para el que fisiológicamente no reunía las adecuadas condiciones. Precisamente, el diseño ergonómico moderno, especialmente cuando no es estrictamente biomecánico, serviría para corregir el asunto; trasladando la "función de adecuación diferencial" del cuerpo del trabajador a la estructura de la máquina, más la organización de la actividad, de manera que lo que realmente habrá que "seleccionar" para evitar los accidentes no es otra cosa que las condiciones de trabajo.

Otro componente novedoso en esta tercera edición será el mayor hincapié que hace en la siniestralidad derivada de la nueva maquinaria industrial y, quizá, un tratamiento del comportamiento obrero más atinado –se olvida de la personalidad aviesa–, pero no del imaginario defensivo ante su fuerza organizativa al calor de la Internacional, haciendo llamamientos a las autoridades para que se enteren de la urgencia en utilizar las coberturas higienistas como herramienta de profilaxis sociopolítica.

> *La industria moderna con sus vastos talleres, populosas manufacturas (...) ha venido á crear una población especial, la población fabril, ignorante en su inmensa mayoría, necesitada, imprevisora, disipada en su conducta, y que en las épocas de crisis suele traducir su malestar por el desorden, la sedición y la anarquía social (...) Y el estudio de las condiciones de esta población especial, muy de atender entre los demás grupos que forman la población general, conviene que se ocupe seriamente la Administración*[151].

Herida de muslo y compresión con el tortor

Reproducción del grabado del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez. Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid. Fundación F. Largo Caballero

Entender la obra higiénica de Monlau, y de ahí su profundo desengaño final, pasa por tener presente su profundo trasfondo cameralista que quedaría reflejado en todos sus escritos y que con motivo de su última lección inaugural, cuando era catedrático de higiene en Madrid, quedaría plasmado en su afirmación de considerar la Higiene pública como «...un vasto y minucioso programa de sabia administración y buen gobierno...»[152]. El testigo higienista-industrial, mantenido durante estos años por Monlau, será recogido por el ya mencionado Juan Giné i Partagás con "Un texto de Higiene Industrial", incluido como cuarto tomo de su *Curso elemental de Higiene Privada y Pública (1871-1872)*.

Esta aportación de Giné no es, en el fondo, más que una recopilación de párrafos y referencias del *Diccionario* de Tardieu[153] y de la *Higiene Industrial* de Vernois[154], que no obstante, sin olvidar los problemas de lo social, ofrecerá un tono infinitamente más comedido que el de los higienistas catalanes de la generación de 1856; pero mantendrá el diseño teorizante de los higienistas de cátedra, tan alejados de la realidad que al comentar la esperanza diferenciada de la vida de los trabajadores recurre a datos proporcionados por el *Tableau* de Villermé de los años cuarenta olvidándose de que su paisano Cerdá había estudiado y escrito sobre el asunto, en 1856, refiriéndose concretamente a los obreros barceloneses.

La aportación más reseñable de Giné, e incorporada a la cultura médico-prevencionista de los higienistas de la Restauración, residirá en la patente y definitiva superación del escenario ambientalista en que, a pesar de las referencias a los accidentes maquínicos, no logra ser totalmente superada por Monlau[155]. Para Giné –siguiendo especialmente a Vernois– la lectura preventivista sobre riesgos y enfermedades debe olvidarse de la exclusividad de la «materia del trabajo» para añadir «el lugar, la naturaleza y los agentes del mismo»[156] y por lo tanto yendo –o comenzando el camino-del constructo espacial-ambientalista en el fondo hipocrático y ramazziano, al de las "condiciones de trabajo".

Aunque no se le pueda considerar estrictamente como higienista, habría que mencionar a José de Letamendi[157]. Es un personaje peculiar y difícil de seguir en sus escritos médicos y filosóficos y, en variadas ocasiones, contribuirá, como luego indicaremos, al fomento de la cultura higienista en los medios obreros barceloneses. De entre sus numerosísimos escritos y discursos, contenidos en 5 volúmenes publicados por Rafael Forns[158], destacaríamos –por sus comentarios sobre la relación entre enfermedad y modelo de sociedad– su discurso inaugural de la Academia de Medicina de Barcelona, en 1874, "El pro y el contra de la vida moderna bajo el punto de vista social" y en donde, además, reflejaría los desgastes fisiológicos y la trituración de los viejos oficios, como consecuencia de la monotonía del trabajo fabril:

> *siendo la salud el resultado de una armonía orgánica, dañoso debe ser condenar al individuo á un servicio inarmónico (...) ¿qué podremos esperar, qué no habremos de temer que sufran las infelices víctimas de la trituración del trabajo, esos miserables proletarios de todo sexo y toda edad, que se levantan á las cuatro de la madrugada y hacen dos leguas de camino para ir al taller, unos a limar tachuelas, y no más, otros á echar nudos, y no más, otros á conducir mechas, y no más, otros á remachar rosetas de abanicos, y no más, otros á vigilar batanes de vapor y, no más, en medio del aturdidor estruendo y la sempiterna trepidación de la fábrica, sin otro descanso que el suficiente para la comida, y luego vuelta á lo mismo hasta el cerrar de la noche, para de allí volver á echar sus dos contra leguas de regreso, llegar á las nueve, cenar en seguida y luego al punto acostarse, con el cuidado de volver á despertarse á las cuatro para repetir la historia del día anterior*[159].

Instaurada la Restauración, se vivirá una atmósfera de absoluta atonía y silencio en el terreno, a duras penas iniciado, de presencia del Estado y las instituciones académicas en la búsqueda de soluciones para paliar los problemas del accidente y las enfermedades en el trabajo. Únicamente desde los ateneos y desde algunas sociedades obreras o círculos amparados por publicaciones médicas, se impartirían cursos y conferencias relacionados con la higiene y la prevención de riesgos de los que tenemos alguna constancia, como los que tuvieron lugar en *La Salud* de Barcelona, revista médico-popular dirigida por el ya mencionado Dr. Letamendi, en donde dentro del membrete "Salud del proletariado" participaron varios médicos cercanos a la Internacional como García Viñas o Gaspar Sentiñón[160]. Frente a estos casi testimoniales intentos, la administración callaba y permitiría el incumplimiento reiterado de la Ley de 1873.

Solamente a partir del impulso catalizante que supuso la creación de la Sociedad Española de Higiene en 1882 y, fundamentalmente, de la Comisión de Reformas Sociales un año más tarde, se volvería a intentar la reconducción de los balbuceos nacidos durante la Revolución Gloriosa.

En estos años del primer tiempo de la Restauración, y hasta 1882-1883, ni siquiera habrá higienistas de cátedra nacionales; únicamente la recepción de traducciones de autores foráneos[161] aunque, alguna de ellas, como el *Resumen de Higiene Privada y Social* de Alexandre Lacassagne[162] (1843-1924), fuese innovadora al contemplar el concepto de "modificador social" como operador socionosológico, en la causalidad del enfermar de los trabajadores, aparte de ser el primer escrito en castellano que cambia el término "higiene pública" por "higiene social".

Otra obra que mereció la pena serían los *Nuevos elementos de higiene* del médico militar francés Jules Arnould[163] (1830-1894), que puede considerarse como uno de los mejores escritos preventivos de finales de siglo sirviendo de referencia posterior a las higienes industriales de Ambrosio Rodríguez y José Ignacio Eleizegui.

Aunque las estrategias de prevención de siniestros y emergencias públicas quedaría fuera del ámbito de nuestro trabajo, sí participan del clima o de la cultura práctica preventiva de una sociedad de manera que normalmente existe un paralelismo entre la prevención de la seguridad y salud obrera con la higiene pública y con las instituciones, servicios o modelo públicos de salvamento y emergencias, que en el terreno de la marina comercial y pesquera, en un país como España, serían importantes.

Dentro del panorama de desidia general sobre el asunto, nos sorprende una memoria realizada por el teniente de navío Ramón de Silva, a propuesta del Ministro de Marina, para asistir como observador y realizar el informe correspondiente de la Exposición de Higiene y Salvamento[164], celebrada en Bruselas, en 1876. En esta memoria, De Silva realiza un relato minucioso de todos los mecanismos, medios y procedimientos preventivos, aproximadamente sesenta en el aspecto estrictamente naval, más dispositivos y disposiciones relativos

a la agricultura y a las condiciones de trabajo de la población obrera, así como a la salubridad pública en general.

En dicho informe, que por razones de su oficio y origen del encargo se centrará más en lo naval, De Silva aprovecha para trazar un panorama del estado de la higiene y salud pública en el país, doliéndose del panorama existente:

> *Al contemplar en la Exposición de Bruselas la variedad de objetos aplicables á la higiene y salvamento, reunidos allí por las naciones expositoras, el corazón se me ha afligido, pensando en lo muy poco que tenemos en España, de aquellos aparatos y objetos perfeccionados, para cuidar la salubridad pública y salvar las vidas y propiedades puestas en peligro por accidentes desgraciados*[165]

y mostrando cómo, al final, se da siempre una correspondencia entre la atención a la salud de los trabajadores y la salubridad pública en general, de manera que la lectura de esta memoria, cuando habla de las condiciones y los medios higiénicos en el Ejército, de las condiciones de salubridad de la vivienda popular, de los elementos con que cuentan los bomberos, es como releer cualquier documento o informe obrero sobre sus condiciones de trabajo.

1883 -1936. O la lenta consolidación del intervencionismo estatal con respecto a la seguridad y salud de los trabajadores

El fundamentalismo canovista de los primeros años de la Restauración se iría suavizando a partir de la década de 1880, con la puesta en escena de la propia estrategia de equilibrios políticos, que diseñara el propio Cánovas y la llegada al ejecutivo del partido progresista en las elecciones de 1882.

La creación de la Comisión de Reformas Sociales (CRS), en 1883, funcionaría realmente como el gran catalizador de toda la problemática social española relacionada con el trabajo desde hacía más de cuarenta años. Aunque sus consecuencias prácticas no se viesen hasta 1900, realmente, y a pesar de sus tibiezas, ingenuismos armonicistas e indecisiones, su labor la podemos entender, si no revolucionaria, a lo menos propiciadora de un intenso cambio de signo en la lectura de la salud y las condiciones de vida y trabajo de las gentes, de manera que sería considerada «como punto de arranque de toda la reforma social española...»[166].

En el primer artículo del Real Decreto fundacional de la Comisión presentado en el Congreso, el 5 de diciembre de 1883, por el ministro de Gobernación Segismundo Moret, se decía:

> *Se crea una Comisión con objeto de estudiar todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora ó bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre capital y trabajo*[167].

Enunciado programático que en lo esencial sería casi idéntico al intento de comisión promovida treinta años antes por el ministro de Fomento Francisco Luxán y Pascual Madoz, a la sazón Presidente del Congreso, que en el artículo 20 adelantaba ya la decisión de obtener información sobre toda la problemática social española, reuniendo «todos los datos y antecedentes relativos al estado y condición de las clases obreras y de las industrias; a la organización actual de su trabajo, sus ventajas y sus inconvenientes...»[168].

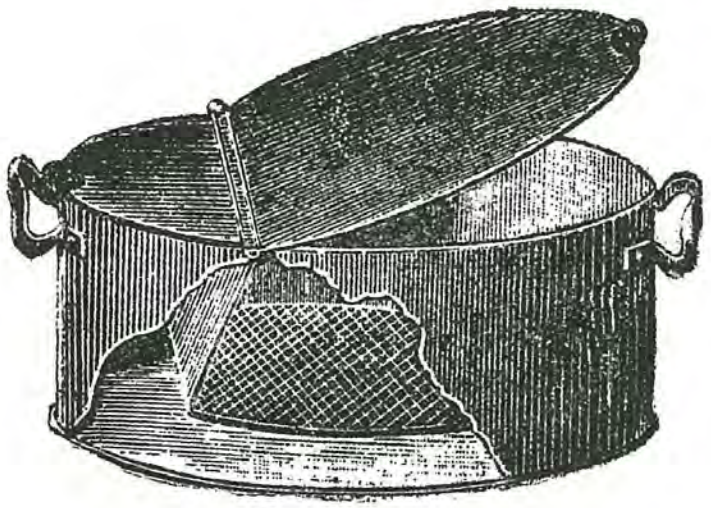
Probablemente, su actuación más importante residió en la creación, fomento y análisis de su macroencuesta de 223 preguntas, en 1884[169], en la que los contenidos referentes a siniestralidad, enfermedades, invalidez, trabajo de mujeres y niños, jornada, habitabilidad y condiciones higiénicas, ocuparían numerosos apartados de la misma[170].

El mismo hecho de promover esta encuesta sería de por sí altamente indicador de que algo estaba cambiando. Y este cambio no era tan sólo de voluntad administrativa o política sino que atañía a la dirección de las miradas higienistas sobre el cuerpo del trabajador, utilizadas hasta entonces por el higienismo de cátedra, imprimiéndole un nuevo sentido. El nacido desde el propio lenguaje de los trabajadores frente a los metalenguajes de los expertos, de los médicos higienistas –y/o de algunos pocos ingenieros– que hasta entonces habrían, en cierto modo, "bienintencionadamente" secuestrado el discurso sobre la seguridad y salud de los trabajadores. En este sentido, la macroencuesta de la Comisión de Reformas Sociales podría señalar un antes y un después en la construcción de la sociología española y, en general, en la de toda Europa[171] con respecto a su aplicabilidad al mundo del trabajo.

Desde la segunda mitad del XIX, las primeras sociologías que hasta entonces permanecieron vinculadas con la filosofía política o con la economía, iniciaron sus propios recorridos empíricos utilizando los apoyos de la naciente estadística administrativa que, en general, si exceptuamos los estudios de morbimortalidad, esperanza de vida y población, no estuvieron pensados para su cuantificación rigurosa, pero sí servirían para el asentamiento del pavimento metodológico de la sociología empírica moderna. La novedad de estos nuevos cuestionarios, de los que el de la CRS es un exponente valiosísimo, consistiría en que la fuente de información utilizada iría descansando en la palabra del referente de la investigación, transformando –en este caso al trabajador– en objeto y, al mismo tiempo, en sujeto y protagonista de la encuesta. De esta forma los materiales de la empíria sociológica comenzarían a ser recogidos desde el lenguaje individualizado de las gentes.

La que podríamos considerar como la protosociología de la Ilustración –ejemplarizada en el Catastro de Ensenada– e incluso del Barroco, como los "Interrogatorios" de Antonio López, reposaban sobre informaciones sostenidas solo lateralmente, desde el lenguaje. El núcleo central del proceso de recogida de la información presentaba fuentes documentales tanto de carácter secundario (planos, documentos, registros parroquiales) como directas o primarias, pero éstas, suministradas por lo que el "informante" veía o "había oído". Por otra parte, el entrevistado no estuvo nunca individualizado. Funcionaba como un "relator"; como testigo o, en último lugar, como depositario de una mirada colectiva reconstruida y reelaborada por el informante (normalmente el cura párroco del lugar) que redactaba y contestaba al cuestionario sin intervención de los vecinos.

La gran transformación de la sociología aplicada aunaría dos grandes saltos metodológicos. Uno, la sustitución de la encuesta colectiva por la individual. La segunda, el traspaso del ojo a la palabra o de lo



Respirador relleno adaptado a la cara
Anteojos de taller
Tamiz Renou

Reproducciones de los grabados del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez. Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid. Fundación F. Largo Caballero.

que se ve a lo que se siente, experimenta y percibe. Posiblemente por esto, fueron siempre contadas las encuestas y estudios de campo sobre condiciones de trabajo.

El resultado, en nuestro caso revolucionario, y sin duda, inquietante para algunos, no sería otro que la incorporación del lenguaje del trabajador al discurso sobre la seguridad y salud en el trabajo desde su libertad y desde sus propias experiencias.

Por supuesto que la metodología utilizada en la encuesta de la Comisión tendría un carácter mixto en la medida en que intervendrían como redactores individuos o instituciones interpuestas; pero, por la información que hemos manejado, casi siempre después de discusiones y reuniones colectivas en donde los trabajadores exponían o desgranaban sus percepciones sobre los puntos señalados en el cuestionario, acercándose a un escenario metodológico próximo a las técnicas cualitativas de la psicosociología aplicada moderna, estaba presente la palabra de los trabajadores. En particular, en la Información presentada a la CRS por el Ateneo-Casino Obrero de Gijón, son los trabajadores los que en pequeños grupos exponen sus vivencias y percepciones dentro de una dinámica discursiva que nos recuerda la técnica del grupo de discusión. Los acuerdos finales fueron recogidos y redactados por el ingeniero Fernando García Arenal en un documento-informe, que seguramente constituye uno de los escritos más valiosos de toda la encuesta de la CRS[172].

A estas alturas de las técnicas de investigación documental informatizada estaría aún por realizar un trabajo de análisis de contenido de todo el extenso relato formado por los cinco volúmenes publicados por La Comisión, entre 1889 y 1893, para poder cuantificar la presencia de términos o semantemas referidos a salud, seguridad, accidentes o fatiga en comparación con los que se verbalizan bajo los membretes semánticos de habitación, vivienda, salario, alimentación, dignidad, derechos políticos, asociación etc., con objeto de elaborar una cartografía perceptiva del trabajador de la época frente a las condiciones de vida y trabajo que nos ayude a encontrar un eje de sentido a todo ese prolijo conjunto de informaciones.

En relación con la seguridad y salud en el trabajo, nuestras conclusiones provisionales, a la espera de ese necesario estudio de análisis de contenidos semánticos, apuntaría al posible protagonismo o sobre-representación de imaginarios, percepciones y/o expectativas identificables con aspectos o problemas referidos a la articulación entre condiciones de vida y trabajo, como el salario, el tener o no trabajo o la invalidez, entendida ésta, más que como pérdida o quebranto físico, como pérdida de un jornal. Esto es, sensibilidades quizá diferentes a las sostenidas por el higienismo oficial. Así por ejemplo, la percepción catastrófica de la vejez o la jubilación, como dintel de la miseria, e incluso las deficiencias higiénicas de la escuela con sus consecuencias para los niños pequeños, tendrían una lectura más sensible que la concreta del accidente como riesgo puntual sobre el cuerpo y serán siempre interpretables desde la miseria económica. Un ejemplo nos lo proporcionaría la lectura que algunas madres realizan a propósito de la salud de sus hijos y las condiciones higiénicas de las "escuelas para pobres" como resultado de la ecuación:

Bajos salarios, igual a necesidad de trabajo de la madre. Carencia de escuelas públicas, igual a llevar al niño a escuelas privadas gratuitas

para pobres (generalmente de religiosos/as), con infinitamente peores condiciones higiénicas que la escuela pública.

En el fondo, todavía estaba presente la maldición de la miseria y la insuficiencia o ausencia de estrategias e instituciones públicas, que fuesen eliminando imaginarios y prácticas fundamentadas en la caridad. La miseria económica con este añadido de las miserias políticas daba como resultado la miseria higiénica para niños y adultos, de tal manera que, reconociéndose los quebrantos y problemas directamente conexionados con accidentes y enfermedades emanadas y derivadas del trabajo en sentido estricto y directo, lo que realmente angustiaba era la miseria, la recaída y la vuelta a la pauperización como situación existencial y de partida, del inicial proletariado fabril.

Por supuesto que la máquina mataba e invalidaba, pero, sobre todo, era la indefensión económica y social lo que realmente aterraba después del accidente mortal o de la invalidez. De ahí también que las reivindicaciones de índole preventivo que, efectivamente, van apareciendo en los relatos de los informadores, ya sean ambientales o de dispositivos de seguridad en máquinas, se presentarán con menor peso significante que el salario, la duración de la jornada o el derecho de asociación cercenado durante la primera etapa de la Restauración.

En el fondo, lo que parece emerger son reinvidicaciones primarias y básicas de seguridad y supervivencia cuya clave estaría en potentes percepciones de indefensión y pobreza enmarcadas en un determinado modelo de relaciones de trabajo. Para dejar esto claro tendremos que insistir en que, estando todo el conjunto de comunicaciones a la CRS, constantemente atravesado de referencias a insalubridad, riesgos, desatención patronal y abandono ante accidentes y enfermedades, son las condiciones socioeconómicas, en definitiva, la miseria salarial y la indefensión, lo que estructuralmente estaría detrás de los problemas de salud, de manera que uno de los imaginarios presentes más potente, derivado o aprendido, por otra parte, de algunos médicos de la época, relacionaría el desgaste vital con la imposibilidad de tener una alimentación compensatoria, motivada por causa de salarios insuficientes. Posiblemente aquí influiría el discurso maximalista de la Internacional y particularmente el mantenido paradójicamente por el asociacionismo anarquista hasta bien entrado el siglo XX.

A pesar de que la denuncia de la siniestralidad e insalubridad en el trabajo tuviese su reconocimiento en los manifiestos fundacionales de la FRE[173] de 1870 y 1872, la idea estratégica del anarquismo ibérico entendía la enfermedad y la siniestralidad laboral como una patología derivada de la patología sociopolítica representada por la sociedad capitalista. Por lo tanto, se entendería como una patología fantasma, cuya terapéutica no podía ser nunca de orden biomédico o incluso social, por medio de leyes laborales, sino simple o llanamente, por la revolución. En esta trampa entendible, pero maximalista, entrarían también durante algún tiempo los socialistas, como lo atestiguan diversos comentarios de sus dirigentes fundacionales como el ilustre médico Jaime Vera y López (1859-1918), que en su informe –por otra parte, posiblemente explicable desde el momento político– ante la CRS manifestaba su desdén y desconfianza ante cualquier propuesta reformista por parte de los empresarios y del Estado con frases de este tenor:

Toda legislación aparentemente encaminada a la protección del trabajo ha tenido por verdadero objeto la defensa de los intereses capitalistas

Terminando su exposición con estas consideraciones:

Resulta por lo tanto:
Que la misión de los gobiernos no es mejorar la condición del trabajador
Que las ventajas obtenidas hasta aquí por los obreros son triunfos del trabajo sobre la burguesía y los gobiernos que la representan
Que no teniendo la clase obrera española la fuerza necesaria para imponer sus pretensiones, no debe esperar ventaja alguna de los trabajos de la Comisión Informadora ni de los desarrollos del pensamiento a que su creación obedece[174].

Esta postura radical en los primeros tiempos del socialismo español, condicionada no solamente por el combativo programa máximo fundacional de1879, sino, además, por la constante y dura confrontación con los anarquistas, sería matizada y reconducida hacia la sensatez estratégica a finales del siglo, siguiendo el ejemplo de los guedistas franceses y especialmente del socialismo alemán, de manera que la única batalla que se tenía que ganar, en el futuro, era la de las elecciones.

Entender los titubeos y la tardanza en la materialización de una legislación social que respondiese a los contenidos de la encuesta pasa también por comprender los efectos de estas posturas excesivamente cerradas y maximalistas del asociacionismo obrero-militante que, sin duda, exacerbadas por el fuerte lastre estamental-conservador de unas burguesías reconvertidas al doctrinarismo liberal más fundamentalista, introdujeron distorsiones y distanciamientos innecesarios en el entorno[175] de una CRS de la que, con toda seguridad, la generalidad de sus componentes estuvieron honradamente convencidos de las urgencias y necesidad en establecer disposiciones adecuadas en el ámbito de las condiciones de trabajo.

En paralelo con el impulso que pudo surgir de la labor "agitadora" de la CRS, desde el terreno profesional de la higiene y la medicina, se produciría una especie de resurgimiento que rompió el silencio de los años inmediatamente posteriores al Sexenio. En parte continuaría siendo un higienismo de cátedra, pero también se alumbraron nuevos enfoques y miradas sobre la salud y las patologías del trabajo que comenzaban a considerar deteriores y desarrollos morbosos diferentes a los manejados por el higienismo clásico de la segunda mitad del siglo. De entre éstos, muy especialmente los que presentaban relaciones con la fatiga o el denominado *surmenage*, más un cuadro inespecífico de malestares que entraban en las rotulaciones consideradas como neurastenia o enfermedades de los nervios que, de alguna manera, estarían cubriendo el lugar de las antiguas afecciones del ánimo y consiguiendo tímidos acercamientos para una comprensión estructuralmente diferente de la enfermedad profesional. A su lado, la ampliación del inventario de los higienistas tradicionales, con profesionales de la ingeniería o especialidades médicas modernas como la neurofisiología, de manera que los médicos higienistas irían perdiendo una parte del papel hegemónico que habían ejercido sobre la seguridad y salud de los trabajadores en las décadas precedentes, aunque seguirían representando el eje basal del discurso higienista sobre la salud de los trabajadores.

A los ingenieros, economistas y sociólogos les quedaba organizar la relación entre higiene, productividad u orden y/o bienestar social como quedaría de manifiesto en las aportaciones de algunos de estos profesionales a la higiene minera, como Francisco Gascue o José Suárez y Suárez, ambos ingenieros de minas y, de alguna manera, propagandistas de la higiene obrera. Para el primero, desde un enfoque, como apunta Ovidio Fernández[176], productivista y el segundo, en la dirección de que sirva de herramienta de conciliación y armonía de la conflictividad entre patronos y obreros.

De cualquier manera, acontecimientos como la fundación de la Sociedad Española de Higiene, en febrero de 1882, supusieron la reconstrucción y nuevos impulsos para la cultura higienista española que, al mismo tiempo, repercutiría directamente en la seguridad y salud obrera a través de publicaciones, conferencias y sesiones monográficas que suponemos incidirían también de alguna forma en la construcción del andamiaje posterior de la legislación social española.

Como escritores y contribuciones surgidas en el seno de la Sociedad de Higiene podemos recordar a Mariano Baglietto, con una memoria sobre *La influencia de la Higiene Industrial en el proceso del bienestar humano* (1893); la gran aportación de Ángel de Larra y Cerezo a la higiene del soldado y a la recuperación de los inválidos del trabajo; o la intensa labor –aunque posterior a 1900– de José Úbeda y Correal en el terreno de la higiene minera o la alimentación obrera con sus escritos sobre: *El presupuesto de una familia obrera* (Madrid, 1902), *Higiene de las industrias mineras* (Madrid, 1912), o una de las primeras referencias españolas a la anquilostomiasis en su *Dictamen referente a una información acerca de la anquilostomiasis* (1917)[177], más otros escritos preventivos fuera del ámbito minero como: *Medios de prevenir los peligros del manejo del plomo en las fábricas de colores, de acumuladores...* (Madrid, 1908).

Al mismo tiempo, algunos profesores universitarios retomarían los hábitos de sus predecesores en el "higienismo de cátedra" y publican sus manuales de higiene, en donde la higiene industrial se seguirá incluyendo en los diversos "grupos profesionales" de los textos tradicionales. No obstante, alguno de estos autores como el catedrático de Valladolid, Víctor Santos Fernández, haría hincapié en la urgencia de utilizar procedimientos de protección para las máquinas, con comentarios sobre patologías no muy conocidas en la minería como la "anemia de Anzin", que la encontramos relatada en la famosa novela *Germinal* de Zola. También dedicará un capítulo a tratar las enfermedades y riesgos del trabajo en el ferrocarril, describiendo la sintomatología y las medidas preventivas ante la denominada "enfermedad del maquinista", proponiendo descansos periódicos y trayectos que no superasen de media 217 kilómetros en los trenes de viajeros y solamente 107 en los de mercancías[178].

Otro autor con cierto interés será Francisco Javier Santero, catedrático de Madrid, con sus *Elementos de Higiene Privada y Pública* (Madrid, El Cosmos editorial, 1885), insistiendo también en la necesidad de las medidas preventivas. Las *Lecciones de Higiene Privada y Pública* del catedrático de Sevilla, Francisco Laborde y Winthuyssen, encuadra la materia referida al trabajo bajo el epígrafe de *Higiene Industrial*, siendo el único que junto a constantes planteamientos técnico-preventivos expone criterios socioeconómicos aludiendo a los beneficios productivos y sociales de la prevención y a las responsabilidades del empresario y del Estado:

> *A todas estas enfermedades propias del grupo que nos ocupa debemos añadir las que se denominan Accidentes de la industria, de cuya mayor parte son responsables los patronos ó las autoridades cuando no entrambas entidades. El albañil que cae y se lesiona por faltarle el andamio, el obrero á quien una correa de transmisión lo hiere ó le arranca un miembro por hallarse en mal estado ó por ponerla á mayor presión por obtener mayores rendimientos, son otros tantos accidentes que se evitarían con sólo cumplir fielmente lo mandado en todas las ordenanzas municipales y por las leyes de Sanidad del Reino*[179].

Un importante elemento diferencial, en todos estos higienistas que hemos citado, será su constante diseño técnico profesional y su alejamiento absoluto de cualquier imaginario moralista y/o culpabilizador sobre la personalidad o el comportamiento obrero. En último lugar, la higiene, como pensaría Laborde, puede funcionar como una adecuada condición para beneficiar, tanto al trabajador como a los intereses productivos del empresario, de tal manera que, de herramienta de moralización y disciplinamiento de las décadas anteriores, se puede ir transformando en un eficaz dispositivo productivo.

A partir de 1883, podríamos señalar que el discurso español sobre la seguridad y salud de los trabajadores se debate entre el viejo principio del control o apaciguamiento del conflicto social y el componente emergente de la productividad y racionalización del trabajo como antesala de lo que en pocos años será la cultura de la organización científica.

Para los médicos higienistas de este periodo, que se han ido ya formando en el positivismo, que se van desembarazando del miasmatismo prebacteriano, estando muchos de ellos imbuidos de ilusiones neodarwinianas de esfuerzo y progreso sustentados por la razón, la máquina y la ciencia, la intervención administrativa en la cobertura de la morbimortalidad obrera, será fundamentalmente un asunto de racionalidad médico-sociológica. De una racionalidad coherente con la del mundo de la técnica y del progreso industrial del tiempo de la segunda revolución industrial.

Si a todo esto agregamos el clima, los tensionamientos de búsqueda de futuro plasmados en el ideario regeneracionista posterior al 98, podremos entender el nuevo papel protagonizado por las higienes del trabajo, en esta última década del XIX.

Aunque nunca se olvidarán los reflejos de control y disciplinamiento higienista que, por otra parte, se irán reconduciendo hacia una nueva versión rotulada como *Higiene Social*, empeñada en potentísimas campañas contra las lacras sociales –una de ellas el alcoholismo– que unirá en militante cofradía a curas, anarquistas, empresarios, médicos, republicanos y socialistas en una potentísima cruzada pública de regeneración patriótica-social, las movilizaciones de higienización se corresponderán irreversiblemente con el ideario de la técnica y de la regeneración industrial de la sociedad española. Como botón de muestra, el propio Alfonso XII con ocasión del acto de inauguración de la Sociedad Española de Higiene, el 28 de febrero de 1882, señalaría como objetivos de la higiene, los de poder contar «con soldados y trabajadores más útiles y más inteligentes» como medio para conseguir el «engrandecimiento de nuestra industria y agricultura».

La movilización higienista relacionable con oficios y profesiones durante este tiempo finisecular, no nos atrevemos a decir que fue enorme,

porque aquí siempre nos hemos quedado cortos en comparación con otros entornos cercanos y, como luego veremos, con los años treinta del siguiente siglo; lo cierto es que fueron numerosos los médicos, sociólogos, políticos, literatos, militantes obreros, sindicalistas e ingenieros que debatieron y escribieron sobre seguridad y salud de los trabajadores o sobre la higiene aplicada a numerosas manifestaciones y escenarios.

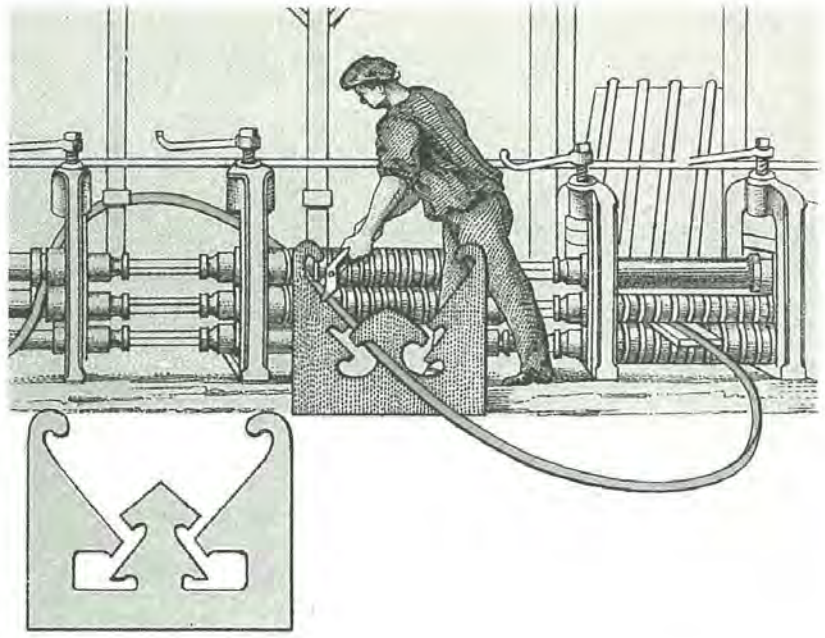
Como muestra, el inicio moderno del higienismo escolar representado en el ideario de la Institución Libre de Enseñanza (ILE) y en obras realmente pioneras como las protagonizadas por Alcántara García (1886) o Tolosa Latour (1893) o la memoria inigualable sobre el *Trabajo de los niños* de José Balaguer i Oromí (1889), así como *Las nuevas aportaciones a la Higiene rural* de Arsenio Marín Perujo (1886) y Narcís Fages (1888).

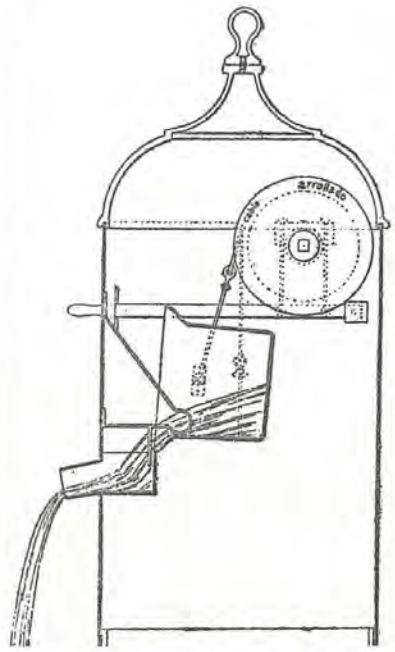
Las obras e informes sobre higiene militar, a pesar del desastre bélico-higiénico de Cuba, representaron –al menos en la teoría– un nivel técnico considerable. En este apartado destacaríamos la aportación del ya citado Ángel de Larra y Cerezo[180] al diseño higiénico militar español (1896) con motivo del VIII Congreso Internacional de Higiene y Demografía de Budapest (1894) que, según otro informe posterior, publicado en 1901 sobre la situación sanitaria del ejército en la contienda cubana, parece que no sería muy tenido en cuenta. Todo ello seguido de numerosos escritos posteriores de gran interés como otra memoria sobre sanidad militar a propósito de XVI Congreso de Medicina celebrado en Budapest, en 1909, junto a un librito sobre *La salud del soldado español* (1906) y un *Estudio higiénico acerca de los alojamientos militares* (1909).

En este apartado de la higiene militar y naval, de enorme importancia para un país en donde el servicio militar era mayoritariamente realizado por los jóvenes de las clases populares, y por lo tanto, las enfermedades y quebrantos físicos en su periodo militar repercutirían directamente en su salud como trabajadores, la producción bibliográfica será considerable en cantidad y calidad[181].

Volviendo al terreno de la higiene de los trabajadores no podemos pasar por alto las primeras lecturas de lo que más tarde será entendido como trastornos y riesgos laborales de causalidad psicosocial, y en donde la consideración de la fatiga como un fenómeno patológico complejo, más allá de lo muscular, formaría parte de este proceso. Al lado de la recepción de la obra de Angelo Mosso (1846-1910); *El Miedo* (Madrid, José Jorro, 1892); y *La Fatiga* (Madrid, José Jorro, 1893), que sería completada con la de los psicofisiólogos alemanes de la escuela de Wundt, tendríamos el magisterio excepcional de Luis Simarro Lacabra (1851-1921).

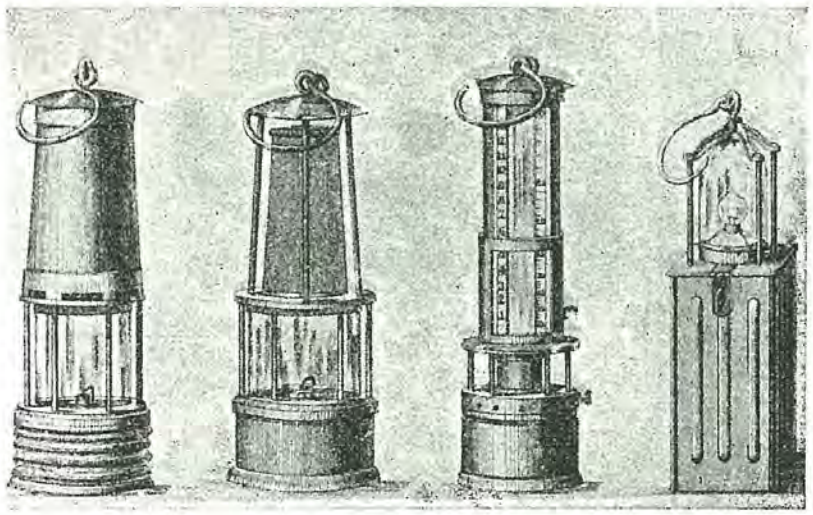
El Dr. Simarro no sólo fue uno de los pioneros de la moderna psicología española sino que, además, tuvo una especial sensibilidad por la salud de los trabajadores que le llevaría en variadas intervenciones y escritos a establecer criterios novedosos y adelantados sobre el fenómeno de la fatiga. Particularmente, el discurso sobre la fatiga se irá construyendo en nuestro país desde varios ejes. Uno, el de los "físico-mecánicos" o "protoergónomos" tipo Odriozola o Azofra; otro, el nacido del desgarrado lenguaje obrero asentado sobre la duración de la jornada; el tercero, el de algunos higienistas; y el cuarto, desde la escuela, con una presencia añeja ya, desde la *Ratio Estudiorum* (1598) de los jesuitas, y dotada de una fuerte presencia en la sensibilidad de las gentes del ILE.





Aparato protector de los operarios laminadores
Elevador de agua y corte vertical

Reproducciones de los grabados del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez. Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid. Fundación F. Largo Caballero.



Lámparas Marsaut, Mueseler, Chesneau, Neu-Catrice
Explosión de grisú

Reproducciones de los grabados del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez. Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid. Fundación F. Largo Caballero.

El impulso final de los primeros psicofísicos españoles como Simarro, unido sin duda a la transformación de las condiciones laborales por la sustitución y alteración de los ritmos de trabajo "antropométricos" o naturales por los "maquínicos" daría lugar a que la "fatiga" se fuese convirtiendo a finales del siglo, en uno de los problemas emergentes de salud laboral. En esa deriva teórica de la fatiga desde la escuela al taller, la aportación del Dr. Simarro nos parece de un gran interés no solamente por lo que tiene de superación del escenario escolar, sino además por su especial tratamiento comprensivo del asunto, superando al mismo tiempo el simple diseño mecanicista de la fatiga y contemplando el peso de las condiciones de vida y trabajo; añadiendo además, como retoque, una lucidísima lectura psicosocial sobre la neurastenia, que en la Europa finisecular, marcada por la sombra del Charcot de las *Leçons sur les maladies du système nerveaux* (1886) y el Freud anterior al *Malestar en la cultura* (1930), podemos considerar como excepcionales.

En una memorable conferencia pronunciada en el Museo Pedagógico Nacional de Madrid –uno de los santuarios institucionistas–, bajo el inocente membrete de: "El exceso de trabajo mental en la enseñanza" Simarro, se despacharía en estos términos:

> *Los casos de falta de reposo o nutrición insuficiente, por pobreza, provocan la neurastenia, por exceso de trabajo é insuficiencia de su remuneración, y comprenden numerosos hechos de gran importancia social, por ejemplo: la situación de la clase obrera, en cuyos individuos se reúnen aquellas dos causas combinándose con los trabajos duros y comprensivos de un gran número de horas, que hacen corto el descanso; la alimentación escasa y malsana que los jornales permiten (...) Todos estos hechos reunidos promueven la neurastenia de las clases trabajadoras proletarias cuyo natural malestar adquiere así explicación cumplida*[82].

Al comentar anteriormente la influencia que pudieron tener determinados acontecimientos e instituciones en la creación de la Comisión de Reformas Sociales dentro del rebrote y presencia social del higienismo en la España finisecular, nunca nos podremos olvidar de la aportación doctrinal y humana de la Institución Libre de Enseñanza. En algunos campos, como el de la ergonomía escolar o la lectura del cuerpo desde lo somático-físico y lo psicológico, serían los profesores de la Institución los que darían los primeros pasos que, progresivamente, con su articulación con otras influencias convergerían en la posterior cultura higienista del trabajo. Por otra parte, numerosos profesionales que más tarde participarían en las tareas de programación y gestión tanto de la CRS como del Instituto de Reformas Sociales y del Instituto de Previsión, mantendrían una potente impronta institucionista como sería el caso no solamente de Gumersindo de Azcárate sino de Urbano González Serrano o el naturalista Enrique Serrano Fatigati.

El broche fin de siglo lo pondrá el IX Congreso Internacional de Higiene y Demografía, celebrado en Madrid entre el 10 y el 17 de abril de 1898. En las actas y memorias del mismo, recopiladas en nueve tomos por Enrique Salcedo y Ginestal, hay un tomo, el VII, dedicado a la Higiene del trabajo, que ofrece interesantes aportaciones no sólo de médicos higienistas sino tambien de ingenieros y arquitectos. Destacarían varias intervenciones de las cuales la más relevante sería

la comunicación que Enrique Lluria presenta en la sesión del 16 de abril con la denominación: "Concepto mecánico de la fatiga y agotamiento" que, junto al texto que hemos anotado de Simarro, probablemente constituyan los escritos más lúcidos y pioneros sobre la fatiga elaborados por autores españoles.

Frente al diseño mecanicista de la fatiga y su unívoca representación gráfica ejemplarizada por la famosa curva de Krapelin, Lluria introduce de manera análoga a Simarro operadores o componentes psicosociales que le llevarían a exponer que:

> *Nuestras enfermedades nacen de nuestra imperfección social: El hombre no puede seguir el desarrollo enorme que ha adquirido la industria, sin fatigarse, sin consumirse, sin agotarse (...) Todo esto demuestra que al problema de nuestra salud, física y moral, no hay que buscarle otro origen que la organización social, que constituye un medio deficiente*[183].

O simplemente, señalando su oposición a una lectura aislada y disgregada de la fatiga, que aún en nuestros días, suele ser bastante habitual:

> *Se habla de fatiga, física, moral, e intelectual, como si fueran cosas distintas en su forma y en su esencia, y nosotros creemos que no hay más que una fatiga, aunque tenga distintas manifestaciones; el individuo que se fatiga ó se agota haciendo esfuerzos musculares, ó el que se consume gastando fuerzas intelectuales (...) el resultado al final es el mismo, el aniquilamiento del individuo*[184].

Son de destacar otras comunicaciones de autores españoles relativas a la seguridad y salud en el trabajo, en las que estarían presentes no solamente médicos, sino ingenieros y representantes obreros. Sin embargo después de todo este despliegue bibliográfico y documental, podríamos caer en la tentación de suponer que, al finalizar el siglo, el "estado de la cuestión" con respecto a la seguridad y salud de los trabajadores no era excesivamente pesimista. La realidad sería bien diferente. A pesar del rebrote higienista, a pesar de los intentos reformadores de la CRS, de la creación de instituciones más voluntaristas y propagandistas que otra cosa, como el Asilo para la Reeducación de Inválidos de Vista Alegre (1887), de la política de protección de la infancia como la Ley de 1878[185] sobre el trabajo de niños y adolescentes en determinados espectáculos, de la existencia de una cierta infraestructura asistencial en empresas de alto interés económico como la minería, la siderometalurgia, los ferrocarriles[186] y, especialmente, las fuerzas armadas, la realidad se traducía en una ausencia generalizada de estrategias administrativas que hiciesen posible el traspaso de la teoría, o la acumulación de memorias e informes, a la simple operativa práctica. Aquí vendría como anillo al dedo recordar el juicio que, con relación a la higiene pública en general, expresaba el médico Medrano Estévez en un librito de Higiene a finales del XIX:

> *¿Qué importa que la Higiene nos diga que no debemos respirar aire corrompido, ni beber agua infecta, ni comer alimentos adulterados, si la Administración Pública no ejerce su acción fiscalizadora sobre el aire, el agua y los alimentos de que hemos de hacer uso?*[187].

Realmente el siglo se cerraría con un panorama realmente negativo que incluye desde la higiene pública hasta la siniestralidad obrera. Seguramente el problema todavía más acuciante seguía estando en los elevados índices de mortalidad infantil y general de la población española y, en particular, de ciudades como Madrid que, durante el último cuarto del XIX, superaba la media nacional y se colocaba en umbrales europeos sensiblemente más elevados. Así, mientras que el índice de mortalidad por 1.000 habitantes en España para 1892 era de un 31,7, el de Madrid, era de 32,8; mientras que Francia tenía un 24,8 nacional y un 22,3 para París; y Gran Bretaña, 19,1 y 19,3 respectivamente[188].

Aunque algunos sectores como el de los trabajadores de la construcción madrileña experimentara por esa época un tremendo aumento de la siniestralidad[189], como se deduce de los informes a la CRS, los aspectos más urgentes estaban contenidos en las condiciones básicas de alimentación y vivienda que funcionaban como resonadores y reforzadores de las condiciones de trabajo. Los informes de destacados higienistas como Felipe Hauser[190] hablaban de un Madrid obrero en donde los trabajadores se hacinaban en corralas de hasta 700 vecinos o en "casas de dormir" o "de gallegos" en las que había cuartos ocupados por 20 ó 30 jornaleros, con lo que las enfermedades respiratorias e infectocontagiosas ya de por sí condicionadas por la insalubridad de los lugares de trabajo, se verían potentísimamente fortalecidas. Piénsese que entre las décadas que van de 1880 hasta 1900 solamente la tuberculosis ocasionaría 40.000 defunciones, a las que sumando las 13.882 por la viruela, prácticamente extirpada en muchos países europeos, nos encontramos con más de 50.000 muertes solamente ocasionadas por dos de las enfermedades infecciosas[191] del momento y, además, para una población media que no superaba el medio millón de habitantes[192].

La entrada en el nuevo siglo, que precisamente se iniciaría con la Ley de 30 de enero sobre Accidentes de trabajo, no hará más que institucionalizar el diseño asistencial-reparador que de alguna manera había hegemonizado toda la práctica empresarial y administrativa hasta el momento.

Desde el punto de vista de la bibliografía higiénica se darán dos novedades significativas con respecto a las últimas décadas del Ochocientos. En primer lugar la desaparición de textos con el membrete de higienes privadas y públicas, ahora bajo el rótulo único de tratados o lecciones de higiene, con la inclusión en algunos de ellos del término "Higiene Social". En segundo lugar, la aparición de obras con el título específico de "higiene industrial" o "higiene de los trabajadores" que iría completando los tímidos intentos anteriores de independencia de las higienes públicas.

Sin duda alguna, la legislación de 1900, incluida la fundación del Instituto de Reformas Sociales (IRS), funcionó como un impulsor de la cultura higiénico-industrial española no sólo por toda la problemática técnica y forense relacionada con la visualización legal de accidentes y enfermedades, sino además, permitiendo cada vez más la emergencia de los aspectos preventivos en un marco legislativo en el que, descontando el "Catálogo de mecanismos preventivos", no habían sido totalmente contemplados.

A pesar de su relativo retraso, que de cualquier manera no sería tanto (pues tanto la ley francesa sobre accidentes, como la italiana y la

de Dinamarca, se promulgarían en 1898), supuso un cambio fundamental en la concepción de la responsabilidad empresarial que rompería la tradición del doctrinarismo liberal, que la supeditaba al simple derecho civil, e introdujo una filosofía de las relaciones de trabajo basada, como se sabe, en la responsabilidad empresarial que por sí sola era ya relevante, engarzando con los viejos discursos de los propagandistas de la medicina social en la mediana del XIX. Es más, sobre esta plataforma jurídica se abrían las puertas para la investigación y la práctica de una traumatología u ortopedia laboral acompañada necesariamente del trabajo clínico y de estrategias preventivas. Siendo cierto que la Ley Dato se movió en un horizonte reparador e indemnizatorio, habrá que reconocer que, en la práctica y con el tiempo, supuso el nacimiento de la moderna cultura española de la prevención. Incluso sus omisiones, como sería la no inclusión del trabajo agrícola, fomentarían desde la discusión y la crítica, las primeras lecturas modernas sobre la seguridad y la salud del campesinado español.

Entender alcances, omisiones, limitaciones y aciertos en la Ley Dato es, en mucho, comprender el trasfondo sociológico y médico-científico de la España finisecular. Al fin y al cabo, y a pesar de que el trabajo suponía una sobrecondición de morbimortalidad, lo que realmente mataba y enfermaba era la miseria higiénica, alimenticia y salarial; recordemos tan sólo, las palabras ya mencionadas del médico de la Armada Fernández-Caro, en 1888.

En esta miseria sociológica, la invalidez era simple y llanamente una tragedia que cerraba el ciclo maldito de las condiciones de vida del obrero. Probablemente, o seguramente, funcionaron al mismo tiempo los reflejos defensivos del capital y de la Administración siempre deseosos y proclives al intercambio de higiene por paz social, perfectamente claros en el preámbulo que Dato redactase para la ley de 30 de enero; pero la historia social tiene mucho de momentos y "acontecimientos palanca". Denme una ley de accidentes y, sobre ella, se podrán levantar y edificar no solamente estrategias reparadoras sino también toda una cultura preventiva.

En la primera década del siglo, el nivel de conocimientos higiénico-clínicos y preventivos en el terreno de la seguridad y salud de los trabajadores, serán en España, en general, aceptables. Podrán presentar un alcance cuantitativo inferior al de otros países de nuestro entorno, pero su rigor y calidad serían para la época y para el país discretamente satisfactorios, nutriendo adecuadamente las necesidades profesionales de médicos, ingenieros, técnicos y políticos que iniciarían sus primeras actuaciones preventivas en el entorno del Instituto de Reformas Sociales, de algún modo, reproducción, en lo laboral, de sensibilidades próximas a la Institución Libre de Enseñanza.

Como apuntábamos anteriormente, durante estos primeros años del siglo se fortalecerá considerablemente la cultura higienista española mediante una significativa producción autónoma más la recepción de la obra de prestigiosos autores extranjeros, aunque posiblemente se echen de menos los escritos de los acuñadores de la higiene social alemana o francesa, como Eduard Reich (1836-1919), Ludwig Hirt (1844-1907) y Alfons Fischer (1873-1936), o Jules Rochard (1819-1896) y Émile Duclaux (1840-1904), entre los franceses.

Por lo menos, se traducen y publican en España los textos de tres representativos higienistas europeos: el alemán Max Rubner (1854-1932), alumno de Pettenkofer, con su *Tratado de Higiene*[193], prologado y anotado por Rafael Rodríguez Méndez, y el *Tratado de Higiene* del francés Achille Adrien Proust (1834-1903)[194], más la *Higiene Pública y Privada* de Jean Paul Langlois (1862-1923)[195]. Las tres son aportaciones excelentes, especialmente la de Rubner, que, de la mano de las notas introducidas por Rafael Rodríguez Méndez, se convierte en un minitratado de higiene del trabajo. Destaca en todas ellas el protagonismo que toma la prevención de accidentes y las primeras anotaciones estadísticas sobre frecuencia, causas y ubicación corporal y temporal de los mismos. En todas estas traducciones se incluirán referencias completas a la reciente legislación española.

Al mismo tiempo, y solapándose entre sí, aparecen varios textos y escritos de higiene industrial obra de autores españoles: Ambrosio Rodríguez Rodríguez, Enrique Salcedo i Ginestal y José Ignacio Eleizegui López. De los tres, Enrique Salcedo será el más prolífico y conocido. La trayectoria higienista del Dr. Salcedo que le hemos visto redactando la información sobre el Congreso de Higiene de Madrid, en 1898, se iniciaba en el campo de la higiene escolar[196] con alguna incursión en el terreno industrial a finales del XIX, con una *Memoria* premiada por la Real Academia de Medicina de Madrid[197]. Sus actividades más importantes en el higienismo laboral se darían a partir de 1900, con su colaboración como higienista en el organigrama del IRS en donde trabajaría a partir de 1907 como inspector de trabajo. Entre sus escritos, podemos señalar: *Higiene y patología del obrero*, Madrid, 1902; *Cartilla Samaritana, Primeros socorros que pueden prestarse mutuamente los obreros en casos de accidentes de trabajo*, Madrid, Imprenta de Ricardo Rojas, 1903; *Estudios elementales de Higiene Industrial*, Madrid, Madrid Médico, 1904; *El trabajo de la mujer y del niño*, Madrid, Imprenta de Ricardo Rojas,1904.

Los *Estudios elementales de Higiene Industrial* constituyen un texto fundamentalmente prevencionista y práctico. Posiblemente más que el de Ambrosio Rodríguez, redactado, a pesar de su voluntad didáctica, de forma más teorizante. Contempla todas las circunstancias del trabajo fabril y minerometalúrgico con especial dedicación a máquinas y mecanismos. Quizá le faltarían más referencias a la prevención de las enfermedades profesionales[198], pero en general, ofrece pautas claras para su utilización, como apunta en el subtítulo, por los patronos y responsables de la industria.

La *Higiene de los Trabajadores y Enfermedades de los Obreros* (Gijón, 1902) del médico asturiano Ambrosio Rodríguez Rodríguez (1852-1927)[199], responde a un modelo más teórico y amplio que los *Elementos* de Salcedo, resaltando por la inclusión de patologías relacionados con los nuevos oficios así como por un tratamiento más extenso de las enfermedades profesionales. En este sentido puede que sea una obra menos práctica para los no profesionales, pero indudablemente resulta una gran obra de higiene industrial con una exposición equilibrada tanto de los accidentes como de las enfermedades y su semiología, acompañada de una minuciosa descripción de mecanismos y dispositivos preventivos tanto para máquinas como para ambientes tóxicos. Su único defecto puede residir en la excesiva utilización de datos de autores extranjeros como Vernois o Arnould.

Entre las nuevas[200] patologías profesionales contempladas, estarán las que comienzan a denominarse "neurosis profesionales" que en una primera aproximación se corresponderían con los actuales trastornos

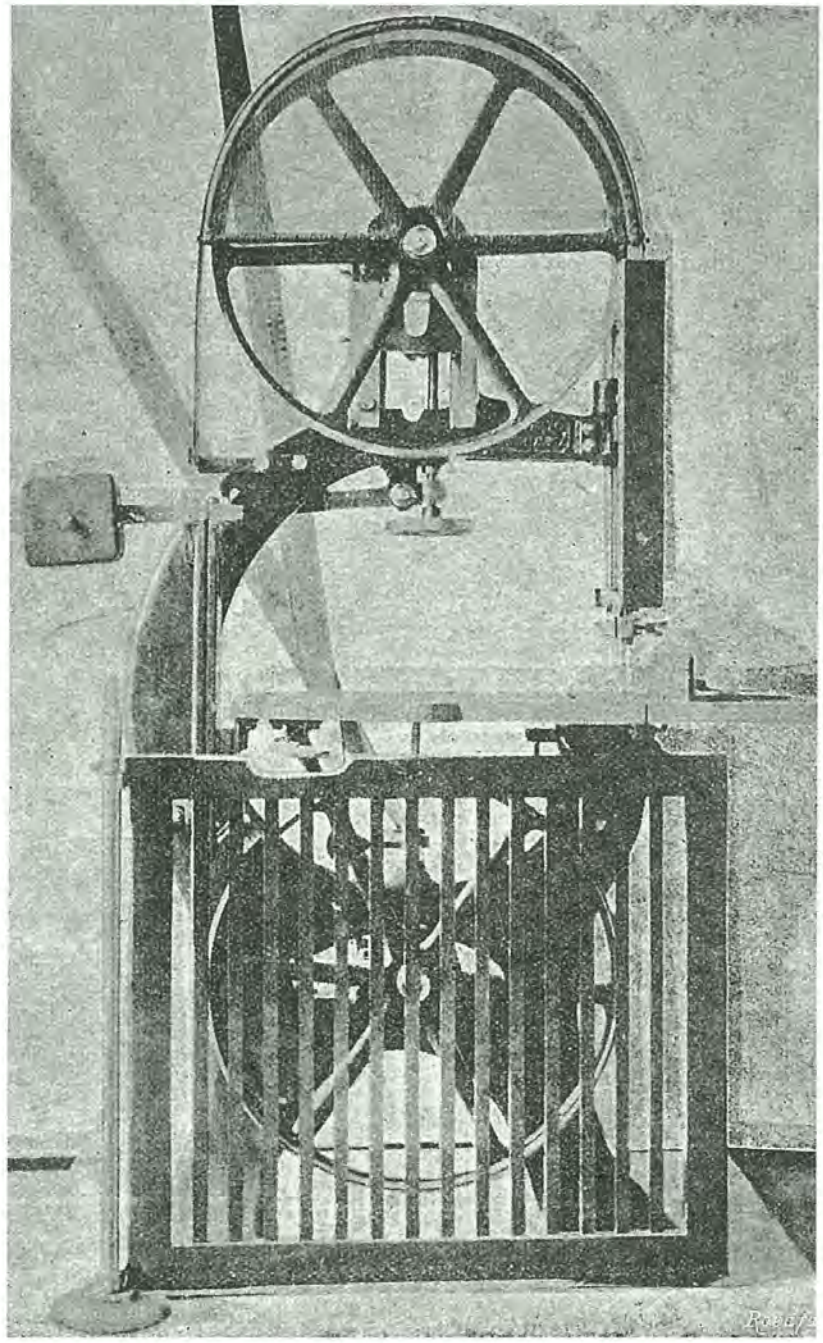
músculo-esqueléticos (TME), siendo adjudicadas inicialmente a escribientes, costureras, telegrafistas y pianistas o violinistas profesionales. Igualmente hará referencia a las enfermedades y accidentes propios de "los operarios manipulantes" que conducen automóviles, como la conjuntivitis catarral o mocopurulenta, y, como accidente, la fractura de la extremidad inferior del radio al escaparse la manivela de arranque. En esta línea novedosa, podemos mencionar también "el cólico de los electricistas" que no era más que una versión más potente y rápida de la intoxicación por sales de plomo de los pintores, a la que estaban expuestos los obreros que fabricaban acumuladores y que, recordando, sería más tarde estudiado por Úbeda Correal en un escrito de 1908.

En 1903, en el seno del XIV Congreso Internacional de Medicina celebrado durante el mes de abril, en Madrid, se presentan varias comunicaciones[201] sobre salud laboral de las que citaremos una del Dr. Baltasar Pijoan[202] sobre "Enfermedades del Trabajo" y una segunda del Dr. Rutilio Roldán Gutiérrez titulada "Influencia de la higiene en el estado social del obrero industrial". La primera es un exponente de lo más avanzado del pensamiento higienista catalán a comienzos del siglo y plantea la relación entre fatiga y operadores psicosociales siguiendo el diseño esbozado por Mosso y Simarro:

> *Un hombre bien organizado puede soportar perfectamente y durante mucho tiempo, una serie más ó menos larga de horas de trabajo nervioso, pero no dudéis que si este se ve obligado á hacerlo bajo la influencia del miedo, de la duda, ó debiendo interrumpir á cada momento su trabajo para dedicar su atención á otros., sufrirá mucho más rápidamente la fatiga (...) y así se comprende que si bien la neurastenia de los poderosos es de efectos terribles, la de las clases obreras y necesitadas lo es muchísimo más*[203].

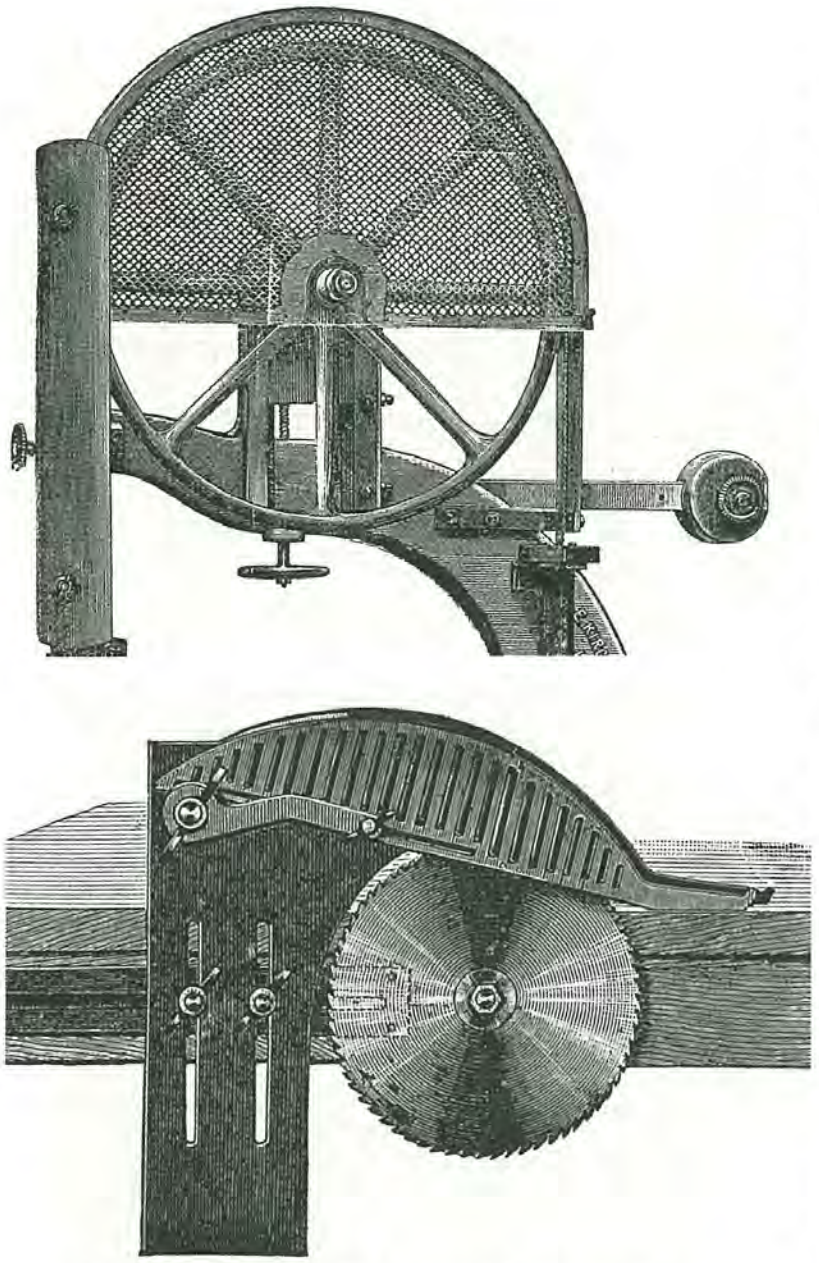
La comunicación del Dr. Roldán, del que sólo sabemos que ejercía como médico en Palencia, se moverá por el contrario en planteamientos sociológicos defensivos y ya un poco desfasados, en los que amasija comentarios sobre las protestas violentas obreras, la intransigencia de los patronos y la ineficacia gubernamental, con las esperanzas puestas en el papel de la higiene como herramienta que ayude al progreso y a la armonización de lo intereses entre unos y otros. Aparte de estos comentarios que, en general, serían ya esgrimidos por muy contados médicos, parece que las cosas no habrían mejorado mucho cuando insiste en que: «...sobre todo en España, la higiene se halla en un lamentable estado de abandono, para vergüenza de sus gobiernos y de la sociedad...»[204].

Otros autores, como el Dr. Eleizegui en sus Nociones de Higiene Industrial (Barcelona 1905), cumplirían un importante papel didáctico y difusor de la cultura higienista y preventiva al hilo de la ley de 1900, aunque simplemente fuese por la publicación de la obra en una de las colecciones paracientíficas más populares y extensas de la época, como fueron, los Manuales Soler y más tarde Gallach, cuando se traspasan a Espasa-Calpe, con más de cinco reediciones hasta la última de 1930. No nos equivocaremos mucho al afirmar que quien ha deseado conocer el entramado básico de la seguridad y la prevención en el trabajo en nuestro país ha recurrido, alguna vez, a las páginas de este humilde y magnífico librito que, incluso en nuestros días, se puede encontrar fácilmente en muchas librerías de lance.



Disposiciones preventivas para sierras de cinta de carpintería y ebanistería

Reproducción del grabado del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez. Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid. Fundación F. Largo Caballero



Cubre sierras protector sistema Kirchner (fig. 16)

Protector para sierras de cinta
Cubre sierras protector

Reproducciones de los grabados del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez. Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid. Fundación F. Largo Caballero.

Las nuevas leyes obreras, que suponen sobre todo coberturas mínimas y, a la vez, básicas de supervivencia según un modelo asegurador-reparador, colocarán al accidente "maquínico" como punto de referencia único en los quebrantos del trabajo, dando lugar a dos ejes discursivos. Uno, de tipo actuarial o técnico, sobre las modalidades, instituciones, tarifas y casuística aseguradora. Otro, que es el que nos interesa, de tipo médico, que bascula entre dos sensibilidades: la estrictamente técnica o higienista y la sociomédica. Lo paradójico de estas dos sensibilidades será que por un lado se irán interrelacionando y, por otro, darían como resultado el agotamiento de ambas, y particularmente la pérdida del protagonismo ambientalista de la higiene, para ir dando paso a estrategias más complejas en las que se entremezclan lo fisiológico con lo psicológico y lo organizativo.

Abundando en el asunto, el propio protagonismo y centralidad del accidente determinará un cambio de mirada médico-legal sobre la lesión que exigirá el aislamiento y especificidad de las traumatologías del trabajo, tanto en su clínica, como en su terapéutica y prevención que, inevitablemente, conduce al afinado en las miradas sobre el cuerpo del trabajador y sobre sus condiciones de trabajo. A su lado, las pocas lecturas sociomédicas, según el modelo iniciado por Letamendi, Lluria o Valentí Vivó[205], se irán recomponiendo lentamente desde los ya cercanos escenarios de la racionalización y de la organización científica del trabajo.

En una línea cercana a Vivó, nos encontramos con el *Curso de Higiene Individual y Social*[206] de Rafael Forns i Romans (1868-1934), catedrático de Higiene en la Universidad de Madrid, cuya especialidad médica sería realmente la otorrinolaringología. Los contenidos relacionados con la seguridad y salud laboral los engloba dentro de un heterogéneo capítulo dedicado a la Higiene Social bajo el epígrafe "La actividad humana" ofreciendo al mismo tan sólo 28 páginas.

El contenido del libro, aunque escaso, es correcto y se supone condicionado por el organigrama curricular de la asignatura dado que fue pensado como libro de texto. Menciona los "espasmos profesionales" a los que ya no denomina como "neurosis profesionales" sino "paraquinesias" o "disquinesias" profesionales siguiendo a su maestro Letamendi. En las intoxicaciones, junto a los "venenos metálicos" tradicionales, tratará el "hidrocarburismo profesional" exponiendo las medidas preventivas contra las intoxicaciones y ulceraciones debidas al contacto con bencinas, nitrobencinas y anilinas así como alquitranes, esencia de trementina o sulfuro de carbono. Terminará diciendo –cargado de razón– que:

> *La mejor profilaxia de los accidentes profesionales ha sido la promulgación de la ley de Accidentes del trabajo; en ella se obliga al patrono á indemnizar á todo operario que sufra una lesión corporal con ocasión ó por consecuencia del trabajo que realiza por su cuenta. La responsabilidad pecuniaria del patrón ha bastado para proveer de tambores protectores á los engranajes y poleas de transmisión, y de barandas á los andamios*[207].

La etapa de los grandes manuales generalistas de higiene se agotaría al filo de la segunda década del siglo hasta la reaparición, en 1935, de la Higiene Urbana y Social de Antonio Salvat[208] y la reedición en 1936 de su Tratado de Higiene aparecido con una introducción de Hauser, en 1915. En esta primera edición, realizada en Sevilla, no hay

nada de interés sobre enfermedades ni siniestralidad laboral, aunque en la 2ª edición, de 1925, se incluyen algunas notas como por ejemplo una descripción interesante sobre la patología y la historia del estudio de la anquilostemia en nuestro país.

A partir de los años veinte, la cultura profesional de los médicos y técnicos españoles sobre seguridad y salud laboral habría alcanzado un nivel bastante óptimo, en el que no fueron ajenos la propia labor del IRS y los Institutos de reeducación y selección profesional de Barcelona y Madrid. Un indicador puede ser el hecho de que a partir de esos años no se publican traducciones de higienistas extranjeros. En 1915 se publicará la última traducción de un higienista francés. Se trata del *Manual de Higiene* de Jules Courmont (1865-1917), del que se realizaría una última edición algo ampliada en 1944[209]. Curiosamente esta nueva edición no incluirá el extenso capítulo dedicado a legislación laboral española contenida en la de 1915, que iba desde la Ley Dato hasta el Reglamento para la aplicación de la ley de 27 de diciembre de 1910, fijando la jornada máxima de trabajo en las minas, incluido el R.D. de creación del Instituto de Reformas Sociales.

La última traducción[210] será el *Compendio de Higiene* del alemán Hugo Selter (1878-1952), que se edita por la casa Calpe de Madrid, en 1925 -1926. Son dos extensos tomos de los que el primero ofrece dos capítulos dedicados uno a la higiene de las profesiones y otro exclusivamente dedicado a las medidas de protección del obrero, con un total de 133 páginas en 4° mayor. Presenta algunas novedades como la problemática higiénica y preventiva en la industria química; plantea medidas de evacuación y protección contra el fuego, no muy habituales en los textos de higiene profesional, incluyendo un generoso apartado dedicado a exponer los peligros de la toxicidad de productos orgánicos, desde los compuestos alifáticos y aromáticos hasta las intoxicaciones ocasionadas por maderas "envenenadas". Es una obra interesantísima pero tiene el defecto de que tanto su abundante contenido estadístico como muchas de sus estrategias están exclusivamente ceñidas al escenario laboral alemán. Por algo su primera edición se titulaba *Handbuch der Deutschen Schulhygiene* (Dresden, 1914).

Mientras tanto, parece que la apuesta intervencionista del Estado va avanzando en la construcción de su andamiaje administrativo con la creación del Instituto de Reformas Sociales el 23 de abril de 1903, como continuación del nonnato Instituto del Trabajo.

Como suele suceder en toda organización administrativa, aparte la oportunidad o los medios, lo más relevante suelen ser los individuos de que está dotada. Y en el caso del Instituto, con unos recursos miserrimos, y teniendo como primera sede los desvanes del Ministerio de la Gobernación en la Casa de Correos de la Puerta del Sol, su gran activo fueron sus gentes, desde el Presidente Gumersindo de Azcárate, o su sucesor, el Vizconde de Eza, hasta los responsables de las direcciones y secciones técnicas: Adolfo Posada, Adolfo Buylla, José Marvá, Pedro Sangro, Bernardo de Quirós, Práxedes Zancada, Enrique Salcedo; pasando por los vocales de la representación obrera como Largo Caballero, Francisco Mora o Trifón Gómez; fueron todos ellos personajes inigualables, incluso los más conservadores como el Vizconde de Eza[211], uno de los primeros representantes de la sociología rural española, a quien debemos el primer libro moderno sobre los riesgos en el trabajo agrícola[212].

Aunque el IRS tuvo como tarea básica completar la incipiente legislación social iniciada el 30 de enero de 1900, sería la institución que realmente promocionó la cultura española moderna de la prevención de accidentes y enfermedades en el trabajo. Y su artífice principal –por lo menos para nosotros– sería un ingeniero militar: el coronel, y más tarde general, José Marvá y Mayer (1846-1936) desde la Sección 2ª del Instituto, que él dirigía con la misma habilidad y tesón de gestor que, no muchos años atrás, había desplegado para montar las baterías de los potentes "Ordóñez" en la bahía de La Habana.

Si para el Dr. Forns, el gran dispositivo preventivo de esos años residió en las obligaciones y responsabilidades legales que contenía la ley de 1900, nosotros añadiremos que lo realmente significativo consistió en el celo de las gentes del IRS tensionado continuamente por la positiva presión colaboradora de los vocales obreros, más algunos acontecimientos administrativos, como pudo ser la creación de la Inspección de Trabajo, bajo el impulso del General Marvá, organizada-gestionada por él, durante sus primeros años de existencia.

Sin embargo, las cosas nunca fueron fáciles. Al lado de las fuertes resistencias en los sectores más conservadores del empresariado, la legislación de 1900 dejaba insatisfacciones razonables en los colectivos y organizaciones sindicales que lógicamente fueron recogidas por los vocales obreros del IRS, que presentan una moción en 1904 para la modificación de la Ley Dato, especialmente en lo referente a su universo de actuación, excluyendo a la mayoría de la población trabajadora del comercio y la agricultura y dejando la enfermedad profesional fuera de su articulado. Insuficiencias que se agravarían por toda la problemática de inseguridades en el pago de las primas del seguro de accidentes, más el sempiterno incumplimiento de la Orden del 2 de agosto fijando el "Catálogo de mecanismos de protección...".

Las diferentes secciones del IRS se ponen a trabajar de inmediato recogiendo una amplia documentación y presentando propuestas que tienen ya totalmente elaboradas en octubre de 1905. No será hasta 1907 cuando son discutidas en el pleno del Instituto, que aprueba un proyecto para la reforma de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900, el 28 de junio de 1907.

En lo que a nosotros nos interesa, el proyecto intenta sobre todo centralizar toda la estrategia preventiva, incluida la inspección, en el IRS, con competencias técnicas, de investigación y vigilancia de la prevención, intentando convertirse en un verdadero órgano administrativo de gestión absoluta de la prevención de riesgos y enfermedades en el trabajo que, desgraciadamente, no se verían aprobadas por el Gobierno, para ser de alguna manera incorporadas al cabo de 13 años en el futuro Ministerio de Trabajo y la legislación de accidentes de 1922; aunque, por lo menos, algunos de los puntos del proyecto de 1907, como el Museo Social, se pudieron llevar a cabo, y aunque, a pesar del empeño de Marvá, solamente tuvo verdadera entidad el de Barcelona, auspiciado por el Ayuntamiento y la Diputación Provincial.

En relación con la prevención de accidentes, el proyecto apunta entre otros, una serie de contenidos que nos parecen resaltables: Multas por infracción de los reglamentos sobre mecanismos y medios preventivos de 25 a 250 pesetas, aparte de la responsabilidad civil o penal. Regulación y organización de la figura de la Junta técnica que, contemplada en la ley de 1900, había quedado en el aire al cumplir

con el mandato inicial de tener en cuatro meses formalizado el catálogo de "mecanismos preventivos" que por otra parte cumpliría con creces. La Junta estaría formada por tres ingenieros y un arquitecto. La higiene en el trabajo se centrifugará al Real Consejo de Sanidad o a la Real Academia de Medicina. La Inspección, recientemente creada el año anterior, se fija funcional y, sobre todo orgánicamente, al IRS. Organización de un denominado "Gabinete de experiencias" a modo de institución de investigación y formación que finalmente se pudo materializar en el Museo Social de Barcelona[213].

Pero, otra vez, se produce el atrancamiento operativo. Una especie de maldición que siempre ha planeado entre nosotros, sobre las propuestas preventivas que, en general, correctas o aceptables sobre el papel, son posteriormente bloqueadas o entorpecidas, muchas veces –aparte las resistencias de clase-por no haberse contemplado previamente los recursos presupuestarios necesarios. El resultado nos daría un penoso desfase entre teoría y práctica, que iría acumulando insatisfacciones como expresasen personajes nada sospechosos de radicalismos obreristas como el mencionado General Marvá en la introducción a su libro *Museos de Higiene y Seguridad en el Trabajo*:

> *En España, doloroso es decirlo, estamos aún en la infancia de este asunto: (se refiere a los Museos sociales) carecemos de legislación obrera, falta el conocimiento de la materia, no existe interés en asimilarla, y, lo que es más, personas ilustradas la desconocen, desdeñan su estudio y afectan no creer en su utilidad*[214].

Sin embargo, a pesar de estas insatisfacciones, la voluntad de trabajo de las gentes del Instituto es realmente enorme; redactan leyes preventivas, algunas tan singulares y útiles como la "ley de silla" de 1912; visitan tajos industriales y mineros, peritan accidentes y escriben profusamente sobre procedimientos preventivos, desarrollando posteriormente las primeras estrategias de formación y comunicación publicitaria sobre prevención de accidentes.

En otras regiones de la higiene profesional fue también relevante el despliegue preventivo, como lo atestiguan las numerosas obras de higiene militar y naval, que para nosotros entran también en el campo de los oficios. Desgraciadamente en nuestro país, el estudio de las condiciones de trabajo del soldado y del marino han sido inexplicablemente olvidadas por los estudiosos de la salud laboral, sin pensar que es algo que ha pesado sobre la salud de miles y miles de jóvenes que, antes o después, se incorporarían al mundo del trabajo, con posibles y severos deterioros en su constitución fisiológica, cuando no en la emocional y psicológica.

Para entender el despegue de la prevención de riesgos y enfermedades en España hay que contar con una sucesión y mezcla de factores que, sin obedecer a una coordinación previa, tuvieron la virtud de reforzarse entre sí para ir creando las bases de esta cultura preventiva que, por lo menos desde la teoría, habría alcanzado su madurez alrededor de 1936.

En primer lugar, la recepción en nuestro país de la doctrina de la "Organización científica" con dos focos de desarrollo: el barcelonés y, un poco después, el madrileño. El catalán, inscrito y alimentado por la potente tradición social del Ayuntamiento de Barcelona y de la Diputación Provincial, y el madrileño, posiblemente más teorizante y endeble, amparado en el Instituto de Orientación y Selección Profesional de Madrid.

En segundo lugar, y en interacción con lo anterior, la creación de dos instituciones funcional y culturalmente separadas pero con recorridos semejantes y paralelos como fueron el Museu Social de Barcelona, dirigido por el ingeniero y economista Joseph María Tallada i Pauli (1848-1946) e inscrito dentro del Institut d'Estudis Catalans, bajo el patrocinio del alcalde Prat de la Riba y el apoyo de personalidades como el filántropo barcelonés Ramón Albó, autor además de un catálogo sobre las "instituciones sociales" de la ciudad Condal, que será prologado por Marvá. La inauguración pública del Museu tendría lugar, en 1911, con una Exposición sobre Seguridad e Higiene Industrial, para manifestar claramente sus objetivos prevencionistas. Del Museu surgiría el Secretariat d'Aprenentatge, en 1914, dirigido por Joseph Ruiz Castella, y, de él, el Institut d'Orientació Professional, bajo la dirección de Tallada y el Dr. Mira, en 1919.

En Madrid, y respondiendo al articulado de la nueva legislación de accidentes de 1922, se creará el Instituto de Reeducación de Inválidos del Trabajo bajo la presidencia del Conde de Altea y la dirección médica del cirujano ortopédico Antonio Oller Martínez (1887-1939). Institución que heredaría en principio la trayectoria ortopédica –más simbólica y paternalista que efectiva– del Asilo de Inválidos del Trabajo de Vista Alegre, fundado al estilo de una obra pía por la Regente, en 1887, y gestionado por una Junta de Damas ilustres.

El nuevo Instituto impuso una filosofía médico-quirúrgica en la que, junto a la utilización de nuevos procedimientos ortopédicos, contaría con servicios de readaptación y formación profesional a partir de 1923, fecha en la en que se incorpora como director técnico el ingeniero de minas César de Madariaga y Rojo (Carabanchel, 1891-Chile, 1961). La incorporación de Madariaga fue decisiva para la creación de un área o sección de Orientación Profesional (1924) que, con la desaparición del IRS, se irá independizando de la cobertura institucional del Ministerio de Trabajo para constituir en 1928 el Instituto de Orientación y Selección Profesional dirigido por José Germain Cebrián (1897-1986).

Durante estos años, el bloque médico-quirúrgico del inicial Instituto dirigido por Oller iría concentrando cada vez más su actuación en la cirugía y rehabilitación ortopédica para convertirse, en 1933, en el primer centro hospitalario laboral público español, con la denominación de Clínica del Trabajo, contribuyendo, de manera decisiva, a la constitución de la Medicina del Trabajo en España a partir de 1934, seguido por alguna institución privada como el Instituto Rubio[215] de Madrid y los servicios quirúrgicos hospitalarios dirigidos por el Dr. García Tornel en Barcelona[216], López Trigo[217] en Valencia, y Andrés Bueno en Valladolid, que, con el añadido del Dr. Dantín[218] y el magisterio de Oller, formarían la saga pionera de la medicina del trabajo en nuestro país.

Serán todos estos mimbres los que agavillen los primeros pasos de nuestra cultura preventiva. Pasos inseguros y difíciles que, realmente, y con el corto paréntesis de 1932 -1936, no irían consiguiendo una cierta materialización práctica hasta la Ordenanza de 1971, como verdadero antecedente de la actual legislación de 1995-1997.

Dificultades e inseguridades que nacían, aparte de los escollos y resistencias interesadas, del propio diseño de la legislación de 1900, centrada en la reparación dineraria y exclusiva del accidente industrial y "maquínico" que, aunque corregidas por la legislación laboral de la República, seguirían ofreciendo una potentísima inercia casi hasta nuestros días.

Cara a la prevención los resultados fueron los siguientes:

Desde la práctica médica, un nuevo nicho profesional a medio camino de la medicina legal tradicional y la cirugía ortopédica o simplemente la traumatología de botiquín que pudo suponer la contratación de profesionales sanitarios por determinadas empresas, compañías de seguros y las primeras mutuas patronales; aunque nuestra opinión es que, en general, eran contrataciones a tiempo parcial o por determinados servicios y que, solamente el personal asistencial con contrato fijo total –con la excepción de algunas empresas mineras, metalúrgicas, químicas o del ferrocarril– estuvo formado por "practicantes" que, con excepciones, darían lugar a una práctica profesional que, sobre todo, suponía un acercamiento "resolutivo" al cuerpo del trabajador que nos podría recordar el comportamiento funcional, del que habla Pedro Laín (1970), con el que se trataba a los esclavos por los médicos no hipocráticos de la Grecia clásica.

Por otra parte, la propia operativa facultativa de los médicos cercanos a la nueva medicina del trabajo se mantendría fuertemente condicionada por las necesidades forenses a las que la legislación laboral obligaba. No obstante, y como derivación positiva, el peritaje legal obligaba a nuevas miradas sobre el cuerpo del trabajador, permitiendo una minuciosidad clínica[219] diferenciada, que contribuiría a la consolidación de una potente cultura médica especializada sobre la siniestralidad y las patologías del trabajo, de manera que podríamos afirmar que la medicina del trabajo moderna no es otra cosa –de cualquier modo simplificando– que el resultado de las leyes aseguradoras del accidente.

Aunque los primeros médicos del trabajo compaginaron la tarea clínico-terapéutica y forense con la prevencionista, como quedaría patente en la obra de Oller, Dantín o Andrés Bueno, el diseño estructural del discurso preventivo durante los años de la República fue lentamente conquistado por otros profesionales como ingenieros, químicos y psicotécnicos que, sin desbordar en ningún momento a los médicos, permitirían el desarrollo de miradas y estrategias prevencionistas enclavadas en las condiciones de trabajo y en la organización de la producción.

El higienismo médico de los aires y lugares del XIX será sustituido por una mezcla de higienismo forense, de higienismo de la máquina, y de higienismo de la organización, peritando quebrantos, diseñando, regulando y controlando consecuencias patológicas y dispositivos de protección, de manera que médicos especializados, ingenieros, organizadores del trabajo, psicofisiólogos e incluso psicólogos, irán adquiriendo nuevos protagonismos, que permitirán a su vez, nichos de empleo emergentes. En una conferencia pronunciada por Marvá, sobre la "Función técnico-social del ingeniero", en 1908, se anuncia y propone la responsabilidad –aunque compartida con los médicos– de la intervención de los profesionales de las ingenierías en las tareas de prevención, dentro de una tarea general de supervisión y racionalización del trabajo que la podríamos considerar como sustitutiva del higienismo socio-moral de la segunda mitad del XIX:

Obreros en un taller de cantería labrando piedra para el edificio de Gran Vía de Telefónica
Madrid, (192?)
Fundación F. Largo Caballero

Obreros en un taller de cantería labrando piedra para el edificio de Gran Vía de Telefónica
Madrid, (192?)
Fundación F. Largo Caballero

El ingeniero moderno, para estar a la altura de su misión, no debe limitarse á poseer los conocimientos técnicos de la ingeniería; le son indispensables los conocimientos económicos y sociales (...) Concretándonos al aspecto social, el ingeniero ha de poseer conocimientos de economía social, á saber: Salarios... Modos de interesar á los obreros en la obra que ejecutan... Cuanto tiende á asegurar el bienestar material, presente y futuro de los obreros Casas baratas... Modo de procurar recursos necesarios á la subsistencia del obrero... Legislación del trabajo. Accidentes. Trabajo de la mujer y del niño. Duración del trabajo. Higiene y seguridad del mismo... Huelgas. Tribunales de arbitraje y Consejos de conciliación[220].

A los médicos les tocaba realizar fundamentalmente el trabajo post-accidente y de peritaje forense-laboral con una función preventiva como apuntan los profesores R. Ocaña y M. Navarro[221] limitada a las tareas de selección de los trabajadores[222].

Y aquí, aparecerá un nuevo constructo preventivo que, al lado de la posible y razonable hipótesis de que un trabajador fisiológica y cognitivamente adaptado a una determinada actividad laboral puede experimentar o estar expuesto a una menor siniestralidad, se podría estar, indirectamente, difuminando la responsabilidad empresarial en la adopción de las adecuadas estrategias preventivas, optando por el trillado camino de la culpabilización del trabajador.

De cualquier manera, este aspecto de la "selección profesional" cobraría un papel central en la constitución de una nueva filosofía preventiva en donde, aparte de nuestras maliciosas y posiblemente condicionadas suposiciones, se daría paso a la recepción en España de una cultura de racionalización del trabajo, que incluirá la potenciación de la formación profesional; y la acumulación de datos sobre lo que podríamos llamar la antropología del esfuerzo y la actividad humana, con el diseño de las primeras lecturas ergonómicas acompañadas de la incorporación al trabajo de las miradas psicotécnicas, como antesala de las muy posteriores aproximaciones psicosociales.

Realmente, la tarea más significativa de los profesionales que, durante estos años, trabajaron en las instituciones madrileñas y barcelonesas que hemos mencionado, sería la de introducir y conseguir la racionalización del trabajo, como una opción probablemente cercana a todo el paradójico intento de regeneración de la sociedad española.

Sobre esta tarea, que pudo ser en parte, una ilusión, se desprenderían resultados prevencionistas en relación con la seguridad y salud de los trabajadores que, aparte de ser estructuralmente pertinentes con el proceso, alumbrarían la posibilidad de nuevos enfoques. Entre ellos, el ergonómico y el psicosocial. Enfoques que no fueron nunca lineales, pero que en el horizonte de 1936, habrían conseguido un nivel de calidad y consistencia no muy alejado del de otros países de nuestro entorno.

En este recorrido se entrecruzaron:

La práctica clínica y ortopédica del magisterio del Dr. Oller en el Instituto de Reeducación y posteriormente en la Clínica del Trabajo, consiguiendo la reconstrucción de una práctica médica atenazada por la póliza de los seguros de accidentes, para convertirla en una verdadera Medicina del Trabajo, yendo más allá de la simple recuperación funcional e incorporando el diseño de la medicina social alemana e italiana[223].

En segundo lugar, tendríamos el eje organizativo o de racionalización del trabajo, emanado de los institutos de selección y orientación profesional, con el inigualable magisterio de Mira, Germain o Madariaga, más el esfuerzo de Mallart, Mercedes Rodrigo, y tantos más.

La recepción entre nosotros de la doctrina de la OCT[224] tendría una significación totalmente jánica para el desarrollo de nuestro modelo preventivo. Desde una de sus caras, permitiría el despegue de un discurso prevencionista, en cierto modo engatillado por una práctica asistencial organizada alrededor de la lesión, la reconstrucción funcional y la reparación económica. Despegue que, además, vendría amparado por una especie de incorporación crítica del taylorismo[225] fundacional, representado por la entrada en España de la obra de una serie de autores europeos como la fisióloga belga Iosifina Ioteyko (1866-1928), discípula del fundador de la Universidad del Trabajo de Charleroi (1902), Ömer Buyse (1865-1945), ingeniero y fisiólogo al que se le debe como aportación la introducción en Europa de las teorías psicopedagógicas de John Dewey (1865-1952) en su aplicación al campo de la formación profesional en la industria.

De la Dra. Ioteyko se publica *La ciencia del trabajo y su organización*[226]. Es una obra que debió impactar en el colectivo de los psicotécnicos españoles[227]. Para nosotros, la relevancia del enfoque que transmite Ioteyko consiste en que, a pesar de la sin duda potente influencia que imprimiría en toda Europa el biomaquinismo de Jules Amar (1897-1935), consigue deslizarse por los caminos esbozados años antes por el Angelo Mosso (1846-1910)[228] sobre el estudio de la fatiga (1891); caminos que la conducen necesariamente al encuentro con lo psicológico, con el "factor humano":

> *El hombre sólo trabaja rara vez como motor físico en las industrias de la vieja Europa; su trabajo se aproxima cada vez más al de un aparato psicofísico. El problema del trabajo industrial no puede, pues, ser tratado solamente como una rama de la mecánica aplicada a las ciencias naturales; en él interviene un elemento psíquico, que se conoce por sus manifestaciones (...) El modo de trabajar, el esfuerzo dinámico, la duración de los descansos, etc., llevan al gasto de energía y a la cantidad de trabajo útil obtenido, elementos de variación dependientes de las cualidades psíquicas del individuo, por lo que respecta a las variaciones de rendimiento en cantidad y calidad*

Planteamiento que conduce a una intervención sobre el trabajador para conseguir:

> *el conocimiento exacto de las cualidades fisiológicas y psicológicas sobre las cuales descansa la aptitud de un obrero en el trabajo profesional*[229].

Y aquí aparece la otra cara de la moneda, consistente en el intervencionismo selectivo-pedagógico como dispositivo para conocer, evaluar y recomponer aptitudes, comportamientos y habilidades, de forma que las diferentes herramientas psicotécnicas de selección y los cursillos de readaptación o formación profesional derivan hacia estrategias preventivas básicas amparadas en numerosas constataciones empíricas que proyectan altos porcentajes de siniestralidad a una causalidad dependiente de factores personales del trabajador, ya sean emocional-cognitivos, culturales o fisiológicos.

Este viejo discurso, presente en los higienistas del XIX, reaparecerá ahora bendecido por estudios de un aparente rigor científico, que posiblemente expresaban un faceta pertinente de la siniestralidad, siempre enclavada en el sujeto de la misma pero que puede dejar en el camino otros operadores causales, como reforzadores, catalizantes o condicionantes de las reacciones u omisiones individuales.

La realidad es que los bienintencionados psicotécnicos, muchos de ellos personas de un manifiesto talante progresista como Rodrigo, Madariaga, Mira o Mallart, harán suyo estos enfoques con verdadero fervor militante; Josep Mallart i Cutó (1897-1989), el más prolífico y entusiasta de los psicotécnicos se expresaba en estos términos:

> *Basta una simple observación para comprobar que la ignorancia es causa de muchos de los accidentes que ocurren en el trabajo, en la calle o en el mismo hogar. Los niños, los aprendices y los trabajadores incultos suelen ser los que pagan con más víctimas esa negra cantidad de muertes, mutilaciones e invalideces con que nos asombran las estadísticas de los accidentes*[230].

Mercedes Rodrigo Bellido (1891-1982) añadiría:

> *No hay que echar toda la culpa a la clase de trabajo, malas condiciones del local, falta de dispositivos de protección, etc. Los accidentes del trabajo podemos asegurar que dependen en gran parte, del factor humano*[231].

Otros autores, como Mario Oliveras y Soler Dopff, serían más concluyentes en el establecimiento de la relación entre orientación profesional y reducción de los riesgos en el trabajo:

> *Los beneficios de la Orientación se extienden, no sólo a las mejores condiciones generales de realizarse el trabajo para los obreros correctamente situados en la industria, sino que, de rechazo, les produce una indiscutible ventaja desde un punto de vista concreto como es el de los llamados accidentes del trabajo y el padecimiento de las enfermedades profesionales*[232].

Podemos pensar que, con esta doctrina, se pudo contribuir a que la aún reticente postura empresarial a invertir en prevención sobre las condiciones de trabajo y a dotar a los trabajadores de equipos y dispositivos de protección, se viese en cierto modo fortalecida. Por otra parte, también es cierto que este énfasis en la selección y en la formación profesional y, sobre ella, en la construcción de estrategias preventivas queremos pensar que produjo resultados positivos y, por lo menos, sirvió para la inauguración de nuevas estrategias preventivas que obligadamente tendrían que conducir al encuentro con las condiciones de trabajo y a ir encauzando las primeras lecturas ergonómicas, aunque, en esta etapa, se presentasen balanceadas unilateralmente hacia el ajuste del trabajador con la máquina. Además, tampoco estos psicotécnicos se engañaban excesivamente; la propia Mercedes Rodrigo, una gran defensora y propagandista de la selección y orientación profesional, dejaría bien claro que la primera condición, para la eficacia de los métodos psicológicos, pasaba obligatoriamente por «la aplicación íntegra de todas las medidas técnicas de prevención»[233].

De cualquier manera, estas nuevas valoraciones del trabajo, con la intensa visualización de la fatiga como fenómeno complejo, pergeñada como hemos visto en décadas anteriores por los primeros psicofisiólogos españoles como Simarro, habría que empezar a contemplarlas desde claves positivas.

En el horizonte social, cultural y científico de estas primeras décadas de nuestro Novecientos pensamos, honestamente, que tampoco se podía pedir más. Bastante adelanto era ya indagar en las causas de la fatiga, construir una rudimentaria epidemiología del accidente y admitir la especial significación del "motor humano", como apuntase Tallada en 1922:

> *malgrat tot, el motor humá és el més important de tots que la indústria utiliza; i comenta a capar que no són indiferents la seva alimentació i la duració del seu traball, i les causes de la seva fadiga i la selecció entre uns i altres, i l'adaptació de cada home a faines per a les quals sa constitució física i psiquica el fan més apte*[234].

Para más abundamiento en este asunto, y en la misma línea de lucidez de Mercedes Rodrigo, César de Madariaga intentará una relectura de la doctrina del factor humano que, por otra parte, estuvo siempre rondando por la sensibilidad de los psicotécnicos españoles:

> *Solamente hace muy pocos años aparece como una preocupación la del factor humano y su posible aumento de rendimiento intrínseco y aún esta preocupación en un principio no está libre de un cierto matiz de inhumanidad "muy humano" en las cuestiones de trabajo, cuando sólo se ocupa de un interés particular*[235].

Probablemente –recordando a Maquiavelo, Mandeville o Weber– las cosas difícilmente responden a los purismos ideológicos, y la realidad se suele construir muchas veces a golpe de vicios que se reconvierten en virtudes o en utilidades públicas. Lo cierto es que, a partir de la doctrina del factor humano, se instala en España una verdadera cultura preventiva y protoergonómica sobre la actividad laboral que permitió, sobre todo, crear lenguajes "proactivos" en la línea de que las estrategias de prevención son rentables y son útiles para controlar la siniestralidad laboral. Esta semántica de la prevención utilizaría toda la panoplia de medios que la publicidad y las técnicas de comunicación ofrecían por esos años: carteles, folletos[236], conferencias, radio y cinematografía; siendo claramente el cartel el soporte de comunicación más utilizado.

La utilización de estrategias de publicidad y comunicación estaría presente en el organigrama del IRS de 1919, en el que, dependiendo de la Dirección General de Legislación y Acción Social, dirigida por Adolfo Posada, una de sus cinco secciones era la de "Legislación y Publicidad" bajo la responsabilidad de Pedro Sangro.

Con la desaparición del IRS en 1924, sería el Instituto de Reeducación de Inválidos el que lideraría la mayoría de la gestión publicitaria de la prevención en España ahora dirigida por el omnipresente José Mallart, quien establecerá las claves doctrinales y los objetivos de la cartelería, en un documento publicado por el Instituto en 1927 en donde, entre otras consideraciones, diría:

> *¿Cómo luchar contra la falta de cuidado, contra la despreocupación, que al fin y al cabo es luchar contra la enorme frecuencia de los accidentes? Desde luego que hay que recurrir a la acción educativa; hay que llevar al estado de ánimo de las gentes unas normas de conducta y unas maneras de reaccionar apropiadas. Para esto se han señalado las excelencias del cartel llamativo, encargado de producir por vía visual, choques frecuentes dirigidos a crear un estado de espíritu especial que logre del individuo una atención siempre despierta frente a los peligros que puedan estar a su alrededor*[237].

Efectivamente las llamadas de atención sobre la conveniencia de la cartelería preventiva van a estar presente en todos los textos de importancia que a partir de 1929 se publican sobre seguridad en el trabajo.

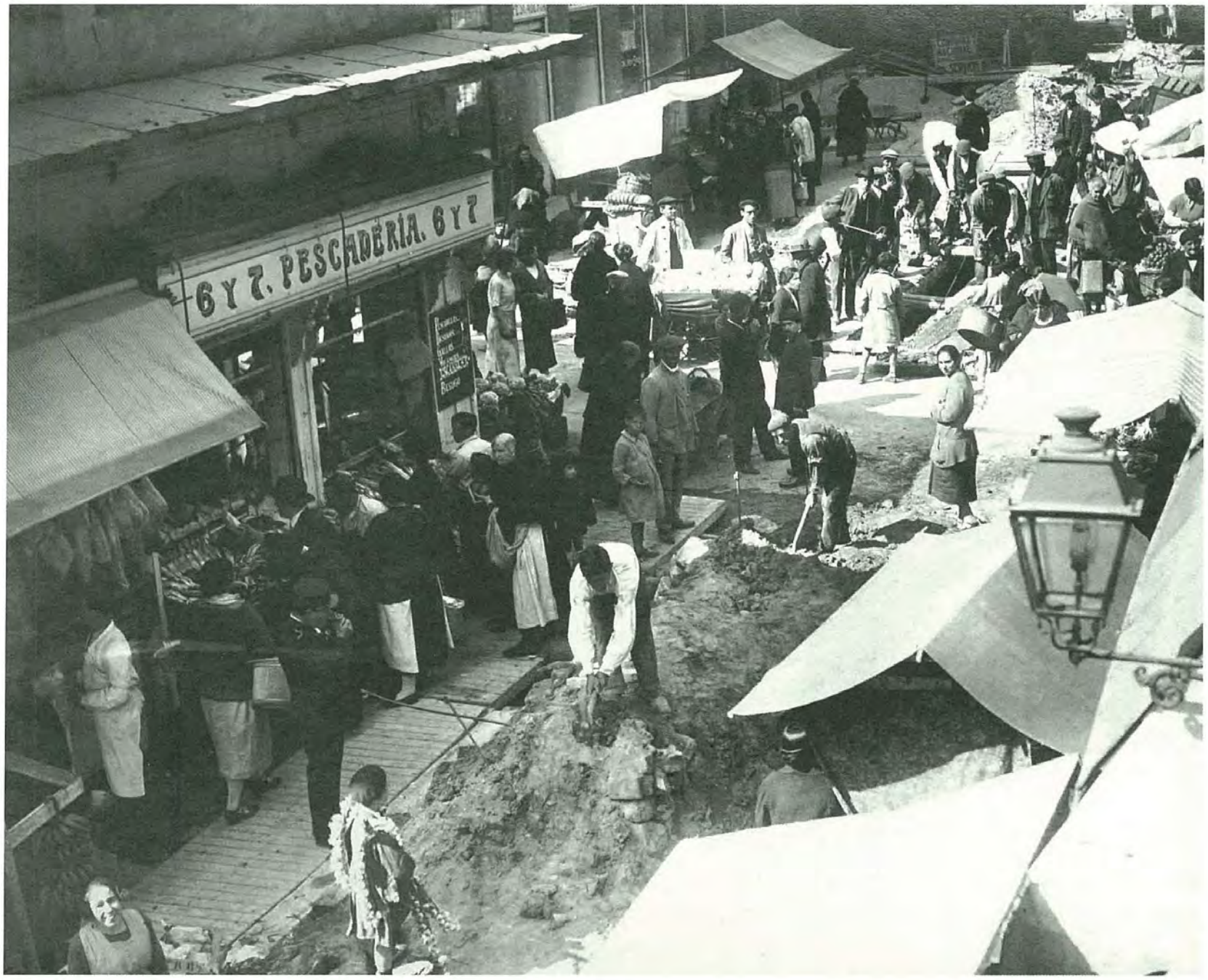
En el entorno de la tercera década de la centuria, la psicotecnia española puede ser considerada como una verdadera psicología industrial que, incluso, reclama para sí misma una parte del discurso moral de las higienes industriales. Su puesta de largo se llevó a cabo en la VI Conferencia Internacional de Psicotecnia, celebrado en Barcelona[238], en abril de 1930, bajo la presidencia conjunta de Mira y Madariaga y la asistencia de personajes del relieve de Claparéde, Lahy o Vygotsky[239].

Serían años, sobre todo desde 1931 hasta 1938-39 en la España leal a la legalidad republicana, en los que se conseguiría un grado de madurez teórica en nuestra cultura prevencionista realmente potente que tardaría décadas en ser reconstruida; aspecto, que solamente se daría en 1971, con la creación del Plan Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y su prolongación en el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) como lenta recuperación –*malgré* el franquismo– del ideario del Instituto de Reformas Sociales y los Institutos de Reeducación y Selección de Madrid y Barcelona, cuyas gentes –no lo olvidemos–, con algunas excepciones como Mallart o Germain, pagarían con el exilio su decencia política y su fervor en pro de la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores españoles.

La lista de contribuciones, publicaciones y actores durante estos años sería interminable. Solamente cabe indicar, entre lo más sobresaliente, el Decreto de 23 de agosto de 1934 por el que se crea la Inspección Médica del Trabajo; disposición que suele pasar inadvertida y que pudo constituir un importantísimo dispositivo preventivo de las enfermedades profesionales, junto al impulso que se daría en intentar sacar de la opacidad las condiciones de siniestralidad y enfermedad en el trabajo agrícola, aspecto éste que constituyó una de las actividades más representativas de la República.

Aparte las disposiciones legales de la ley y reglamento de 1931 sobre la consideración de los accidentes y las enfermedades profesionales en la agricultura, anotaríamos dentro de un número importante de publicaciones la obra de Vicente de Andrés[240], un médico vallisoletano que ejerció como médico del trabajo en los talleres de "Campo Grande" (Valladolid) de la Compañía de Ferrocarriles del Norte[241], a propósito de la siniestralidad en el trabajo agrícola; se trata de un verdadero manual de medicina del trabajo para el médico rural, que en la práctica funcionaba en los pueblos como un verdadero y solitario médico del trabajo.

Es un libro eminentemente práctico, lleno de sabiduría clínica y sentido común, que perfectamente puede considerarse como uno de los primeros manuales españoles de "valoración del daño corporal",

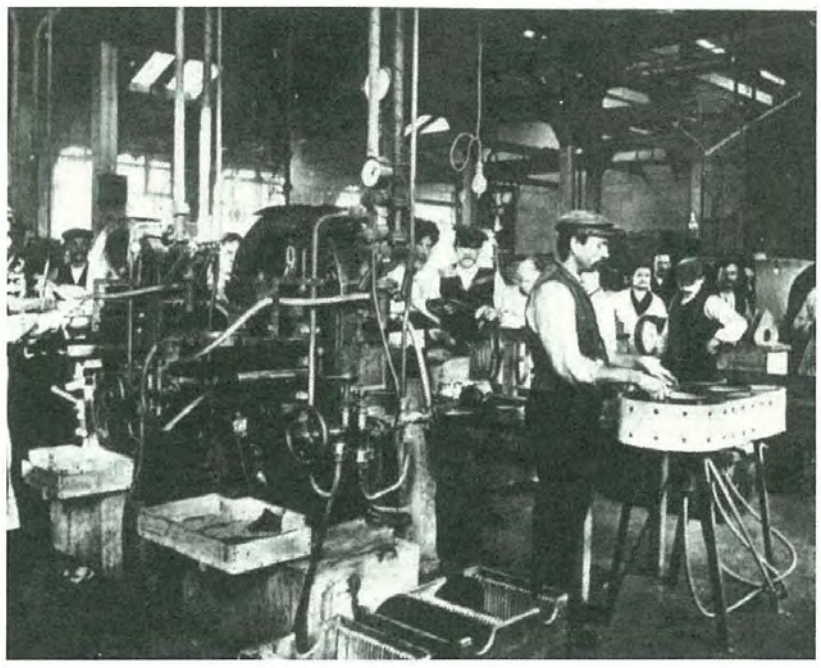


Obreros haciendo la canalización para la Compañía Telefónica Nacional en la calle Augusto Figueroa de Madrid
Madrid, (192?)
Fundación F. Largo Caballero

Taller de montaje de máquinas rotativas, 5 de octubre de 1913
Reproducción de *Blanco y Negro*
Fundación F. Largo Caballero

Centralitas telefónicas
atendidas por telefonistas
(193?)
Fundación F. Largo Caballero

Taller de reproducción de discos,
13 de septiembre de 1914
Reproducción de *Blanco y Negro*
Fundación F. Largo Caballero



repleto de ejemplos, con interesantes anotaciones sobre enfermedades profesionales que aunque ya conocidas por la clínica europea, no era frecuente su exposición en los escritos españoles como, por ejemplo, la mención que hace de un caso de diabetes traumática ocasionado por la influencia de un activador estresante sufrido por un maquinista que sale ileso, pero traumatizado psíquicamente, de un grave accidente ferroviario[242], mas novedosas instrucciones y consideraciones sobre el manejo en las patologías del trabajo en los denominados estados "anterior y posterior"[243].

Con respecto a las coberturas asistenciales en caso de accidente, aboga por la necesidad de instalar "Puestos de socorro" en los pueblos, así como utilizar y adaptar para el tratamiento de la siniestralidad laboral, en el campo, los Centros de Higiene y Sanidad Rural.

En el capítulo dedicado a las estrategias preventivas da una especial importancia a la educación y a la implantación de una urgente cultura preventiva que debería partir de la escuela primaria para continuar en la enseñanza técnica y con los propios encargados y empresarios agrarios. Aunque se le escapen algunas patologías agrícolas, como la anquilostomiasis[244], el despliegue informativo es realmente amplio y detallado yendo más allá de los planteamientos genéricos de otros autores anteriores. En el apartado de las enfermedades y patologías oculares su exposición se detiene en la oftalmía ocasionada por el polvo de las orugas (por ejemplo, la procesionaria de las pináceas) o en la "vibriograngrena" de los párpados (queratomicosis) producida por un hongo o vibrión séptico presente en el estiércol. Menciona ya los peligros derivados del manejo de productos fitosanitarios[245] y de ciertos abonos como los nitratos de cal[246]. Abundará en insistir sobre la importancia de la función prevencionista del médico del trabajo, como del médico rural en particular. Para los trabajos del campo, su diseño preventivo se sitúa en la estructura de las condiciones de trabajo, articulando climatología, tipo de labor, duración de la jornada, régimen de descansos y modelo de contratación de la tarea, subrayando la relación entre fatiga y accidente.

> *Favorecen la aparición de la fatiga y, por tanto, de los accidentes, el excesivo calor, el poco descanso*[247].

A lo que nuestro autor añadiría determinados "estados patológicos", como el alcoholismo, y la ausencia de políticas de selección de personal que, aunque representando en el trabajo agrícola un cierto desideratum, no dejaban de formar parte de un nuevo y modernizante lenguaje preventivo que, reforzado con la insistencia en una formación profesional adecuada acompañada de soportes publicitarios, constituyó el enmarcado teórico-operativo de los psicotécnicos, como lo atestiguaría la posterior obra de Mallart sobre la *Organización Científica del Trabajo en la Agricultura* (1934).

Para terminar, incluiría una interesantísima muestra de carteles preventivos confeccionados específicamente para el trabajo en el campo por los técnicos del INP, algunos de los cuales mostramos en esta publicación:

La aportación de José Mallart a la prevención de la siniestralidad en el trabajo agrícola iría enfocada desde la racionalización de la actividad laboral en el campo, intentando transmitir al mismo la cultura de la OCT e insistiendo en multitud de criterios y recomendaciones que, bajo el rótulo habitual en la época de "ergológicos", no son más que lo que ahora consideraríamos como ergonómicos, deteniéndose en los instrumentos y herramientas de mano y en la maquinaria, adaptándola al *"funcionalismo humano"* con el añadido de la formación profesional y los conocimientos técnicos que requerían la urgente modernización de la agricultura española.

Para Mallart, como para el resto de los psicotécnicos de la República, la prevención se deberá incrustar en la modernización organizativa del trabajo tanto de la industria como de la agricultura. En esta modernización la enseñanza, la profesionalización técnica y la propaganda formarían los pivotes maestros de la prevención. Una prevención que, paralelamente y al mismo tiempo, iría unida a estrategias de motivación y valoración entre la población campesina del trabajo agrícola

> *Se impone una acción de la escuela primaria y de las obras complementarias de educación, dirigida en este sentido. Las lecciones, las conversaciones, las referencias incidentales, la propaganda gráfica, deben presentar constantemente las posibilidades que ofrece la agricultura*[248].

Planteamiento que, no obstante su voluntad renovadora y modernizante, nos puede dar una idea del enfoque idealizado con que estos bienintencionados psicotécnicos entendieron la problemática campesina de la época. Aspecto nada desdeñable, que nos señala la existencia permanente, cuando se trata de los lenguajes sobre el trabajo, de dos discursos: el de los expertos y el de las gentes o los propios trabajadores en general. Probablemente estas adelantadas teorías sobre la racionalización del trabajo agrícola se engatillaron en la práctica y en las percepciones de una población campesina acogotada por el paro y la supervivencia, con la mirada y las expectativas más urgentes, puestas en el reparto de la tierra. Este ingenuismo pedagógico, quizá heredado del potente poso institucionista-regeneracionista de muchos de los profesionales del IRS y del Instituto Nacional de Previsión, se puede visualizar perfectamente en un cartel, en el que un trajeado y "profesoral" personaje con lazo de "pajarita" instruye a un bracero sobre el modo más adecuado para manejar la pala.

Dicho esto, habrá que reconocer la validez y corrección del caudal de criterios prevencionistas esgrimidos por Mallart para el trabajo agrícola, que tocaban desde la duración de la jornada y descansos, condicionada por el tipo de labor y las estaciones, la alimentación, el vestido, la vivienda, la fatiga y las instalaciones "maquínicas" sin protección, hasta la organización general del trabajo, con la mirada siempre puesta en la "educación y propaganda preventivas":

> *La educación general y la formación profesional son, por sí solas, obra de prevención del accidente; pero si se hacen sistemáticamente y con preocupaciones de prevención, tendremos un magnífico instrumento para la disminución de la frecuencia de los accidentes, no solo en los jóvenes (que son los que más caen) sino también en los futuros obreros formados. Un aprendizaje científicamente organizado hace el profesional completo, es decir, el que produce obra de calidad al mismo tiempo que evita los peligros del trabajo*[249].

Mallart entendió siempre la seguridad y salud de los trabajadores del campo como algo integrado en un ambicioso marco regeneracionista en que lo psicosocial, lo emocional, lo cultural y lo científico se entremezclaban, dando como resultado, a modo excesivamente ingenuista, una sociedad campesina a medio camino entre la racionalización geopónica y la taylorista e intentando –posiblemente sin maldad– sustraerse de los grandes tensionamientos socioeconómicos y políticos del momento. Este ideario de Mallart quedará bastante esbozado en su escrito *La elevación moral y material del campesinado*, obra escrita con anterioridad a la Organización científica del Trabajo agrícola y en la que despliega estas ilusionadas confianzas en la racionalización técnica de producción y mentalidades en la agricultura española:

> *Por otra parte, el agricultor, dentro de su explotación ha de procurar que las instalaciones estén dispuestas de modo que aborren pasos inútiles, que las herramientas respondan al funcionalismo de los hombres que han de manejarlas, que cada tarea sea hecha por quien mejor pueda hacerla; que el horario de trabajo se acomode a la reaccionabilidad psicofisiológica de los trabajadores; que la contabilidad penetre todos los sectores de la empresa rural y se puedan conocer perfectamente los costes de las operaciones y los precios de los productos. De este modo, la riqueza natural del suelo pasará a ser riqueza del hombre, y el valor de uno y otro en el concierto de los valores sociales y económicos habrá aumentado considerablemente*[250].

La postura de Mallart, como la de muchos de los psicotécnicos, posiblemente sirvió, a pesar de su ingenuo y madrugador voluntarismo pedagógico, como contrapunto a la severa, ordenada y realista legislación republicana que, con la sólida cultura higiénico-preventiva y ortopédica elaborada por los fundadores de la escuela española de medicina del trabajo, formaría la bóveda maestra sobre la que se sustentó la enorme e inigualable tarea socio-laboral de la República.

A pesar de la tremenda conflictividad social de la época, en la que se entrelazaron paros[251], huelgas[252], resistencias constantes de la patronal y de poderes institucionales, coyuntura económica internacional adversa, oposiciones y maximalismos revolucionarios del anarcosindicalismo[253], los cinco primeros años de la Segunda República, y, en particular, los del bienio republicano-socialista, más los pocos meses del Gobierno del Frente Popular anteriores a la sublevación militar, constituyeron un tiempo realmente irrepetible en la historia española de la seguridad y salud de los trabajadores; integrado, todo ello, en un ilusionado discurso por la libertad, la democracia y la civilidad que, como apuntase Ortega[254], suponía el gran remozamiento técnico, económico, social e intelectual de la sociedad española.

Los cuatro grandes ejes sobre los que se inscribiría, en la práctica, esta gran obra de remodelación, en los primeros años de la República, reposaron sobre lo político, en el andamiaje estructural de la libertad y la democracia; sobre lo laboral en la justicia social; sobre la educación y sobre la salud pública en la universalidad y la modernización.

Si se puede considerar a Manuel Azaña como el gran gestor de la obra política de la República, el gestor de su obra social[255] sería indiscutiblemente Francisco Largo Caballero durante su periodo al frente del Ministerio de Trabajo y Previsión. Gestión, además, que se iniciaría en las primeras semanas de la proclamación de la República en el marco legislativo del Gobierno Provisional y que, continuadas por el Gobierno Azaña, darían lugar, a lo largo de dos años, a un caudal de leyes sociolaborales que nunca se dieron ni se darían, en la historia de España.

Solamente, en algo más de dos meses, entre el 14 de abril y el primero de julio de 1931, se promulgaron entre Decretos, Decretos-Ley y Órdenes Ministeriales, 11 disposiciones referidas al trabajo, teniendo su colofón unos meses más tarde en la Ley del Contrato de Trabajo del 21 de noviembre[256]. Fue una legislación de urgencia que principalmente respondería al mensaje de esperanza y renovación lanzada por la República[257] a los trabajadores del campo, intentando paliar tres problemas básicos del trabajo agrícola en España: el del paro; el del caciquismo, con el control absoluto de las condiciones de trabajo por los propietarios, y la ausencia de coberturas aseguradoras sobre accidentes emanadas de las leyes de 1900 y 1922. Más allá de sus efectos prácticos e, incluso, de no suponer estrictamente una reforma agraria revolucionaria, sí supuso un claro mensaje de reforma, transformando radicalmente las relaciones de poder en el campo al introducir, potenciar, regular y amparar administrativamente el viejo dispositivo armonicista de los Jurados Mixtos (Decreto del 7 de mayo de 1931).

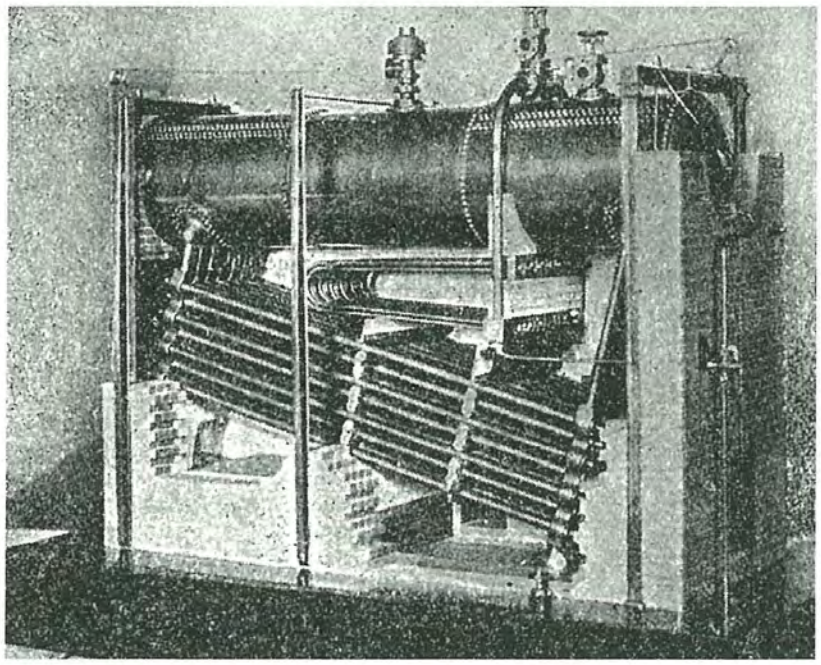
La primera disposición, el Decreto-Ley de 28 de abril de 1931, supuso un entorpecimiento para las estrategias de control de los propietarios sobre la contratación de braceros, al obligarles a recurrir a los jornaleros locales.

El Decreto-Ley del 7 de mayo de 1931 fue en la dirección de paliar el paro estacional obligando a los grandes propietarios a labrar y cultivar terrenos baldíos y de utilización exclusivamente suntuaria y de ocio.

Se intentaría que en caso de accidentes el trabajador del campo –no obstante con limitaciones– estuviese en las mismas condiciones de aseguramiento que los obreros industriales, ratificándose en primer lugar el Convenio de la OIT sobre Accidentes de Trabajo en la Agricultura (Decreto de 9 de mayo), para plasmarse, por el Decreto de 12 de junio de 1931, en las Bases para la aplicación en la Agricultura de la Ley de Accidentes de Trabajo.

Realmente los aspectos relativos a la prevención, considerados en su sentido normativo estricto y directo, no presentaron casi ningún protagonismo[258] hasta la promulgación del Reglamento de Accidentes de Trabajo en su capítulo III (Decreto de 31 de enero de 1933) que se puede considerar como el primer documento institucional español sobre medidas preventivas, aunque éstas estuvieron, siempre, implícitamente contenidas desde sus primeros días en todo el discurso legislativo de la República; discurso, no olvidemos, con la mirada puesta en la democratización y reequilibrio de las relaciones de trabajo, más la superación y corrección de los agujeros e injusticias que las leyes sociales de la Restauración y el Directorio habían dejado sin solventar como fundamentalmente representaba el panorama de opacidad y marginación de los trabajadores agrícolas españoles con respecto a los de la industria, desde La Ley de Accidentes de 1900.

Podríamos decir que se legisló sobre lo más básico de la prevención y especialmente sobre aquello que en su ausencia impediría cualquier estrategia mínimamente operativa como pudo ser el señalamiento de las obligaciones mínimas de prevención para los empresarios industriales (artículos 44 al 51 del Reglamento de 1933), la jornada de



Dos hombres conduciendo
un camión con un letrero Gas-motor
esencia especial para automóviles,
en los años 20
Fundación F. Largo Caballero

Caldera multitubular
Reproducción del grabado del libro
Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez.
Gijón, Tip. La Industria, 1902.
Biblioteca de la Casa del Pueblo de
Madrid. Fundación F. Largo Caballero

Gases de guerra
Serra-Molist
5 x 6 en cromolitografía
1937
Colección particular

48 horas semanales (Ley de 1 de julio de 1931), la limitación de la jornada de trabajo en las minas (Orden de 28 de agosto de 1931), o simplemente el fortalecimiento de la Inspección de Trabajo (Decreto 9 de mayo de 1931), respaldado todo ello con el protagonismo administrativo de los Delegados de Trabajo (Decreto-Ley de 29 de mayo de 1931).

A pesar de todo esto, no podemos dejar de considerar la prevención como una tarea que, siendo siempre considerada importante, quedaría en el fondo supeditada a la urgente construcción del solado mínimo del aseguramiento ante el accidente, la invalidez, la enfermedad, la maternidad o la vejez, intentando aminorar la gran tragedia social de la época que, como moderna espada de Damocles, estaba, ante la menor contingencia laboral, continuamente condenando a las clases populares a la miseria y al pauperismo.

Nos encontramos por lo tanto con una legislación de enfoque actuarial y compensatorio, presidida por un horizonte estratégico modernizante empapado de bonhomía socialdemócrata y republicana que, aparte sus manifiestas sensibilidades de justicia y progreso, no intentaría otra cosa que completar el diseño asegurador-reparador nacido a comienzos del siglo, ampliándolo a los colectivos más desprotegidos del proletariado español como era el agrícola y la mujer trabajadora, según lo atestiguaría la implantación del Seguro Obligatorio de Maternidad (Decreto-Ley de 26 de mayo de 1931) procurando, al mismo tiempo, reequilibrar el significado y alcance de las leyes sociales en la dirección de los intereses de los trabajadores como quedaría plasmado en el segundo párrafo del art. 9 de la Ley de Contrato de Trabajo de 1931, dejando meridianamente claro que «...no será válido el contrato que sea contrario en perjuicio del trabajador...».

De cualquier manera, y aunque no existiera una legislación específica de prevención, la voluntad de instaurar unas condiciones de higiene y seguridad aceptables atravesó de manera indirecta toda la codificación sociolaboral republicana como, por ejemplo, en el art. 39 de la citada Ley de Contrato de Trabajo, a propósito de las condiciones higiénicas del local, dormitorios y comida de los obreros cuando éstos vivan en dependencias del patrono. En el terreno de la fatiga y de las consecuencias para la salud, de la duración de la jornada laboral, el minucioso articulado de la Ley de 1 de julio de 1931[259] constituiría otro ejemplo de esta voluntad preventivista particularmente presente en el capítulo III dedicado al trabajo en minas, salinas y canteras en donde en su art. 42 expresamente se dice:

> *En casos de urgencia, en que el exceso de humedad, impureza del ambiente o motivo excepcional de insalubridad, naturaleza del mineral o del criadero, amenaza de un riesgo general, u otra causa cualquiera (...) hiciese peligrosa para la vida o salud del personal, una duración excesiva de los trabajos (...) la Inspección Provincial del Trabajo podrán imponer una duración de jornada inferior a la normal.*

En la agricultura, esta voluntad prevencionista que obligaba a los propietarios a «emplear todas las medidas posibles de seguridad e higiene del trabajo»[260], aunque a menudo se quedase atascada en la letra de las codificaciones, sería, a la altura de la época, verdaderamente innovadora, de tal manera que hasta casi medio siglo después no se volvería a contemplar en la legislación española.

En este inventario de medidas y disposiciones preventivas la labor de los técnicos del INP sería enormemente importante intentando organizar no solamente plataformas teóricas e informativas que sirvieron de resonancia y divulgación "preventivista" sino también, como hemos apuntando anteriormente, publicando y promocionando carteles y diversos soportes de comunicación de manera que las estrategias de prevención van a comenzar a visualizarse como lenguaje, traspasando la etapa de la cartilla y de los circuitos boca-oreja para formar parte de la iconografía visual y de la pedagogía organizacional de la fábrica fordista. En esta línea el art. 49 del Reglamento de Accidentes de 1933, obligaría a los patronos «...a colocar en sitio visible de los lugares de trabajo las instrucciones que dicten á los obreros respecto á la evitación de accidentes...».

Para comprender el lugar que ocupó la política prevencionista de la República habría que entender el papel protagonizado por los dos escenarios administrativos y, sobre todo, las dos culturas que alimentaron la labor de los gestores del Ministerio de Trabajo. Por una parte, la actuarial y compensatoria heredada del discurso fundacional del INP (1908) y que, de alguna manera, incidiría sobre las necesidades más urgentes y prioritarias de los trabajadores españoles; y otra, también protagonizada por el Instituto de Previsión, pero esta vez heredera de las sensibilidades del Instituto de Reformas Sociales que recoge y refunde a partir de su disolución y absorción en 1924.

Si la cultura actuarial se tradujo rápidamente en una respuesta legislativa directa y frontal, la prevencionista ocuparía necesariamente un lugar lateral ante las urgencias de un momento sociopolítico que pasaba por asentar de una vez por todas, y desde el nuevo horizonte programático de la Constitución de 1931, unas condiciones de trabajo y una legislación de accidentes moderna, democrática y lo suficientemente amparada administrativamente, para compensar los desequilibrios, ambigüedades e ineficacias prácticas de las precedentes.

Desde esta situación, y aparte los contenidos preventivos –por otra parte innovadores– introducidos en los reglamentos sobre accidentes ya mencionados de 1931 y 1933, el núcleo central de la actividad prevencionista republicana consistiría en la organización de una potentísima estrategia pedagógica e informativa, heredada como hemos apuntado de la cultura higiénico-regeneracionista del IRS, que se materializa, además, a través de un entramado institucional enormemente amplio y variado que va desde el propio marco administrativo del Instituto de Previsión hasta la madrileña Clínica del Trabajo, pasando por el Institut barcelonés d'Orientació Professional, el Instituto de Orientación de Madrid e, incluso, instituciones de higiene pública o de estricta medicina social como fueron los Centros de Higiene y Sanidad Rural,[261] sin olvidar otras instituciones educativas como la Escuela Social de Madrid[262], que inauguraría en 1934 una Cátedra de Higiene y Seguridad en el Trabajo, o la Cátedra de Higiene Minera en la escuela de Ingenieros de Minas de Madrid, inaugurada también en 1934.

En particular, la acción "preventivista" de los Centros de Higiene Rural funcionaría como la única institución pública que contemplaría los accidentes y enfermedades profesionales en el campo, sobre todo a partir de la Ley de Servicios Sanitarios del 11 de julio de 1934 en la que, junto a los cometidos clásicos de higiene pública (epidemiología y estadística, analítica, tuberculosis, higiene infantil, lepra y sífilis), abarcaba además: paludismo, tracoma, higiene mental, alimentación, higiene industrial y del trabajo[263] e ingeniería sanitaria.

En este terreno institucional de la sanidad rural durante la República, tuvo un relevante papel el Dr. Gustavo Pittaluga[264] que junto a su labor como gestor y organizador de la lucha antipalúdica[265] en España, sería elegido Presidente de la I Conferencia Internacional de Higiene Rural celebrada en Ginebra, en el verano de 1931. En las conclusiones de la misma se establecen recursos sanitarios que pueden darnos una idea –por lo menos a nivel de expectativa– de su carácter novedoso proponiendo que el número de personas atendidas por un médico fuesen como máximo 2.000 «...quedando entendido que, a medida que la organización sanitaria y las necesidades de las poblaciones se desarrollen, este número habría de ser rebajado a 1.000...»[266].

Apuntando además como recomendación tener un establecimiento hospitalario para cada población de 20.000 habitantes de manera que haya dos camas por cada mil habitantes[267].

Desde el punto de vista de la salud pública tenemos datos suficientes para asegurar que en el horizonte de 1930-31 con la excepción de la tuberculosis y los aún elevados índices de mortalidad infantil[268], el panorama general es, en comparación con los primeros años del siglo, claramente aceptable acercándonos al nivel de los países de nuestro entorno. En 1935, el que fuese Director General de Sanidad durante el primer gobierno republicano-socialista, Marcelino Pascua[269], publica un meticuloso informe[270] sobre la mortalidad en España durante el periodo comprendido entre 1911 y 1930. En el mismo, podemos observar que en 1930 nos situábamos en una tasa de mortalidad del 16,81 por mil habitantes, mientras que en 1911 estábamos todavía en un 23,24. Piénsese que desde el XVII hasta bien adelantado el XIX, la tasa promedio de mortalidad española se mantuvo en una horquilla comprendida entre el 43 y el 37 por mil que en algunos años del Seiscientos se situaron claramente en niveles catastróficos[271].

Siguiendo el meticuloso informe del Dr. Pascua, podríamos decir que la gente (descontando la mortalidad infantil), mayoritariamente, moría en nuestro país, al filo de la República, de tuberculosis y de acciones o accidentes violentos (exceptuando los suicidios) en los que, aunque no desglosados, se encontraban los accidentes laborales y algunas enfermedades profesionales. La mortalidad de la miseria higiénica, como el tifus exantemático o el cólera asiático, habían prácticamente desaparecido. Pascua contabilizaría solamente 11 defunciones en el primer caso entre 1926 y 1930 y respecto al cólera, 44 defunciones en 1911 y tres en 1921, con ninguna en 1930. Incluso la viruela, que todavía en 1919 produjo 3.623 fallecimientos, representó en 1930 únicamente cuatro casos, estando prácticamente erradicada desde 1926. Otras informaciones como las proporcionadas por la obra de Luis de Hoyos[272] introducen algunas variaciones en los datos, dando para 1930 una tasa de mortalidad del 17,33 que en 1932 habría descendido al 16,44 por mil.[273]Durante el quinquenio 1931-1935 la tasa bruta promedio se situaría en un 16,3 mejorando sensiblemente la experimentada en el decenio 1921-1930 que era de un 19,0[274] .Tasa que, obviamente, crecería durante el posterior quinquenio 1936-1940, aunque no estemos de acuerdo con los datos oficiales manejados por el Anuario Estadístico de España –todavía sin revisar– que señalan una tasa, sin duda maquillada, del 17,9. Preguntarnos por el lugar ocupado en este panorama

estadístico por la mortalidad de las clases populares o, aún más, por el peso de la mortalidad condicionada por la siniestralidad laboral o las enfermedades profesionales sería una tarea totalmente imposible. Sin embargo, podríamos aventurarnos a realizar algún comentario más o menos comprensivo de la situación.

Analizando algunos datos proporcionados por Luis de Hoyos en su Estudio demográfico de la mortalidad y natalidad en España (1935) veríamos cómo las provincias que en 1932 presentan una tasa de mortalidad muy sensiblemente superior a la media (fijada en un 16,44 por mil) son precisamente aquéllas –con alguna excepción– en las que la población industrial o fabril ofrece un menor dimensionamiento. Así, por orden de mayor a menor, obtendríamos la siguiente tabla:

Palencia	20,18‰
Cádiz	19,85‰
Zamora	19,52‰
Ávila	19,51‰
Valladolid	19,39‰
Burgos	19,03‰
Valencia	19,01‰
Almería	18,60‰
León	18,52‰
Granada	18,37‰

Por el contrario, las provincias con la tasa más baja serían:

Santa Cruz de Tenerife	12,82‰
Vizcaya	13,21‰
Baleares	13,49‰
Guipúzcoa	13,99‰
Lérida	14,14‰
Gerona	14,72‰
Barcelona	14,76‰
Tarragona[275]	14,98‰

Como podemos observar, los índices de mortalidad más bajos se corresponden con las provincias más industrializadas del país mientras que los más altos parecen presentarse en aquellas provincias del interior o de Andalucía, con una tasa de trabajadores fabriles reducida. Los datos de Valladolid, con un cierto volumen industrial alrededor del ferrocarril, o de Valencia pueden constituir una excepción posiblemente condicionada por variables medioambientales y climatológicas. Por otra parte, el bajo índice ofrecido por las islas de Tenerife y las Baleares puede también estar determinado por variables climatológicas. De todas formas, podríamos arriesgarnos a considerar que lo que realmente mataba en estos años seguía reposando sobre la miseria socioeconómica o, si se quiere, sobre los bajos salarios y, seguramente, con el acompañamiento de una alimentación deficiente sin olvidar las condiciones de insalubridad general o de habitabilidad de algunas poblaciones o ámbitos regionales, como podría ser el caso de Madrid, que presentaba una tasa de mortalidad del 17, 21. De cualquier modo, el esfuerzo sanitario y la potenciación de la Higiene Pública en la administración republicana sería inmenso, siendo uno de sus colofones el I Congreso Nacional de Sanidad, celebrado en Madrid (6-12 de mayo), en 1934[276].

Repasando su libro de actas nos podemos dar una idea de los problemas del momento y del tono progresista y altamente científico con que los encaraban. De las 280 comunicaciones presentadas, treinta y ocho de ellas versaban de una manera o de otra sobre aspectos y problemas relacionados con enfermedades profesionales y con las condiciones de vida de los trabajadores.

Por lo demás, no es mucha la información documental sobre la estadística de siniestralidad durante estos años con el agravante añadido, como señalara el Dr. Dantín, de que «...los datos estadísticos de enfermedades profesionales; también son a veces inexactos, por olvido o por ocultación fraudulenta, y, desde luego, muy escasos...»[284].

En la misma obra de referencia[285], y aunque sean datos de 1930, el Dr. Dantín nos proporciona una cierta información que nos puede servir para acercarnos al panorama de partida en el que se movía la contabilidad de la siniestralidad laboral al iniciarse el tiempo de la República.

Contusiones	74.337	44,31%
Quemaduras	10.285	6,13%
Conmociones, traumatismos, electrocución	3.016	1,80%
Cortaduras, laceraciones, desollones, pinchazos	44.859	26,74%
Infecciones, llagas, abscesos, callo recalentado	6.912	4,12%
Pérdida de un miembro u órgano	105	0,06%
Inflamaciones, conjuntivitis, iritis, sinovitis	7.916	4,72%
Dislocaciones, distensiones, esguinces, luxaciones	14.769	8,80%
Hernias	359	0,21%
Fracturas	2.442	1,46%
Asfixia, sumersión	64	0,04%
Intoxicación	153	0,09%
Diversas	2.547	1,52%
TOTAL	167.764	

En cuanto a sectores productivos concretos, se puede manejar alguna documentación referida a la minería y al ferrocarril y poco más.

En la minería, y aunque la cobertura asistencial parece que fue bastante eficiente, los dispositivos preventivos, por el contrario, parece que no lo fueron tanto. El Dr. Francisco Morayta[286] en una memoria publicada en 1936 como *Estudio sanitario de las minas de carbón en España* apuntaba una serie de deficiencias higiénico-preventivas en los campos de la iluminación con riesgo de nistagmus periódicos, que se extendían a otros operadores ambientales como el ruido (martillos, barrenos, etc.), calor, humedad, presión barométrica, ventilación, polvo, agua potable, excretas o gases tóxicos. En relación con la eliminación de excretas y su vinculación con la anquilostomiasis, Morayta comentaría la existencia de "gran cantidad de minas, donde hacen la defecación los obreros en las galerías" y en donde «ni aún los retretes portátiles se conocen...»[287]. Sobre las medidas preventivas contra el polvo de carbón manifestará igualmente la desidia sobre este punto desencadenante de silicosis y antracosis, aconsejando el uso de martillos hidráulicos dotados de aspiradores de polvo, y añadiendo que «los obreros picadores de carbón siempre deberían ir provistos de mascarillas...»[288].

Sobre la anquilostomiasis y a pesar del juicio crítico anterior, reconoce que en líneas generales ha sido un problema resuelto en España pero que, por el contrario, en las últimas analíticas efectuadas en la minería asturiana, si bien había desaparecido la anquilostoma, se presentaban numerosos casos de vermes intestinales. En general, la percepción del asunto que se desprende de este interesante informe es el de que a pesar de algunas mejoras manifiestas en ciertas instalaciones mineras y del éxito global de la campaña contra la anquilostomiasis, al hilo de 1936, se seguían manteniendo deficiencias que, en el terreno específico de la prevención, eran claramente patentes, de forma que, en relación con los informes evacuados por los médicos de minas (en total eran 128 facultativos) Morayta comentase lo siguiente:

> *Repasando las contestaciones que nos han dado respecto a cómo tienen montados los servicios sanitarios, se ve que sólo en contadas minas éstos están regularmente montados, y las quejas que algunos de ellos nos dan, muestras de la necesidad de la intervención de una autoridad sanitaria que ponga coto a este desbarajuste: en general, se atiende más al aspecto traumatológico que al médico, le interesa más al patrono una simple fractura que una antracosis, tienen botiquines de urgencia a boca de mina, en algunos de éstos tienen instaladas algunas camas, pero carecen de aparatos adecuados para subir un traumatizado desde el fondo de la mina, camillas de transportes y ambulancias al hospital más cercano en contados casos; sólo en tres minas hay aparatos de rayos x portátiles, y en 28, aparatos fijos, en los demás no se conoce la importancia que se le da hoy al diagnóstico rápido de un traumatismo*[289].

De los 128 establecimientos mineros españoles a cuyos médicos se les ha realizado la consulta, la conclusión final del Dr. Morayta es la de que solamente veintidós tendrían instalaciones sanitarias consideradas como "buenas"; setenta y cinco "deficientes", y el resto, totalmente negativas o inexistentes.

En cuanto a los ferrocarriles españoles, contamos con la información proporcionada por el Dr. Vicente de Andrés sobre los años 1933-1935, que nos dan para este trienio y para todas las compañías ferroviarias, incluídas las regionales y las de vía estrecha, una mortandad por siniestralidad laboral de 223 fallecimientos, que son considerables, más 114 incapacidades de las que diecisiete fueron absolutas. La Compañía con más muertos por accidente del trabajo durante estos años fue la del Norte con noventa y ocho, seguida de la MZA con cincuenta y dos. El diseño preventivo de D. Vicente de Andrés contempla toda la panoplia de dispositivos y estrategias "preventivistas" del momento, comenzando por la selección psicotécnica y los reconocimientos previos, seguido todo ello por una distribución, ordenación, organización y vigilancia higiénico-preventiva del trabajo en donde capataces y mandos intermedios tendrían un especial protagonismo, sin olvidarse, sobre todo, del arsenal de material iconográfico referente a "avisos de peligro" reforzado con políticas de propaganda y formación prevencionista continuas por medio de carteles y charlas informativas.

Como ya hemos apuntado, la estrategia prevencionista que se modela durante estos años y que hunde sus raíces en las primeras décadas del siglo tendrá un potentísimo tinte pedagógico nacido del imaginario psicotécnico y, además, refrendado por un aparato epidemiológico que, aunque parcialmente correcto, se movía según un modelo interpretativo perverso del tipo de la "botella medio llena o medio vacía". En esta línea el criterio de nuestro buen doctor sería ilustrativo al señalar que, de los 223 fallecimientos a los que hacíamos referencia, el 70% era debido a causas imputables por descuido o negligencia de los propios obreros[290].

Aparte de esta insistencia, por otra parte razonable aunque "descompensada", el verdadero problema, como ocurriría en tiempos pasados, residió en la existencia de un importante desnivel entre teoría y práctica. Entre voluntades de reforma, cultura preventiva impresa y realidades prácticas. Aunque, como nos señalan Rodríguez Ocaña y Menéndez Navarro (2006), existieron ejemplares coberturas preventivas en algunas grandes empresas de la minería y la industria química, a las que nosotros añadiríamos los ferrocarriles, el transporte público de algunas grandes ciudades y algunas compañías hidrográficas como la del Ebro[291], lo cierto es que el gran o mediano tejido industrial y, fundamentalmente, el comercio, las explotaciones agrícolas y la inmensidad de talleres con las innumerables pequeñas y medianas empresas se mantuvieron alejadas de todos estos intentos de reconducción de la prevención de enfermedades y riesgos en el trabajo. Como señalaba por esas fechas el lúcido catedrático de higiene en Barcelona, Antonio Salvat y Navarro[292], el asunto estaba en que todas esas directrices de publicidad higienista y preventiva, las políticas de selección de trabajadores o la formación profesional tocaban exclusivamente a un reducido colectivo de trabajadores, mientras que la gran mayoría de hombres y mujeres que trabajaban en el campo, los talleres y comercios vivían su vida laboral totalmente ajenos a cualquier estrategia no sólo de racionalización organizativa, sino de cualquier pedagogía de seguridad y, no digamos, de voluntades empresariales directa y seriamente involucradas en llevar a la práctica el voluminoso y voluntarista discurso gubernamental sobre la salud laboral.

De los años que van de 1936 a 1939 no sabemos mucho, en cuanto a medidas y estrategias de cobertura de la salud de los trabajadores. Suponemos que el gran esfuerzo bélico enmascaró las voluntades civiles del gobierno de la República, cuya última piedra del edificio de la seguridad laboral sería la promulgación del primer catálogo español de enfermedades profesionales unos días antes del comienzo de la sublevación (Ley del 13 de julio)[293]. Solamente sabemos que la mayor parte de los profesionales que habían trabajado en el diseño del modelo prevencionista se incorporaron al esfuerzo de guerra, como Emilio Mira[294], que se encargaría de los Servicios de salud mental del ejército de la República, llevando a cabo, además, innovadoras experiencias en el desarrollo de pruebas de selección para soldados y aviadores[295]. Pensamos que este condicionante bélico, en ciudades como Barcelona y sobre todo Madrid, marcó absolutamente las políticas preventivas dirigiéndolas hacia contenidos centrados en la salubridad pública y en la defensa civil. En este campo sí conocemos algunas iniciativas referentes a la prevención de emergencias, bombardeos, movimiento de refugiados y poblaciones, junto a la defensa contra gases tóxicos de origen militar. Es un aspecto que está por estudiar y que, sin duda, supone una verdadera apuesta intelectual para los profesionales de nuestra historia reciente. A nosotros nos resulta absolutamente sugestivo saber cómo se

enfrentaron –pensamos que lo hicieron– al problema de la salud laboral los trabajadores de la España republicana en unas circunstancias por supuesto difíciles, pero en las que los grandes medios de producción industrial-fabril estaban en sus manos.

Solamente tenemos constancia, aparte de alguna documentación sindical sobre mejora de las condiciones de trabajo y con el funcionamiento de la sanidad militar y civil contenida en la obra colectiva editada por Laboratorios Beecham en 1986, *Los médicos y la medicina en la guerra civil española,* de algún otro escrito, como el promovido por el Sindicato de Sanidad e Higiene de Madrid y redactado por Morata Cantón sobre *Defensa de guerra tóxico-química* (Madrid, 1937), más un librito anterior, de 1935, sobre *Gases de guerra* cuyos autores, como prediciendo el futuro, escribirían en la primera página: «La guerra como la muerte llega cuando menos la esperamos». En relación con las condiciones de trabajo, las referencias relativas a la seguridad y salud parecen ser, en principio, inexistentes, quedando el inventario reivindicativo supeditado a las circunstancias de excepción dictadas por la guerra. En un documento emitido por UGT de Barcelona el 15 de septiembre de 1937, con motivo de la preparación del III Congreso del Sindicato en Cataluña[296], se incluyó, junto a los tradicionales apartados del papel de los sindicatos en el esfuerzo militante y político exigidos por la contienda, otro, titulado: *...El millorement de les condicions de vida dels traballadors...,* que se nos presenta como una declaración representativa de las preocupaciones sindicales del momento. En dicho documento las necesidades más urgentes pasaban por los precios de las materias básicas para la subsistencia, los salarios, la lucha contra los intermediarios, las cooperativas de consumo y la formación tanto elemental –erradicación del analfabetismo– como técnica y profesional con objeto de:

> *Establir plans de treball d'acord amb els camarades de la* PETE[297]*; s'han de crear escoles tècniques a tot arreu i els Sindicats han de pressionar els organismos oficials perquè les escoles actuals es multipliquen i a la ciutat i al camp els treballadors puguin capacitar-se convenientment per a poder ésser útils a la guerra i a la Revolució, perque una major capacitació permetrà una major intensitat en la producció, i per tant, uns majors ingressos per als treballadors i una major prosperitat collectiva*

Frente a los mensajes bienintencionados pero, en ocasiones, populistas de la CNT, como el del salario "único familiar"[298], el discurso ugetista engarzaría connotaciones de productividad y racionalidad fordista con la severa emoción patriótica del esfuerzo y la disciplina en el trabajo, como antesalas al posterior "sangre, sudor y lágrimas" de los ciudadanos y trabajadores británicos.

> *El millerament de les condicions actuals de vida, i especialment dels treballadors de les indústries de guerra, xigeeix l'establiment d'*UNA FERRIA DISCIPLINA EN EL TREBALL[299]*, que permeti augmentar fins al màxim la producció (...) sense oblidar la conveniencia de conservar i allargar la utilitat de la maquinària i de les eines de treball i l'estalvi de les primeres matèries...*

Habrá que seguir buscando e investigando, pero pensamos que, de la misma manera que está perfectamente documentada y constatada la ejemplar actividad higiénico-prevencionista y asistencial tanto de la Sanidad Militar como de la Nacional-Civil durante estos años de resistencia y defensa de la República, tarde o temprano llegaremos a encontrar las referencias materiales que nos refrenden nuestra opinión, aunque realmente fuesen años en los que el papel principal de la actividad sanitaria-asistencial, y no digamos la terapéutica de emergencia, recayó sobre la Sanidad Militar; pero la higiénico-preventiva civil fue especialmente –y bastante eficazmente– gestionada por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social encomendado en noviembre de 1936 a Federica Montseny.

Por los contados datos que manejamos y en lo referente al territorio de la España republicana como exponente del entorno o escenario legal y gubernamental del país, el esfuerzo de la sanidad militar tanto del Ejército del Centro como de las Brigadas Internacionales[300] o de los diferentes Cuerpos del Ejército Popular Regular de la República fue inmenso y lleno de imaginación y productividad operativa, sirviendo además de apoyo logístico y asistencial a la población en general. Sirva como ejemplo el Hospital militar montado en algunos pisos del Hotel Ritz de Madrid y dirigido por el prestigioso médico militar Dr. José Estelles Salarich quizá descendiente del ya mencionado higienista del XIX Joaquín Salarich, que, antes de ser utilizado como hospital de la Columna Durruti, sería el centro asistencial de referencia para atender la accidentabilidad traumática de la población civil, originada por los numeroso accidentes de circulación ocasionados por los frecuentes desplazamientos de la gente motivados por el avance del ejército franquista hacia la capital. De cualquier manera, el eje central de la prevención en la España oficial debió pasar obligatoriamente por la defensa civil y las estrategias asistenciales pertinentes teniendo en cuenta que muchas de sus ciudades y, no solamente Madrid, Barcelona o Guernika, fueron bombardeadas por los sublevados. Ante esto, los accidentes y riesgos relacionados con el trabajo suponemos que no desencadenaron una preocupación especial.

En relación con la defensa civil, desde los primeros meses de la rebelión militar se organizaría en Madrid, a petición del propio colegio de médicos y con la participación de la Cruz Roja de la República, un potente dispositivo informativo-preventivo contra los ataques aéreos dirigido a los vecinos de la capital más la organización a partir de la ofensiva de noviembre de "equipos móviles de socorro", como antesala del "Samur", con una base central en la sede de la Castellana de la Cruz Roja pero también repartidos por las Tenencias de Alcaldía. Aparte otras obras menores, el Sindicato Único de Sanidad de Madrid, por medio del Dr. Morata Cantón, publica en 1937 una interesante obra para la prevención entre la población de agresiones tóxico-químicas que será un verdadero ejemplo de la intensa acción pedagógica-preventiva en la España gubernamental. Lo más interesante de este libro divulgativo residió en que, aparte de las instrucciones y consideraciones preventivas sobre los clásicos gases de guerra experimentados en la conflagración europea de 1914-18 y, por lo menos, nunca utilizados –que nosotros sepamos– en la Guerra de España, dedica apartados detallados sobre la acción tóxica de los explosivos –en especial el óxido de carbono– que en este caso sí que fueron un componente continuado de agresión contra la población civil y, en especial, la madrileña. Al lado de los peligros y las consecuencias de los bombardeos el segundo azote de

la población madrileña fue el hambre y el suministro de víveres[301], a partir sobre todo del invierno de 1937-38. Según expone Grande Covián (1939-1986), por estas fechas la aportación promedio de kilocalorías por habitante no superaba las 1060, llegándose en el invierno de 1938 a las 770 kcal diarias, con la aparición de numeroso brotes de pelagra[302] entre la población civil que, en el caso de los niños, se intentó atajar con raciones de aceite de hígado de bacalao suministradas por la Cruz Roja Internacional[303]. Con relación a la continuidad de las actividades de Instituciones como la Clínica del Trabajo o los Institutos psicotécnicos de Madrid y Barcelona tampoco sabemos mucho salvo que el de la Generalidad siguió trabajando, como lo atestigua una nota del periódico *La Vanguardia* del 6 de diciembre de 1936, en donde se anuncia el comienzo de un cursillo sobre "higiene escolar" impartido por el responsable del laboratorio de Psicofisiología del Trabajo, Dr. Carlos Soler Dopff[304].

En el Madrid de finales de 1936, sometido a una atenazante presión bélica, seguramente no fueron posibles estas actividades teniendo en cuenta, además, que algunas instituciones señeras como la Clínica del Trabajo y el Instituto de Reeducación de Inválidos madrileño estaban precisamente ubicados en la línea de fuego que iba desde los Carabancheles hasta la Universitaria. A pesar de los atascos e insuficiencias operativas y prácticas, los años que van de 1931 a 1936 dibujarían un horizonte legislativo y teórico en el campo de la seguridad y salud de los trabajadores españoles que, al igual que en la sanidad pública, la educación, la cultura o la ciencia, se tardarían décadas en recomponer y actualizar.

Notas

1. Como referencia a la obra del antropólogo y sociólogo franco belga Claude Lévi-Strauss (Bruselas, 1908), *Le cru et le cuit* París, Plon, 1964.
2. Ver: Pedro Laín Entralgo, *La medicina hipocrática*, Madrid, Alianza Editorial, 1987 pp. 319-375.
3. La dietética de los griegos suponía una *díaita* esto es, un régimen de vida o una higiene, que comprendía mucho más que la alimentación, abarcando además el ejercicio o gimnasia, la actividad profesional, el clima y la geografía, más las propias características o phisis del individuo, como la edad, el sexo o la complexión.
4. Los entrecomillados serán utilizados por Laín en la obra referenciada y, a su vez, tomados de *Las Leyes* de Platón
5. Ver: Richard Sennett, *Carne y Piedra, el cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*, Madrid, Alianza editorial, 1997. Primera edición en inglés, 1994.
6. Ver: Joaquín Díaz González, *Historia de la medicina en la antigüedad*, Barcelona, Ed. Barna, 1950, pp. 29 y ss.
7. Ver: *op. cit.* p. 207.
8. Ver: Rafael de Francisco López, "La medicina e higiene militar en los siglos xviii y xix: una olvidada Medicina del Trabajo", *Revista La Mutua*, nº 14, 2006.
9. Ver: Paul Diepgen; *Historia de la medicina*, Barcelona, Ed Labor, 1925: 117.
10. Ver: José Ramón Zaragoza Rubira, *Medicina y sociedad en la España romana*, Barcelona, Editorial Pulso, 1971 pp. 139-144.
11. Ver: Rafael de Francisco López,"Más allá del 'Mal de la rosa'. Riesgos y salud laboral de los trabajadores agrícolas en España", *Revista La Mutua* nº 16, 2006
12. Vid: *op. cit.*
13. Diodoro Sículo o Diodoro de Sicilia, fue un historiador griego que vivió en el siglo i a.c. siendo uno de los más interesantes trasmisores de información sobre la minería hispánica. Su obra está formada por 40 volúmenes con el título de Bibliotheca Historica.
14. Anotado por José García Romero en *Minería y metalúrgica en la Córdoba romana*, Córdoba, 2002:437-438.
15. Ver: José García Romero, *Minería y metalurgia en la Córdoba romana*, Córdoba, 2002:436.
16. De todas formas, con los datos sobre vida media de las gentes obtenidas por registros epigráficos como son todos los elaborados en la época romana, hay un considerable margen de error debido a que los sectores más pobres y marginados como los esclavos, carecían de inscripciones funerarias. Según esto, probablemente el cálculo real de la vida media del minero hispano fuese sensiblemente inferior.
17. Realmente el código o leyes de Vipasca, aunque se encontraron en las minas lusitanas de Aljuntrel en el Alentejo, eran válidas para todas las explotaciones mineras del Imperio. Fueron promulgadas por Adriano (117 al 138 d.c.) constando de dos grandes tablas o bronces. La primera descubierta en 1887 y la segunda en 1906. Es en la segunda tabla a modo de reglamente de la Ley del Metal en donde se establecen medidas de seguridad y protección de los trabajadores.
    Aunque el asunto no está completamente estudiado posiblemente se encontraron copias o documentos relacionados con estas leyes en otros yacimientos mineros de la Andalucía Occidental, como resulta de un bronce encontrado en 1920 en las minas de Sotiel Coronada en el término de Calañas (Huelva)
    Ver: Julio Mangas, "El trabajo en las minas de la Hispania romana" en *El trabajo a través de la Historia*, obra colectiva coordinada por Santiago Castillo, Madrid, 1996.
18. Ver: José García Romero, *Minería y metalurgia en la Córdoba romana*, Córdoba, 2002: 436.
19. El *Libro del Consulado del Mar* es la recopilación de toda la jurisdicción comercial y marítima catalana desde 1258 en que se constituye el Tribunal Consular de Barcelona hasta 1829 en que se proclama el Código de Comercio.Nosotros hemos manejado la versión contenida en las *Memorias históricas sobre la marina, comercio y artes de la antigua ciudad de Barcelona* elaboradas por Antoni Capmany i Montpalau (1742-1813), publicadas por el impresor Sancha en Madrid entre 1779 y 1792.
20. Ver: Rafael de Francisco López, *Revista La Mutua*, nº 14, 2006: 125.
21. Ver: Eduardo García del Real, *Historia de la medicina en España*, Madrid, Ed. Reus, 1921:30.
22. Aunque el aseguramiento –como prevención de un riesgo económico– del transporte por mar se puede remontar a la antigüedad –se habla de China en el 3000 a.c.– las primeras compañías modernas de seguros marítimos se crearon en Londres alrededor de 1680; los famosos *Underwriters* del café Lloyd's.
23. Para los interesados en este tema nos gustaría apuntar que la primera disposición sobre el trabajo de los nativos amerindios se debe a la maltratada reina Dª Juana de Castilla, que en una cédula emitida en Sevilla el 21 de julio de 1511 y dirigida al Gobernador de La Española prohibe que se cargue a los indios *«con cosas de mucho peso»*. Colección de la Documentación de Ultramar, Tomo 1, p. 562 y anotado por Luis Curiel en *Índice histórico de disposiciones sociales*, Madrid, Publicaciones de la Escuela Social, 1946:189.
24. Antoni Capmany, *Memorias históricas sobre la Marina, Comercio y Artes de la antigua ciudad de Barcelona*, Madrid, Imprenta de Sancha, 1779, parte 3ª, 135.
25. Se conoció como Hospital Real de Laborantes de El Escorial y funcionó entre 1563 y 1599. Existe un documentadísimo estudio sobre esta institución realizado por Emilio Maganto Pavón editado por el Ayuntamiento de El Escorial en 1992. En fechas cercanas parece que se crearon hospitales obreros para los mineros de Huancalevica (Perú) y Potosí (Bolivia). La disposición está contenida en las Provisiones Reales para el Gobierno de las Indias con el nº de registro de la Biblioteca Nacional J-49-2989, haciéndose referencia al hospital de Porcho como denominación del que corresponde a las minas de Potosí. Nuestra opinión es que probablemente se refiere al Real Hospital de la Veracruz fundado alrededor de 1555 y que atendía a mineros accidentados o enfermos por las intoxicaciones mercuriales. Años más tarde, en 1610, se construiría otro hospital en Potosí bajo el nombre de Hospital de Sanjuán de Dios, que también atendía a los obreros de la mina.
    Ver: Carmelo Viñas y Mey, *El estatuto del obrero indígena en la colonización española*, Madrid, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1929:156.
26. Sin que esto suponga que con anterioridad no apareciesen algunos documentos aislados de contenido preventivo. Pero cuando los hubo, como el célebre *Livre des métiers*"(1268) de Etiènne de Boileau, se mantuvo siempre la misma constante causal. En este caso, relacionada con la construcción de iglesias y catedrales.
27. Ver: Alfredo Menéndez Navarro, *Un mundo sin sol. La salud de los trabajadores de las minas de Almadén, 1750-1900*, Granada, 1996 y *Catástrofe morboso de las minas mercuriales de la villa de Almadén del Azogue (1778)* de José Parés y Franqués, Cuenca, 1998.Y también: Rafael de Francisco López, "Reflexiones sobre la aparición de operadores psicosociales en la salud de los trabajadores", *Revista La Mutua*, nº 9, 2003.
28. Especialmente en sus *Natural and Political Observations* de 1662.
29. William Petty (1623-1687) fue uno de los creadores de la estadística moderna, aparte de médico y economista. Su obra de referencia se titula *Political Arithmetick,* publicada en 1676.
30. Edmond Halley (1656-1742), *An Estimate of the Degrees of Mortality of Mankind, Drawn from Curious Tables of the Births and Funerals at the City of Breslau, (1687-1691).*
31. Cantidades que unas décadas más tarde fueron el resultado de cálculos matemáticos más afinados con las curvas de mortalidad empírica acuñadas por el matemático francés Abraham de Moivre (1667-1754) adelantándose en un siglo al descubrimiento de la curva de distribución normal atribuida a Carl Friedrich Gauss (1777-1885) a partir de su *Theoria combinationis* de 1823.
32. En España, las primeras sociedades de seguros "terrestres" propiamente dichas se remontarían a finales del xviii, como la Real Compañía de Seguros Terrestres y Marítimos de Madrid en 1785. Será a partir de 1840 cuando se dé el gran salto para la sustitución real y la superación del aseguramiento gremial representado por Hermandades y Cofradías y dar paso a las Asociaciones de Socorros Mutuos que, además de cubrir las contingencias de la muerte, abarcarían las de la vida cotidiana; incendios, enfermedad con médico y botica, vejez y viudedad, pasando del aseguramiento del alma al de la propiedad y la supervivencia.
    A propósito de estas primeras sociedades de socorros mutuos el historiador y economista liberal Antonio Pirala (1824-1903) publicaba en su Semanario *Instrucción para el Pueblo* (Madrid, 1849, nº 66) un ilustrativo artículo divulgativo sobre estas sociedades en donde presenta numerosas tablas de mortalidad cruzadas con enfermedades y accidentes profesionales con interesantísimos comentarios sobre la morbimortalidad de algunos oficios y su relación con el montante de la prima de aseguramiento.
33. Aunque por supuesto el tratamiento de la enfermedad formase parte de la mayoría de las coberturas de las Cofradías bajo medievales, la finalidad fundamental giraba alrededor de los funerales como acto final de los rituales de salvación del alma. En los estatutos de la Cofradía de Santa Cristina de Tudela (siglo xii) podemos leer lo siguiente: «...Cuando enferme uno de los cofrades, será visitado por los demás, y en la hora de la muerte se congregarán todos,

aportando cada uno un dinero y dos óbolos; los dineros se emplearán en misas cantadas por el alma del difunto; uno de los óbolos, en pan para los pobres, y el otro, en una candela que alumbre desde el momento en que el cofrade ha expiado hasta el de su enterramiento...». Anotado por Antonio Rumeu de Armas en "El seguro de enfermedad; sus precedentes históricos en España", *Revista Internacional de Sociología*, Madrid, marzo de 1943, p. 194.

34. Uno de los autores más conocidos en esta nueva pedagogía de la prolongación de la vida humana fue el veneciano Luigi Cornaro (1475-1566) autor de un *Trattato de la vita sobria* (Padua, 1558) que se traduce a casi todas las lenguas europeas y se reedita con gran profusión hasta mediados del XIX. En España se realizaron dos impresiones; la primera por Joachin Ibarra en 1782 y la segunda en Vitoria, Imprenta de Egaña en 1845.
35 En la racionalización de esta política de pobres como secularización de la beneficencia eclesial, tendría un papel relevante la obra de Luis Vives (1492-1540) *De subventione pauperum* (Brujas, 1525).
36 Por ejemplo, una de estas medidas más tempranas sería la creación de la figura del "alcalde de la lepra" en 1477 durante el reinado de los Reyes Católicos. Anotado por Granjel (1980) y Piñero (1989).
37 Comentario anotado por nosotros en la *Revista La Mutua*, nº 9, 2003, p. 119.
38 La obra de Sabuco sería publicada hasta 1903, bajo la autoría de su hija Oliva de Sabuco. La cita anotada está contenida en: *Obras de Doña Oliva Sabuco de Nantes*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1888: 70-71.
39. Curiosamente la Inquisición española en su afán inmisericorde de control, contribuiría indirectamente al desarrollo de la salud pública promoviendo estos dictámenes sobre el inficionamiento de las ciudades. López Piñero en la obra de referencia haría mención a otro informe (evacuado en 1698) recabado también por la Inquisición y encargado al médico zaragozano José Lucas Casalete (1680-1701) para indagar si las fábricas de tabaco ubicadas en el interior de las ciudades eran o no, perjudiciales para la salud de los vecinos. (*Op. cit.* p. 50).
40. Entrecomillados y sentido del texto tomados de la copia del Dictamen incluido por José Mª López Piñero en la obra anteriormente referenciada (1989:74).
41. Anotado por Bernard Vincent en: "Les épidémies dans L'Espagne des annés 1555-1557" artículo incluido en la obra colectiva: *Le corps dans la société espagnole des XVI et XVII siècles*, París, Publications de la Sorbonne, 1990:144, y referenciado anteriormente por nosotros en la *Revista La Mutua* nº 9, 2003:140.
42. La primera edición es de 1679 (Madrid, Antonio Gonçalez de Reyes, impresor). Nosotros hemos utilizado la segunda edición más completa que la primera impresa en Madrid, Imprenta Real, en 1689.
43. *Op. cit.* p. 30.
44. Anotado por Beatriz Blasco Esquivias (1989:145).
45. Casimiro de Uztáriz, *Discurso sobre el Gobierno de Madrid*, edición anotada por Pere Molas Ribalta, Oviedo, Instituto Feijoo de Estudios del siglo XVIII,200:25.
46. *Op. cit.* p. 73.
47. Contenido en *Historia de la previsión española* (Madrid, 1944:248) de Antonio Rumeu de Armas y anotada por Curiel (1946, 484).
48. Las estimaciones de Jerónimo de Uztáriz sobre los *Vecindarios* de 1712 y 1714, señalarían para las primeras décadas del siglo una población de 7,5 millones que proyectando el Censo de Godoy de 1797 darían cerca de 10,5 millones de habitantes para el 1800, que de todas formas serían el resultado de un crecimiento muy desigual e inferior en general al de otros países del entorno europeo. Ver: Alberto Marcos Martín, *España en los siglos, XVI, XVII y XVIII, Economía y sociedad*, Barcelona, Ed Crítica, 2000.
49. Con relación al panorama de salud y enfermedad durante el XVIII, ver nuestros comentarios en "La Medicina y la higiene militar en los siglos XIII y XIX", *Revista La Mutua* , nº 14, 2006:134-135.
50. Y de cualquier manera, solamente de manera tangencial en la medida en que como telón de fondo de los motines de 1766, existían profundos tensionamientos entre la sociedad tradicional y el modelo protoliberal de los ilustrados que hacen pensar a los historiadores en el toque conservador de estos acontecimientos. Nuestra lectura de los mismos como "pioneros o premonitores" se debe simplemente a su carácter intranquilizante para la autoridad del Rey como expresión de una protesta que no intentaba corregir abusos señoriales o de intermediarios reales, sino que representaba disconformidad contra la nueva política ilustrada, y por lo tanto, contra el Poder como tal, cosa impensable anteriormente.
51. Eugenio Larruga (1747-1803) publicó, a partir de 1787, sus extensísimas *Memorias políticas y económicas sobre los frutos, comercio, fábricas y minas de España que se puede considerar como el gran inventario sobre la industria y las manufacturas españolas del siglo XVIII.* La cita anotada está contenida en el Tomo XIV, Madrid, Antonio Espinosa, Impresor, 1791:225.
52. *Op. cit.* Tomo III, 1790:88.
53. *Reglamento General para la Dirección y Gobierno de las Reales Fábricas de Cristales establecidas en San Ildefonso*, Madrid, Establecimiento de la Viuda de Ibarra, 1787:37.
54. Ver: Ximo Todolí Pérez de León, *La fábrica de cerámica del Conde de Aranda en Alcora*, Alicante, Asociación de Ceramología, 2003:109.
55. Ver: Beatriz Blasco Esquivias, *La higiene urbana de Madrid (1561-1761)*, Madrid, 1989.
56. Francisco Antonio de Salcedo, marqués de Vadillo (1645-1729) como corregidor de Madrid, probablemente fue el alcalde que más se preocupase por la salubridad de la ciudad; mucho antes que Carlos III, al que la historia adjudicase el emblema de "mejor alcalde de Madrid".
57. Teodoro de Ardemans (1664-1726) era en ese tiempo el Maestro Mayor de Obras Reales y Municipales.
58. Archivo Histórico Nacional; Sala de Alcaldes de Casa y Corte, año 1725, folio 254. Anotado Curiel, 1946:496.
59. Archivo Histórico Nacional; Sala de Alcaldes de Casa y Corte, año 1728, folio 136. Anotado Curiel, 1946:497.
60. Archivo Histórico Nacional; Sala de Alcaldes de Casa y Corte, año 1763, folio 32, Curiel, 1946:520.
61. Nueva Recopilación; Ley V, Tit XIX, Lib III, Curiel 1946, 544.
62. Ver: Mariano y José Luis Peset, "Cultivos de arroz y paludismo en la Valencia del siglo XVIII", *Revista Hispania*, nº 121, Madrid, 1973.
63. Ver: Alfredo Menéndez Navarro, "Los riesgos del trabajo en las minas de Almadén (1755-1808)", en *El Trabajo a través de la historia*, obra colectiva coordinada por Santiago Castillo, Madrid, Asociación de Historia Social, 1996, pp. 227-231.
64. Para los interesados, ver: Rafael de Francisco López, "La medicina e higiene militar en los siglos XVIII y XIX, una olvidada Medicina del Trabajo", *Revista La Mutua*, nº14, 2006 pp. 134-135-136.
65. Barón van Swieten, *Descripción compendiosa de las enfermedades que reynan lo mas comúnmente en los Exercitos con el método de curarlas*, Madrid, Imprenta de Joachin Ibarra, 1761: Benito Bails, *Instrucción militar del Rey de Prusia para sus generales,* Madrid, Imprenta de Joachin Ibarra, 1762; Pringle, *Observaciones acerca de las enfermedades del Exercito en los campos y guarniciones,* Madrid, Imprenta de Pedro Marín, 1775; Donald Monro; *Ensayo sobre el metodo de conservar la salud de los soldados en campaña y de dirigir los hospitales militares,* Madrid, Imprenta de Pedro Marín, circa 1780; Antonio Ribeiro Sanches (1699-1782), *Tratado de la conservación de la salud de los pueblos y consideraciones sobre los terremotos*, trad. por Benito Bails, Madrid, Joachin Ibarra, 1781. Ribeiro Sanches ejerció como protomédico en las filas del ejército ruso durante la guerra contra los turcos en 1735. Aunque esta obra se la suele considerar como de higiene pública contiene 10 capítulos dedicados exclusivamente a la higiene militar y naval. La primera edición la situamos en París alrededor de 1756.
66. Esta Compañía que funcionó con arreglo al modelo de las "Reales Fábricas" contemplaba como obligatoria la presencia de cirujanos en todos sus navíos (Granjel, 1981).
67. Otros autores menores pero interesantes por su estudio y recomendaciones preventivas contra el tifus militar durante la guerra del Rosellón fueron: J. Viader, *Reflexiones sobre las enfermedades que afligen a las tropas del Exercito del Rosellón*, Gerona 1794; J. A. Canet, *Disertación de las enfermedades del Ejército y de la Villa de Calaf*, Barcelona, 1795.
68. Jorge Buchan, *Medicina doméstica*, Madrid, Imprenta de Antonio Sancha, 1785:50. La obra original *Domestic Medicine* es de 1769.
69. El honor de ser pionero en esta técnica quirúrgica española se suele atribuir a Dionisio Daza Chacón cirujano en los Ejércitos de Flandes quien ideó el método seco o "secante" para tratar las heridas por "pelotas de arcabúz" consistente en limpiar suavemente y cerrar la herida frente al habitual método "húmedo" o cauterizante utilizando habitualmente aceite hirviendo. Entre sus continuadores de la segunda mitad del XVIII, debemos mencionar a: Francisco Puig (1728-1787), *Tratado teórico-práctico de las heridas por armas de fuego,* Barcelona, 1782; Francisco Canivell i Vila (1721-1797), *Tratado de las heridas por armas de fuego,* Cádiz, 1789; Joseph Queraltó (1755-1805), *Tratado sobre las heridas por armas de fuego,* Madrid, 1796.
70. Particularmente en *La medicina e higiene militar en los siglos XVII y XIX* (2006: pp. 139 y ss).
71. Aunque no estén rotuladas como "topografías médicas" la primera obra de estas características en España sería *Sevillana Medicina* de Juan de Aviñón (Sevilla, Andrés de Burgos, 1545) seguida de *De morbis endemis Caesar-Augustae*, (Zaragoza, 1686) de Nicolás Francisco de San Juan (Piñero, 1969, Ballester, 1980, Jacinto

Molina, 1891). Por otra parte y hasta muy a finales del siglo, estos escritos no solían ser explícitamente titulados como "topografías" de manera que la *Historia natural y médica de el Principado de Asturias* (1762) de Gaspar Casal se puede considerar perfectamente dentro de este epígrafe de la misma manera que la obra de Antonio Pérez de Escobar *Medicina Patria ó Elementos de la Medina Práctica de Madrid* (1788). La primera obra que tenemos catalogada con este nombre sería la del médico catalán Miquel Pelegrí i Serra, *Topografía médica de Andraix* (1790) seguida de la de otro catalán Sastre i Puig, *Topografía médica de Taradell* (1790).

72. Antonio Josef Cavanilles (1745-1804) escribe entre 1795 y 1797 *Observaciones sobre la historia natural, geografía, agricultura, población y frutos del Reyno de Valencia* en donde intercala numerosos comentarios dotados de un gran rigor epidemiológico, sobre las enfermedades y mortalidad de la población valenciana particularmente, de las zonas dedicadas al cultivo del arroz, como por ejemplo: «...Muchas poblaciones están tan cerca de los arroces, que parecen flotar sobre las balsas. Allí vive una porción considerable de hombres. Digámoslo mejor, muere allí lentamente nuestra especie. Pocos se hallan que pasen de 60 años, y ménos aún que estén recios y de buen color...Los preocupados á favor del arroz dirán que esta pintura no corresponde al original, y que es efecto de un falso zelo por la humanidad; pero consultemos los hechos y la razón. Según los estados adjuntos consta que desde 1730 hasta 1787, esto es, en el espacio de 57 años, se hallan en las poblaciones de arroz cerca de 160 individuos ménos que en las zonas de igual número de vecinos que no cultivan esta planta. Porque en dichos 57 años en los pueblos de arroz, que componían 2922 vecinos, se verificáron 36248 nacidos, y 39595 muertos; y en los pueblos sanos de igual vecindario hubo 42022 nacidos, y 29630 muertos. La diferencia de nacidos es de 5774, y la de muertos de 9965 á favor de los pueblos sanos, y por consiguiente se malograron en las tierras de arroz 15739 individuos de nuestra especie...». A. J. Cavanilles, *op. cit.* Tomo I, Madrid, Imprenta Real, 1795:179.

73. Eugenio Larruga, en la obra anteriormente referenciada, y con motivo de una exposición al uso de la época, sobre la no peligrosidad para la salud de los productos y la manufactura del peltre (aleación de zinc, plomo y estaño) se pronuncia escandalizado manifestando: «Es de extrañar que el público no advierta los graves perjuicios que pueden causar el plomo mezclado con el estaño. El plomo tiene mercurio o su misma substancia tiene los mismos efectos que el azogue; así los que trabajan el plomo están expuestos á cólicos, y á volverse paralíticos, porque sale de él un mercurio que suele causar obstrucciones: por lo mismo sería muy útil que la Superioridad, mirando con seriedad un punto tan delicado, se dignase mandar prohibir semejante mezcla...» *op. cit.* TXIII, 1791:303-304. En el tomo XIV, Larruga comenta como en la Real Fábrica de Guadalajara es tal el calor de los hornos cercanos a las tareas de "hilaza" de la lana que algunas de las muchachas que trabajan allí, no pueden aguantar más de un mes en dicha tarea. Ver: Rafael de Francisco, *Revista La Mutua*, nº 13, 2005:108.

74. Tomás López de Vargas (1730-1802) en su *Interrogatorio* (iniciado en 1782 pero continuado en fases sucesivas hasta 1798) formado por 15 preguntas genéricas la décimotercera se refería a «las enfermedades que comúnmente se padecen y cómo se curan; número de muertos y nacidos para poder hacer juicio de la salubridad del pueblo».

75. Antonio Ponz (1725-1792) en su extensa obra de 18 tomos, titulada *Viaje por España*, presenta algunos apartados interesantes para conocer las condiciones de trabajo y enfermedad en algunos oficios. Uno de ellos se refiere al trabajo del esquileo de las merinas en Castilla. La cuestión es que en este tipo de trabajo fundamentalmente intensivo, pues había que realizarlo en un tiempo muy acotado, era costumbre como estrategia de compensación proporcionar a los jornaleros –los apartadores– una abundantísima alimentación y bebida; sobre todo esta última. Como resultado, considerables «quebrantos en la salud».Ver: Gabriel *Rodríguez López*, *Manufacturas laneras de Castilla en el siglo XVIII*, Madrid, 1948:36.
A propósito de la bebida transcribimos el siguiente párrafo de la mano del propio Antonio Ponz: «...Andan tambien tres Echavinos, ó Escanciadores, que con unos grandes jarros, y su vaso en la mano dan de beber á todos, sin que nadie se mueva del sitio donde está trabajando; y los tragos diarios suelen llegar á diez y ocho por persona, sin contar los del almuerzo, comida y cena...». Antonio Ponz, *Viaje de España*, Tomo X, Madrid, Vda de Ibarra e Hijos, 1787, Carta VII, apartado 31, p. 192.

76. Se trata del clérigo leonés Francisco Antonio de Lorenzana (1722-1804) que fue arzobispo de Toledo (1784) y cardenal de la iglesia romana (1789). En la misma línea que Tomás López, confeccionó un cuestionario con 14 preguntas que mandó distribuir entre todos los párrocos de la extensa archidiócesis toledana para que fuesen cumplimentados por los mismos. Este cuestionario se le conoce como *Las Descripciones de Lorenzana* y fue emitido en 1784, dedicando también, una de las preguntas a lo concerniente a la situación de morbimortalidad de la población.

77. Ver: Manuel M. Martín Galán, "La otra cara de las relaciones industria-población: enfermedades profesionales (datos para su estudio en el siglo XVIII español)" en *Industria y época moderna* (coord. Por Robot y de Rosa) Madrid, Ed Actas, 2000; María Jesús Merinero Martín, *Percepción social de la enfermedad en tiempos de la Ilustración*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 1995.

78. Pedro Güell i Pellicer (1712-1797).

79. *Dictamen de la Academia Medico-Practica de la Ciudad de Barcelona dado al muy Ilustre Ayuntamiento de la misma sobre la frecuencia de las muertes repentinas y apoplejías que en ella acontecen*, Barcelona, Imprenta de Carlos Gibért y Tutó, 1784:7.

80. *Op. cit.* p. 12.

81. *Op. cit.* p. 24.

82. *Op. cit.* pp. 79-80.

83. *Op. cit.* pp. 87-88.

84. *Op. cit.* pp. 88-89.

85. Madrid, Imprenta Real, 1786. La primera edición es de 1784 y no contiene el referido dictamen sobre la salubridad de las fábricas de algodón y lana.

86. La "sal de saturno" era la denominación alquímica del acetato de plomo.

87. J. Masdevall, "Dictamen del mismo doctor Don Joseph Masdevall dado de Órden del Rey sobre si las fábricas de algodón y lana son perniciosas ó no á la salud pública de las Ciudades donde están establecidas", Figüeras, 1784:7, escrito de 20 páginas en 4° incluido como apéndice en: *Relación de las epidemias de calenturas pútridas y malignas que en estos últimos años se han padecido en el Principado de Cataluña*, Madrid, Imprenta Real, 1786.

88. *Op. cit.* p. 16.

89. *Op. cit.* pp. 19-20.

90. El autor y la obra fueron referenciados originalmente por el profesor López Piñero en el libro (Piñero, Ballester y Faus) *Medicina y Sociedad*, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1964. La Memoria anotada está contenida en el Tomo IX de las Memorias de la Academia de Medicina de Sevilla con la data de 1791 (Piñero, 1964:118).

91. Por lo menos hasta 1808 formando parte de la Expedición del Marqués de la Romana y posteriormente, como responsable de Sanidad en la Escolta de José I.

92. Pedro María González; *Tratado de las enfermedades de la gente de mar en que se exponen sus causas, y los medios de precaverlas*, Madrid, Imprenta Real, 1805.

93. La primera ed. francesa es de 1786.

94. Antoine François de Fourcroy (1755-1809) será el recuperador francés de la obra de Ramazzini mediante la traducción comentada de *Morbis Artificum* en 1777. Pierre George Cabanis (1757-1808) el principal "ideólogo" de la nueva filosofía médica de la Revolución será uno de los iniciadores de una lectura higienista que apunta a la prevención de la salud como estrategia de gobierno y derecho de la población. Su obra más representativa en este enfoque es: *Compendio histórico de las revoluciones y reformas de la Medicina*, publicada originalmente en 1804 y traducida y editada en Madrid por Repullés en 1820; curiosamente, durante el Trienio Constitucional, tiempo además en que la obra de Tourtelle, sería designada como texto oficial para los estudiantes de medicina. (Ver: Mercedes Granjel 1983).

95. Ver: Rafael de Francisco; "La cohabitación entre ergonomía y psicosociología", *Revista La Mutua*, nº 17, 2007.

96. La obra de Jean-Baptiste Pressavin (1752-1830) cuyo original es de 1786, tuvo tres ediciones; en 1800, 1804 y 1819.

97. Philibert Pâtissièr (1791-1863) con su *Traité des Maladies des artisans et de celles qui résultent des diverses professions d'après Ramazzini*, París, chez J-B Baillière, 1822.

98. En 1804 se traduce la *Medicina militar ó Tratado de las enfermedades, asi internas como externas a que los militares estan expuestos en sus diferentes situaciones de paz y guerra*, Madrid, Imprenta de Mateo Repullés, 1804-1805. Otra obra que debió ser una recopilación de autores europeos de higiene militar titulada: *Higiene militar ó Arte de conservar la salud del soldado en todas sus situaciones en mar y tierra, como son guarniciones, acantonamientos, campamentos, marchas, embarcos, hospitales, prisiones & tanto en tiempo de paz, como durante la guerra, y sus resultas: con reglas importantes para la buena policía de los exercitos... sacada de los autores mas clasicos...* se imprime bajo la recopilación anónima de L. A. de P. por primera vez en Madrid, Imprenta de Villalpando, 1808 y más tarde con la firma de D. L. A. P. y D. F. V. en 1822.Antonio Hernández Morejón (1773-1836) médico militar y famoso historiador de la medicina española publica en 1814 un *Discurso económico y político sobre los hospitales de campaña* y su *Proyecto y Memoria sobre Hospitales Militares en 1836*. Manuel Codorniu i Ferreras (1788-1857), *Historia de la salvación del Ejército expedicionario de Ultramar (cuando el pronunciamiento de Riego) de la fiebre amarilla y medios de evitar los funestos resultados de ella en los sucesivo*, Puerto de Santa María, 1818; *Instrucción higiénica o Manual de higiene*, 1836; *El tifus castrense y civil con los medios de preservar de él á los Ejércitos*

y poblaciones, Madrid, 1838. José DE ODRIOZOLA Y OÑATIVIA (1785-1864) *Memorias o anotaciones diversas sobre asuntos militares, industriales y científicos*, Madrid, 1836.

99. Aunque posterior, un comentario del Dr. Lorente, secretario perpetuo de la Real Academia de Ciencias de Madrid en 1838, a propósito de la idea que Mateo Seoane tenía de la Higiene Pública, nos reflejaría esta voluntad universal de control y moralización burguesa desde la tutela pública del higienismo, que por otra parte, sería retóricamente heredada por higienistas posteriores como Monlau: «...Dijo el Sr. Seoane, que el objeto de esta (la higiene pública) era considerar en conjunto a los individuos que componen la sociedad entera, examinando los agentes físicos y morales que obran sobre ellos, buscando los medios de dirigir ordenadamente la acción de los que son útiles, y de evitar la influencia de los que sean dañosos, y señalando el modo de que las instituciones sociales contribuyan a dar a la especie humana el vigor y la energía suficiente para que pueda resistir con facilidad a las causas de destrucción que la rodea, añadiendo que, para conseguir tan grandes objetivos, la higiene pública tiene que principiar estudiando al hombre reunido en sociedad aún antes de su nacimiento, seguir el mismo estudio observándole paso a paso durante toda su carrera y no abandonar este estudio aunque no existan más que sus despojos mortales en el sepulcro...». Anotado por LÓPEZ PIÑERO.
100. Este término referido al subproletariado urbano barcelonés fue acuñado por Vicens VIVES en: *Historia de España y América*, Barcelona, Vol V, 1972.
101. Anotado por Jordi MALUQUER DE MOTES en: *El socialismo en España 1833-1868*, Barcelona, Crítica, 1977:102.
102. Joaquín ABREU ORTA (1782-1851), oficial de la Armada durante la guerra de Independencia fue Diputado durante el Trienio y condenado a muerte por Fernando VII. A partir de su vuelta del exilio, convertido en ferviente divulgador del fourierismo escribe numerosos artículos de contenido doctrinario y social primero en la el *Grito de Tarteya* (Algeciras) y en *El Nacional de Cádiz*, para continuar en *El Correo Nacional de Madrid* a partir de 1840. La mayoría de sus primeras colaboraciones en el *Grito* y *El Nacional*, serían divulgadas gracias a su reproducción por el periódico liberal progresista barcelonés *El Vapor*, dirigido por Monlau.
103. Artículo editado inicialmente en *El Grito de Carteya* y reproducido en *El Vapor* de Barcelona del 27 de enero de 1836. Anotado por Antonio ELORZA en *El fourierismo en España*, Madrid, Ed., de la Revista del Trabajo, 1975, pp. 6 y ss.
104. Ver: Jordi MALUQUER DE MOTES, *El Socialismo en España, 1833-1868*, Barcelona, Crítica, 1977:145-146.
105. Ver: Clara E. LIDA e Iris M. ZAVALA, *La Revolución de 1868*, New York, Las Américas Publishing Company, 1970, pp. 34 y ss.
106. Carlos LONDE, *Tratado completo de Higiene*, traducido por Mariano Vela, Imprenta de la Viuda de Calleja é Hijos, 1843. Anteriormente se había publicado en castellano una primera edición menos amplia que ésta, con traductor escondido bajo las siglas, J. T., el primer tomo por Fuentenebro y el segundo por Repullés, ambos en 1829.
107. La 3ª edición con el primitivo rótulo de *Nuevos elementos de Higiene...* en Madrid, Librería de Pablo Calleja y Tipografía de Cuesta, 1871. La 4ª, en la Librería de Francisco Laviña, 1879. La última edición francesa fue la 3ª, de 1847.
108. Louis-Claude-Adolphe MOTARD, *Essai d'hygiène générale*, París, chez Isidore Pesron, 1841. Hay una segunda edición con el título *Traité d'hygiène générale* de 1868. Ninguna de las ediciones sería traducida al castellano.
109. Editada en Madrid, Imprenta y Librería de Ignacio Boix, 1845.
110. Ver: Jacinto MOLINA, *La Higiene en España*, Alicante, Tipografía de El Liberal, 1891:57
111. Michel LÉVY: (1809-1872) fue Inspector de Sanidad en el ejército francés, formando con Tardieu y Vernois el núcleo duro de los higienistas franceses del II Imperio. Su *Traité d'hygiène publique et privée* (2 vols) se publica entre 1844 y 1845. La edición española resumida y limitada a la higiene pública se publica como *Tratado completo de Higiene Pública*, Madrid, Imp de J. Repullés, 1846. Fue un texto sujeto a numerosas reediciones y ampliaciones en Francia. Nosotros hemos contabilizado seis en total. La última después de la muerte del autor en 1879. En España no se volvería a reeditar hasta 1877 por La Imprenta de R. Labajos de Madrid, tomando como referencia la 5ª ed., francesa de 1869. Nuestra interpretación –por supuesto maliciosa– de este hecho que además se repite con el *Dictionaire* de Tardieu –traducido con casi veinte años de retraso– y con la obra de Vernois –nunca traducida– es que no debieron de interesar mucho a unos autores españoles que les copiaban inmisericordemente.
112. Pedro F. MONLAU, *Elementos de Higiene Privada*, Barcelona, Imprenta de Pablo Riera, 1846:526.
113. Sobre la trayectoria personal e ideológica de Monlau, ver: Mercedes GRANJEL, *Pedro Felipe Monlau y la higiene española del siglo XIX*, Salamanca, 1983 y Ricardo CAMPOS MARÍN, *Curar y Gobernar*, Madrid, Nivela Libros, 2002.
114. Referencias que también se combinarán con datos e informaciones sobre la historia de la higiene y la salubridad pública en España. Por ejemplo, hace una referencia a la obra del médico valenciano Miguel Juan Pascual, a propósito de los riesgos derivados del macerado del cáñamo con referencia explícita a la obra de referencia *Morborum internorum curatio* (Valencia, 1555) que el profesor Piñero (1983) pasaría por alto; cita la *Memoria sobre las condiciones higiénicas en las minas de Almadén* de Bernardo DE JUSSIEU en 1719, más innumerables referencias a la legislación española sobre salud pública.
115. *Op. cit.* p. 2.
116. *Op. cit.* p. 492.
117. *Ibídem*, p. 547.
118. *Instrucción para el pueblo; cien tratados; Tratado 27, Higiene y salubridad pública*, Madrid, Est. Tipográfico de Mellado, 1848:862.
119. Tan potente, que al enlazar con la situación de paro desencadenaría una revuelta popular o "bullanga" cuyo desenlace final sería el sangriento bombardeo de la ciudad a primeros de diciembre de 1841 desde las baterías de Montjuïch. A partir de entonces y, hasta 1854, las "Juntas de Derribo" formarán parte de todos los movimientos de protesta barcelonesa.
120. Según los datos manejados por Laureano Figuerola en su *Estadística de Barcelona* (1849) la población mediado el siglo de cerca de 170.000 habitantes residía en un espacio rodeado de instalaciones militares que ocupaban casi la mitad del espacio habitable de la ciudad que en total era aproximadamente de 562 fanegas. Alrededor del Bienio, Barcelona podía considerarse una verdadera ciudad fabril con barrios como el Rabal o San Pedro, repletos de establecimientos industriales que según nuestros cálculos tomados de la estadística de Figuerola podrían suponer cerca de 550 fábricas en un espacio en competencia con la vivienda que, descontando iglesias y cuarteles, no sería superior a las 315 fanegas, lo que podría suponer una superficie de tan sólo 126.000 metros cuadrados.
121. Denominación al uso en la época para las máquinas de vapor e incluso, instalaciones fabriles que utilizasen como fuerza motriz el vapor.
122. Ver: Jerónimo Bouza: *La industria en la ciudad*, Barcelona, Scripta Nova, Vol X, nº 218, 2006 (www, ub.es/geocrit/sn/sn-218-47.
123. J. Font y Mosella: *Consideraciones sobre los inconvenientes que irrogan á la salud de los jornaleros y á la pública de Barcelona las Fábricas en especial, las de Vapor, y sobre las ventajas de trasladarlas á la llanura de casa Túnez*, Barcelona, Imprenta y Librería Politécnica de Tomás Gorchs, 1852: 25-26.
124. *Ibídem*, p. 33.
125. *Ibídem*, p. 32.
126. Sobre el levantamiento y los sucesos de Madrid y la Vicalvarada en general, hay un ilustrativo relato de Cristino MARTOS en su obra *La Revolución de Julio de 1854* (Madrid, Imprenta del Colegio de Sordo-Mudos, 1854).
127. Exposición en la que aunque se señalarían contenidos referidos a la salud, como la inspección médica de las fábricas, el eje central del documento giraría alrededor de la libertad de asociación. Ver: Ceferino TRESSERRA: *Porvenir de las asociaciones de la clase obrera*, Barcelona, 1855:31. Anotado también por Casimir MARTÍ (1977).
128. En el Documento fundacional de la Asociación de Tejedores podemos leer: "...Que los trabajadores sean tratados, por sus amos con el respeto y decoro debido..." (Documentación propia sin referencia de impresión). Y en el Manifiesto de la Asociación de Hiladores de 1856: "...No comparéis nuestro trabajo con el de la generalidad de los artesanos; porque no es tan monótono ni tan pesado, ni se verifica bajo unas condiciones tan poco higiénicas y tan repugnantes como el nuestro..." Ver: Rafael DE FRANCISCO: "Corrosiones y quebrantos en la salud de los trabajadores en tiempos de globalización", *Revista La Mutua*, nº 8, 2002:100-101.
Las referencias a este manifiesto de 1856, fueron inicialmente anotadas por Mique IZARD (1973) y Casimir MARTÍ (1977).
129. Ver: Casimir MARTÍ: *El movimiento obrero en Barcelona durante el bienio progresista*; Estudios de Hª Social, 1977 pp. 5-74.
130. De entre ellos podemos anotar: José Mª SANTUCHO Y MARENGO: *Memoria sobre la sarna en el ejército*, Madrid, Imprenta de Celestino G. Álvarez, 1849; Francisco BONAFÓN Y DE LA PRESA: *Higiene Militar o policía de sanidad de los ejércitos*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de P. Mellado, 1849; Manuel COTORRUELO: *Memoria sobre las oftalmías castrenses*, Madrid, 1851; Alberto BERENGUER: *Influencias que experimentan nuestros soldados por el tránsito de la vida civil a la militar y reglas higiénicas que les conciernen*, Madrid, 1851; Ramón HERNÁNDEZ POGGIO: *Medicina y cirugía de los campos de batalla*, Madrid, 1852; Bartolomé GÓMEZ DE BUSTAMANTE: *Reflexiones sobre la higiene naval*, Madrid, Imprenta de F. Sánchez, 1853; Nicasio LANDA: *Memoria sobre la alimentación del soldado*, Madrid, Imprenta de Manuel Álvarez, 1859; Antonio POBLACIÓN Y FERNÁNDEZ: *Historia médica de la guerra de África*, Madrid, Imprenta de Manuel Álvarez, 1860.

131. Especialmente por Antoni Jutglar en: P. F. Monlau y J. Salarich, *Condiciones de vida y trabajo obrero en España a mediados del siglo xix*, Barcelona, Anthropos, 1984.
132. J. Salarich: *Higiene del Tejedor*, Vich, Imprenta y Librería de Soler y Hermanos, 1858:91.
133. Revista editada por el Instituto Agrícola Catalán de San Isidro, institución de enseñanza e investigación agrícola creada en 1850, que ocuparía un lugar relevante en la modernización de la agricultura catalana en la segunda mitad del xix, especialmente como promotora de las nuevas teorías químicas sobre las ventajas de los abonos minerales.
134. Por la misma época, tenemos anotada otra obra menor con el título de *Introducción a la Agricultura* (1855) de Domingo de Miguel con un capítulo titulado "Higiene del labrador en donde se exponen algunas medidas preventivas para el trabajo agrícola".
135. Contenido en: *Revista de Agricultura Práctica*, Tomo vi, Barcelona, Imprenta de Antonio Brusi, 1857: 262.
136. *Op. cit.* Tomo ix, Barcelona, Imprenta del Diario de Barcelona, 1860:63.
137. *El Monitor de la Salud, de las Familias y de la Salubridad de los Pueblos*, Madrid, Carlos Bailly-Bailliere, 15 octubre, 1861, pp. 237-238.
138. Esto es, polvo de sílice que puede contener partículas de plomo.
139. *Op. cit.* p. 238.
140. Referencia contenida en el *Monitor de la Salud*, nº xiv, 15 julio, 1861, p. 167.
141. Madrid, Imprenta de Gabriel Gil, 1851 y anotado por Esteban Rodríguez Ocaña y Alfredo Menéndez Navarro en: "Salud, trabajo y medicina en la España del sigloxix", *Archivos de Prev de Riesgos Laborales*, 2005, pp. 59-62.
142. Por otra parte, en general, insulsas, copiadas, meros relatos literarios, y de una extensión ridícula que en algunos casos no pasaba de 13 hojas en 4º menor. Piénsese que por las mismas fechas en la facultad de medicina parisina, las memorias de doctorado no sólo tenían una extensión que sobrepasaba los 100 folios sino que solían tener como referencia trabajos de investigación. Por ejemplo, la tesis doctoral del fisiólogo y protoergónomo francés Jules Etiènne Marey, intitulada "Recherches sur la circulation du sang a l'état physiologique et dans les maladies" sostenida el 4 de marzo de 1859 (París, chez Rignoux, 1859) tenía una extensión de 119 páginas en 4º mayor.
143. Asi, hemos encontrado algunas referencias en la Memoria de Olegario Cantó y Blasco, presentada en 1865, sobre salubridad de barrios y habitaciones "que ocupan las clases jornaleras" y "las reglas y las condiciones (higiénicas) aplicables á los establecimientos industriales en general..." Madrid, Imprenta de Manuel Minuesa, 1865:11. La de Jerónimo Roure y Fernández, presentada en 1866, en donde incluso se cita el término de "higiene industrial", comentando los riesgos a los que están expuestos los trabajadores de ciertos oficios como la minería y, manifestando una sensibilidad social no habitual en las demás memorias. "...Y como complemento de esta higiene industrial, impone á los edificios destinados á talleres las condiciones necesarias de salubridad, reclamando su justa intervención para fijar el régimen de los obreros, sin consentir que de sus fuerzas y su salud abuse impunemente la codicia más inhumana..." Madrid, Imprenta de Alejandro Gómez Fuentenebro, 1866:16. Esta proliferación de memorias de sobre Higiene pública debieron responder al hecho de que una de las asignaturas de los cursos de doctorado, introducida en el plan de estudios de 1845 impulsado por Mateo Seoane, era precisamente: *La Higiene pública considerada en sus relaciones con la ciencias del Gobierno.*
144. J.G. i Partagás: *Tratado de higiene rural*, Barcelona, Imprenta de José Tauló, 1860:147.
145. Ver: Rafael de Francisco: "La cohabitación entre ergonomía y psicosociología"; *Revista La Mutua*, nº 17, 2007.
146. Manuel María de Azofra: *Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Físicas y Naturales*, Madrid, Imprenta y Librería de Eusebio Aguado, 1865, pp. 11-37.
147. "Exposición de motivos del Proyecto de Ley sobre ejercicio, policía, sociedades, jurisdicción é inspección de la industria manufacturera", *Gaceta de Madrid*, 10 octubre, 1855.
148. Eduardo Benot y Rodríguez (1822-1907).
149. Expresión que tomamos prestada del eminente ergónomo, profesor François Daniellou.
150. Pedro F. Monlau: *Elementos de Higiene Pública*, Madrid, Moya y Plaza, Tomo i, 1871:149.
151. *Ibídem*, pp. 150-151.
152. Contenido en su lección inaugural del curso de Higiene Pública y Epidemiología el 3 de octubre de 1868, pocos días antes de su cese después del triunfo de la Revolución de Septiembre. Madrid, Imprenta y Estereotipia de M. Rivadeneyra, 1868:7.
153. Ambroise Auguste Tardieu (1818-1879): *Dictionaire d'higiène publique et salubrité*, París, J-B. Baillière, 1852-1854. La obra no tendría traducción al castellano hasta 1882, siéndolo de la 2ª edición francesa de 1862, Madrid, Establecimiento Tipográfico del Porvenir Literario. En 1883, se publicaría en España su *Estudio médico-legal sobre las heridas* (Barcelona, Ed., de Francisco Pérez) y en 1884, *Estudio médico-legal sobre las enfermedades producidas accidental o involuntariamente* (Barcelona, Est. Tipográfico de Daniel Cortezo) que contienen una interesante información sobre enfermedades y accidentes profesionales.
154. Maxime - Ange-Gabriel Vernois (1809-1877) *Traité pratique d'higiène industrielle et administrative*, París, J.-B. Baillière, 1860. Esta obra nunca sería publicada en España, como tampoco –aunque la comenta ampliamente Gin – el interesantísimo escrito *De la main des ouvries et les artisans en point de vue de l'hygiène et de la médécine légal*, París, J.-B. Baillière, 1862.
155. Enfoque higienista siempre pegado a la obra de Michel Lévy desde la escenificación físico/espacial del trabajo, como higrotécnico, termotécnico, zootécnico, fitotécnico o minerotécnico.
156. J. Giné y Partagás: *Curso elemental de higiene privada y pública*, Tomo iv, Higiene industrial, Barcelona, Imprenta de Narciso Rodríguez y Cª, 1872:51.
157. José de Letamendi i Manjarres (1828-1897).
158. Rafael Forns i Romans (1868-1934).
159. Rafael Forns: *Obras completas de José de Letamendi*; 2ª ed. Vol. Segundo, Barcelona, Est Tipográfico de F. Rodríguez Ojeda, 1907:25-26 (la 1ª ed estas Obras completas es de 1899). El Discurso citado tuvo lugar el 19 de enero de 1874.
160. Ver: Corbellá y Calbert: *Asclepio* nº 21, 1969 pp. 135 y ss.
161. Junto a las ya anotadas de Tardieu y Lévy, y las de Lacassagne y Arnould, tendríamos: Alfred Louis Becquerel: *Tratado elemental de higiene privada y pública*, Madrid, Cárlos Bailly-Bailliere, 1875. 1ª ed., francesa, 1851; Armand B. Paulier: *Manual de higiene pública y privada*, Valencia, Librería de Pascual Aguilar, 1881. 1ª ed., francesa, 1879.
162. A. Lacassagne: *Resumen de higiene privada y social*, Madrid, Imprenta de Campuzano, 1876. La 1ªed., francesa es también de 1876.
163. Julio Arnould: *Nuevos elementos de higiene*, Madrid, Saturnino Calleja, 1883. La 1ª ed., francesa es de 1881.
164. Parece, que en las últimas décadas del siglo, existió un cierto hábito de enviar comisionados y comisiones a eventos internacionales; por ejemplo, con motivo de la Exposición Universal de Chicago de 1892, la Diputación de Barcelona subvenciona una comisión de obreros de las "Tres Clases del Vapor" para que visiten y realicen un informe sobre el evento. Informe que se publicará en 1893, como *Recopilación de Estudios é Investigaciones efectuadas por la Comisión obrera Catalana en la Exposición de Chicago*. Lo más interesante es la descripción de las condiciones de vida, asociaciones, salarios y jornadas del obrero norteamericano, unido a las de la maquinaria utilizada en la industria textil, que era la sindicalmente representada por las Tres Clases del Vapor catalana.
165 Ramón de Silva Ferro: *Memoria referente a la Exposición de Higiene y Salvamento de Bruselas de 1876*; Londres, Imprenta de Clayton y Cia, 1879: 6.
166 León Martín Granizo: *La Comisión de Reformas Sociales*, Madrid, Escuela Social, 1947:18.
167 Madrid, *Gaceta* del 10 de diciembre de 1883.
168 Anotado por Práxedes Zancada en: *Derecho corporativo español, organización del trabajo,* Madrid, Juan Ortiz, Editor, 1929:74-75.
169 La logística de la encuesta cuyas 223 preguntas iban enmaquetadas en 32 capítulos o apartados, fue gestionada por el Ministerio de Gobernación que envió los cuestionarios a los Gobernadores Civiles a partir de los primeros días de mayo de 1884.
170 El informe completo de la encuesta en 5 vols., sería impresa en Madrid, por Minuesa de los Ríos en 1889. Existe una edición fascimil del Ministerio de Trabajo, prologada por el profesor Juan José Castillo de 1985.
171. No obstante, hubo otra experiencia que, aunque fallida, supuso un antecedente de la encuesta de la Comisión española que probablemente fue conocida en nuestro país por alguno de los redactores del cuestionario de la citada CRS. Pues bién, la encuesta que consta de 99 preguntas sería redactada por Carlos Marx un año antes de su fallecimiento en 1881 ante la solicitud del director de la Revue Socialiste Benoît Melon. Se repartieron 25.000 cuestionarios individualizados comunicando a los posibles encuestados que sus nombres no aparecerían si no disponían lo contrario. De entre las 99 preguntas nosotros hemos contabilizado cuarenta y cinco directamente relacionadas con la seguridad y salud y setenta y siete, sumando directas e indirectas. Otro antecedente lejano, tampoco muy conocido, sería español y se lo debemos al interrogatorio personalizado que realizó Mateo Alemán en 1593 a los forzados de las Minas del Azogue de Almadén utilizando una metodología cualitativa cercana a la actual "entrevista

abierta". A Max Weber, le debemos también numerosas trabajos de sociología aplicada sobre condiciones de trabajo y salud. La primera sobre el trabajo agrícola en fechas tan tempranas como 1892 y, sobre todo, la gran encuesta sobre la fatiga psicofísica en el trabajo industrial que realiza junto a su hermano Alfred entre 1908 y 1909. Sobre este particular ver el prólogo de Joaquín ABELLÁN en: *Sociología del trabajo industrial*; Max Weber, Madrid, Ed. Trotta, 1994.

172. Fernando García Arenal (1852-1925) ingeniero de caminos, era hijo de Concepción Arenal. Su figura y obra como la de otros médicos e ingenieros olvidados de la Asturias finisecular, ha sido rescatada del olvido por el estudioso asturiano de la salud laboral Ovidio FERNÁNDEZ ARBAS, en un magnífico y documentado libro intitulado: *Salud y Trabajo en Asturias (1775-1932)*.
173. La Federación Regional Española asociada a la Primera Internacional y cercana al ideario bakunista.
174. Jaime VERA: "Informe a la Comisión de Reformas Sociales, 1 de diciembre de 1884". Referencia en J. VERA: *Informe presentado a la Comisión de Reformas Sociales por la Agrupación Socialista Madrileña en el año 1883*, París, Ediciones Tribuna Socialista, 1962, pp. 71-73.
175. Muy especialmente en el numeroso círculo de "institucionistas" y de demócratas progresistas, incluso de sectores del emergente catolicismo social a partir de la Rerum Novarum de 1889.
176. Personajes mencionados y estudiados por Ovidio FERNÁNDEZ ARBAS en su obra ya reseñada *Salud y trabajo en Asturias* (2006) en pp. 35-39. Junto a estos ingenieros debemos a Fernández Arbas, el rescate del olvido de varios protomédicos del trabajo en la Asturias minera de finales del XIX como: Nicanor MUÑIZ PRADA (1851-1927) *Nociones de Higiene con aplicación a los mineros de hulla*, Oviedo, Imp., de Celestino Flórez y Cª, 1885; José SUÁREZ PUERTA (¿1847?-1933) *Higiene de los niños trabajadores*, Madrid, Imprenta Colonial, 1897.
177. Sobre la anquilostomiasis Ver: Esteban R. OCAÑA y A. MENÉNDEZ NAVARRO en "Asclepio", *Revista de La Medicina y de la Ciencia*, 2006, vol. LVIII, nº 1, enero-junio, pp. 219-248. Mismos autores en: *Revista La Mutua*, 2006, nº 16 pp. 71-86
178. V. SANTOS FERNÁNDEZ: *Lecciones de Higiene Pública y nociones de estadística,* Valladolid, Est. Tipográfico de Julián Torés, 1897:167.
179. F. LABORDE: *Lecciones de Higiene Privada y Pública,* Sevilla, Imprenta de Díaz y Carballo, 1894: 256.
180. Y aparte de las traducciones de obras de autores extranjeros como: J.-B. FONSSAGRIVES: *Tratado de higiene naval*, Madrid, Imprenta de Miguel Ginesta, 1886-1887; Georges Auguste Morache: *Tratado de higiene militar*, Madrid, Carlos B. Bailliere, 1888.
181. Debemos además al Dr. Fernández-Caro que fue Subinspector del Cuerpo de Sanidad de la Armada un magnífico informe lleno de comentarios personales, sobre el VI Congreso Internacional de Higiene y Demografía de Viena (1887) en donde con motivo de la presentación de una comunicación intitulada "Legislación sobre higiene de las fábricas" desgrana ideas realmente adelantadas y llenas de lucidez, como cuando afirma que: "...No puede haber higiene en las fábricas, en tanto que la legislación no establezca la justa proporción entre el trabajo y el salario...". Al final de la discusión sobre esta ponencia Fernández-Caro hace suya la tesis progresista propuesta por el higienista francés Henri Napias, según estas conclusiones:
    1. Ninguna fábrica, manufactura, taller o almacén ferroviario sin certificación oficial de salubridad para su construcción y apertura.
    2. Inspección de que se toman todas las medidas referentes a aireación, ventilación, alumbrado, expulsión de gases o polvos tóxicos y de protección de los diversos mecanismos.
    3. Duración del trabajo, nunca superior a las 12 horas.
    4. Trabajo de los niños, nunca menores de 12 años.
    5. Prohibición del trabajo nocturno a los niños menores de 16 años, y siempre, a muchachas y mujeres.
    Referencia en: A. FERNÁNDEZ-CARO Y NOUVILAS: *Informe sobre el VI Congreso I. de Higiene y Demografía de Viena*, Madrid, Imprenta de Infantería de Marina, 1888, pp. 228-236-237.
182 La Conferencia fue pronunciada en 1887 y se encuentra referenciada en el *Boletín de la* ILE nºs 288, 291 y 309. Ver: Rafael DE FRANCISCO: *Revista La Mutua*, 2005, nº 12 pp. 195-197.
183 E. LLURIA: *Concepto mecánico de la fatiga y agotamiento; Actas y Memorias del IX Congreso Internacional de Higiene y Demografía de Madrid* (abril, 1898) Tomo VII, Madrid, Imprenta de Ricardo Rojas, 1900:130-135.
184 *Ibídem*, pp. 118-120.
185. Habría que contar el Reglamento de Policía minera de 15 de julio de 1897 con su Instrucción de aplicación de 1898 y los numerosos intentos de legislación de accidentes, cinco en total, que no vieron la luz. El de Baleciart de 1886; el de Azcárate en 1887; otro de Albareda, ministro de Trabajo en 1888; el de Sanromá en 1890; y un último de Alberto Aguilera en 1893.
186. En relación con las coberturas asistenciales en los ferrocarriles españoles tenemos constancia documental de la –por lo menos en el papel – desarrollada por la Compañía de Caminos de Hierro del Norte contenida en su Instrucción General nº 4 del 22 de junio de 1887, por la que se regularía el Servicio Sanitario de dicha Compañía. Es un documento enormemente minucioso propio de una organización protofayolista. De su articulado se deduce que bajo la dirección central de un médico jefe, podía contar perfectamente con más de una docena de facultativos repartidos por las estaciones y centros de trabajo importantes ubicados principalmente en Madrid, Valladolid, León, Zaragoza y Barcelona. Aunque en casos excepcionales el médico debe realizar una labor de investigación de los accidentes o de brotes epidémicos, parece que su labor principal se cinscunscribe a la selección del personal con especial dedicación a fogoneros, maquinistas y obreros de los servicios de circulación a los que se les hacían pruebas de visión, más el control minucioso de la mecánica de bajas y altas. La labor preventiva sería mínima, al igual que la epidemiológica, limitándose ésta a una estadística elemental de bajas y altas. Es de anotar, las características de las situaciones y aspectos que la Compañía señala a los médicos como causa para no ser admitido como trabajador en el ferrocarril. Entre ellas tendríamos el tener labio leporino o "ano contra-natura".
187. MEDRANO ESTÉVEZ: *Lecciones de higiene privada*, Valladolid, Imprenta de Hijos de J. Pastor, 1890:13.
188. Datos tomados de Alfredo GARCÍA GÓMEZ-ÁLVAREZ: "La sobremortalidad de la clase obrera madrileña a finales del siglo XIX (1880-1900) " en *Medicina Social y clase obrera en España siglos XIX y XX*, Madrid, Fundación de Investigaciones Marxistas, Tomo I, 1992, pp. 147-148.
189. Según datos manejados por Justin Byrne, el umbral de mayor siniestralidad en la construcción madrileña no se daría hasta el periodo comprendido entre 1904 y 1905, con índices de mortalidad del 38,13 que incluso entre 1914 y 1915 superaron el 45 por mil. Ver: Justin BYRNE: "Nuestro pan de cada día: accidentes de trabajo y respuestas de los albañiles de Madrid en el cambio de siglo", en *Medicina Social y clase obrera en España*, Madrid, FIM, Tomo I, 1992 pp. 21-48.
190. Philipe Hauser y Klober (1832-1925) aunque nació en la Checoslovaquia anexionada a Hungría se nacionalizó español en 1872, conociéndosele como Felipe HAUSER. Su enfoque médico higienista sería un modelo de superación del simple ambientalismo de las topografías médicas, construyendo una especie de ecomedicina social. Su obra sobre la situación higiénica del Madrid finisecular se titula: *Madrid, bajo el punto de vista médico-social* (Madrid, Est. Tipográfico de los Sucesores de Rivadeneyra, 1902). Otras obras: *Estudios médico-topográficos de Sevilla: acompañados de un plano sanitario-demográfico y 70 cuadros estadísticos*, Sevilla, Librería de Tomás Sanz, 1882-1884; *Estudios epidemiológicos relativos a la etiología y profilaxis del cólera...* Madrid, Imp y Fundición de Manuel Tello, 1887; *Atlas epidemiológico del Cólera de 1885 en España...*, Madrid, Manuel Tello, 1887; *Estudios médico-sociales de Sevilla: acompañados de 90 cuadros estadísticos*, Sevilla, Tomás Sanz, 1884; *La geografía médica de la Península Ibérica*, Madrid, Eduardo Arias, 1913: *Introducción al estudio de la Higiene del Tratado de Higiene de Antonio Salvat Navarro*; Sevilla, Imprenta y Litografía de Gómez Hermanos, 1915.
191. A las que habría que añadir, las defunciones causadas por la difteria, sarampión, cólera, gripe y fiebres tifoideas, sin contar otras enfermedades no infecciosas como pulmonías y bronconeumonías, o simplemente las muertes por sobreparto.
192. Ver: Alfredo GARCÍA GÓMEZ-ÁLVAREZ, *Op. cit.* pp. 149 y ss.
193. M. RUBNER: *Tratado de Higiene* (2 tomos); Barcelona, José Espasa, Editor, 1901.
194. A. PROUST: *Tratado de Higiene* (2 tomos); Madrid, Perlado Páez y Compañía, Sucesores de Hernando, 1903-1904. Esta obra se traduce de la 3ª ed francesa de 1902. La primera francesa fue de 1877 con el título de *Traité d'hygiène publique et privée*, la 2ª de 1881 vendrá ya rotulada como *Traité d'Hygiène.*
195. Juan Pablo LANGLOIS: *Higiene Pública y Privada*, Barcelona, Salvat y Cia, 1902. Hay otras ediciones en castellano; una segunda de 1912 y una tercera de 1919. La 1ª ed francesa es de 1896.
196. Como contribución a la higiene escolar tendríamos: *De la higiene en la escuela y en el régimen de la enseñanza*, Valencia, 1895; *Condiciones higiénicas que han de reunir las escuelas*, Barcelona, 1897; *Higiene pedagógica*, Barcelona, 1898.
197. *Memoria sobre la Higiene de las industrias, con especialidad de las de España,* Madrid, 1895.
198. Aunque en lo referente a la minería habla del cuidado que el médico higienista de toda explotación minera debe prestar a la tisis o anemia de los mineros que identifica como el anquilostoma duodenal y, del que hace una amplia descripción, señalando sus efectos patológicos y sus causas. Ver, *op. cit.* p. 144.

199. Será otro de los higienistas asturianos reseñado y estudiado por Ovidio Fernández Albar en *Salud y trabajo en Asturias* (2006).
200. Algunas como los calambres de los escribientes, no tanto, pues su primera descripción se debe al fisiólogo escocés Charles Bell (1774-1842) en su obra de 1830, *The Nervous Systém of the Human Body* .
201. En el mismo Congreso y dentro de la sección de Medicina e Higiene Militar y Naval, también se presentan algunas comunicaciones interesantes como la de Fernández Caro sobre la higiene en los navíos de la marina mercante, o la comunicación del Dr Salinas a propósito de la influencia de la vida militar en el desarrollo de afecciones del sistema nervioso.
202. Pijoan aparte de ser un promotor de la enfermería moderna y profesionalizada en Cataluña fue durante un tiempo médico de la Compañía de los ferrocarriles del Norte en Barcelona.
203. Comunicación citada: Madrid, Imprenta de J. Sastre, 1904:496. Sobre neurosis, neurastenia, estrés y fatiga ver: Rafael de Francisco: "Trabajo y accidentes de circulación o reflexiones desde la máquina el cuerpo y las condiciones de trabajo", *Revista La Mutua*, nº 13, 2005, pp. 114 y ss.
204. *Op. cit.* p. 504.
205. Ignacio Valentí Vivó (1841-1924) fue uno de los últimos miembros de la gavilla de higienistas catalanes a caballo entre el positivismo y el vitalismo que nacería con Giné i Partagás. Fue catedrático de Medicina legal en Barcelona, moviéndose en el círculo de influencias de Letamendi, Forns y Lluria. Desde el punto de vista de la seguridad y salud de los trabajadores su obra más interesante es *La Sanidad social y los obreros* (2 tomos) Barcelona, Henrich y Cia, 1905. Es, como toda la obra de Vivó, un escrito difícil de seguir por su lenguaje enormemente críptico –al igual que Letamendi o Forns– pero quedan claras una serie de ideas reveladoras sobre la salud y enfermedades de los trabajadores que apuntan al igual que en Lluria a su complejidad y a la ingenuidad de los diseños catalogados y cerrados sobre las mismas. Critica la exclusión de las intoxicaciones profesionales (por plomo, mercurio, arsénico y fósforo) del texto de la ley de 1900. Señala lúcidamente la necesidad de distinguir entre "la curabilidad de las enfermedades profesionales y la curación de quienes las poseen" (Tomo II, p. 50) Defiende y proclama, la formación en prevención de accidentes aludiendo a los Museos Sociales y de Higiene Industrial (Tomo II, p. 58). Señala nuevas lecturas de la fatiga en el trabajo fabril y cómo los accidentes/enfermedades son el resultado de peligros mecánicos, más el veneno de las intoxicaciones y las nuevas formas de fatiga: "...Con el maquinismo han aumentado las causas de la fatiga cerebral y de los sentidos, aunque no se necesita el esfuerzo muscular; pero debe calcularse lo que importa en substitución del automatismo corporal, complementando el de la máquina (...) de manera que el ritmo orgánico se adapte forzosamente al mecánico (...) Distinguiendo en las tareas dañinas lo referente al veneno, el riesgo por peligro y la fatiga, se aclara no poco el estudio de la enfermedad y la muerte por accidente de trabajo..." (Tomo II, pp. 55-56-57)
206. Rafael Forns: *Curso de Higiene Individual y Social*, Madrid, Est Tipográfico de V. Tordesillas, 1912.
207. *Op. cit.* p. 490.
208. Antonio Salvat Navarro (1883-1977). Fue catedrático de Higiene, por este orden, en Sevilla, Barcelona y Granada.
209. Esta edición se haría de la 5ª francesa de 1940. La 1ª y única ed francesa realizada en vida del autor sería de 1914. La 2ª ya fue de 1921.
210. Hubo alguna más, pero de calidad inferior, como la de un higienista italiano llamado Gaspar M. Cassola del que se publica un librito intitulado *La salud del obrero* con el subtítulo: Trabajo insalubre, enfermedades profesionales e higiene del trabajo, Madrid, Imp de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1914.
211. Su nombre era Luis Marichalar y Monreal (1872-1945).
212. Vizconde de Eza: *El riesgo profesional en la agricultura,* Madrid, Sucesora de M. Minuesa, 1906. Más tarde publicaría *El problema agrario en España;* Madrid, Bernardo Rodríguez, 1915.
213. Ver: IRS: *Proyecto de Reforma de la Ley de Accidentes del Trabajo de 30 de enero de 1900.* Madrid, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1908:10-11.
214. José Marvá y Mayer: *Museos de Higiene y Seguridad en el Trabajo*, Madrid, Sucesores de M. Minuesa de los Ríos, 1907:7.
215. El Instituto Rubio también conocido como Clínica Moncloa fue el epílogo del famoso Instituto de Terapéutica Operatoria fundado por Federico Rubio y Galí (1827-1902), en 1880. Aunque no era un centro especializado en medicina del trabajo, su elevada reputación ortopédica y traumatológica le convertiría durante los años treinta en una potente institución de apoyo médico-quirúrgico a la Clínica del Trabajo, siendo varios, además, los médicos que trabajaban en ambas instituciones como, por ejemplo, el Dr. Felipe García Triviño que escribiría por esos años un interesantísimo trabajo sobre "Los problemas clínicos y médico legales en la silicosis pulmonar", publicado en *La Medicina Ibera* (nº 818, 15 julio de 1933). El Instituto, aparte los deterioros sufridos durante el asedio a Madrid (estaba ubicado en el antiguo Hospital de la Princesa), sería desmantelado en 1939, posiblemente por el incómodo recuerdo de su fundador, aunque tan sólo hubiese sido un republicano de la I República, más el haber funcionado como un importante hospital de sangre del Ejército Español Republicano.
216. El Dr. Lorenzo García Tornel Carros fue un destacado cirujano vinculado al Hospital de la Cruz Roja de Barcelona ocupando, en 1929, la primera cátedra de Medicina del Trabajo en España en la llamada Escuela del Trabajo, dependiente de la Diputación de Barcelona. Destacaría especialmente en la traumatología ocular relacionada con el trabajo, prologando, en 1934, el *Manual de Accidentes Oculares del Trabajo,* obra del Dr. Melchor Parrizas Torres. Otra obra reseñable sería: *La hernia como accidente de trabajo*, Madrid, Publicaciones del INP, 1935.
217. El Dr. José Eugenio López Trigo (1887-1975) fue Jefe del Servicio de Traumatología y Ortopedia en el Hospital Provincial de Valencia.
218. Juan Dantín Gallego (1906-1997). Si el Dr Oller debe ser considerado el maestro y promotor de la Medicina del Trabajo en España, el Dr Dantín sería indiscutiblemente el gran referente de la Higiene Industrial y Profesional cuyo magisterio se alargaría hasta casi unos años antes de su fallecimiento; siendo además, junto con el Dr. Pedro Sangro, uno de los introductores de la ergonomía en nuestro país. Su producción higienista y médico-laboral fue realmente abrumadora. El Dr. Bartolomé Pineda (2004) habla de 210 trabajos científicos. Ciñéndonos exclusivamente a los publicados durante los años de la República tendríamos: *Los espasmos de colon en la intoxicación saturnina*, Madrid, 1932; *Esquema clínico de la silicosis pulmonar,* Madrid, 1934: *Las enfermedades profesionales producidas por inhalación de polvos, gases y vapores tóxicos y su prevención en la industria,* Madrid, 1934; *Intoxicación crónica profesional por el manganeso,* Madrid, 1934; *Higiene y patología del trabajo con manganeso,* Madrid, 1935; *Notas acerca de la intoxicación profesional por el gas sulfuroso,* Madrid, 1935; *La fatiga y su medida,* Madrid, 1935; *Silicosis*, Madrid, 1935; *Observaciones microbiológicas sobre el polvo en la industria de la molinería y algunos de sus productos,* Madrid, 1939; *La intoxicación aguda por óxido de carbono,* Córdoba, 1939. En 1940 publica un estudio sobre la "Higiene Industrial en España" con datos y referencias situados entre 1933 y 1935, en la *Revista de Sanidad Pública* correspondiente a los meses de julio y agosto en donde incluye un meticuloso mapa de enfermedades profesionales. En este mapa (pp. 414-417) los sectores con mayor riesgo (60% y más) serían canteras de granito y areniscas con un 65% de riesgo por silicosis; industria de acumuladores y pilas eléctricas con un 63% por saturnismo; empresas de huecograbado, de caucho y fabricación de impermeables, con el 60% por la acción tóxica de disolventes; minería de plomo y carbón con un 60% por silicosis; fábricas de plomo con un 60% por saturnismo; traperías con un 60% por enfermedades parasitarias e infecciosas más un 60% por tracoma.
Sobre la biografía y obra del Dr. Dantín ver: Ángel Bartolomé Pineda, *Historia de la Medicina del Trabajo en España*, Madrid, Fundación Mapfre, 2004.
219. Esta productividad indirecta del peritaje forense-laboral sobre el desarrollo de la clínica del trabajo ayudó a profundizar sobre patologías confusas, atravesando muchos de los escritos e investigaciones de los pioneros españoles de la Medicina del Trabajo. Como una muestra más, tenemos anotada una información del Dr. Oller en *La Medicina Ibera* (nº 716,1931) sobre "La enfermedad de Kümmell como accidente del trabajo". En este escrito (págs117-122), realizado en colaboración con el Dr. J. Bravo, se despliegan, junto a criterios médico-legales enormemente razonables y ajustados, toda una sabiduría clínica y terapéutica que, aún no siendo médico, nos parecen difícilmente superables en nuestros días.
220. José Marvá y Mayer: *Función técnico-social del ingeniero*, Conferencia pronunciada en el salón de actos de las Facultades de Medicina y Ciencias de Madrid, el 22 de Octubre de 1908 y contenida en las actas del Congreso de Zaragoza de la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias, Tomo VIII. Secc 7ª, Madrid, 1910 pp. 402-403.
221. Ver: E. Rodríguez Ocaña y A. Menéndez Navarro: *Salud, trabajo y medicina en la España de la legislación social (1900-1939)*, Arch Prev Riesgos Laborales, 2006; 9 (2): 81-88.
222. Aparte de los psicotécnicos, fueron muchos los médicos relacionados con la naciente Medicina del Trabajo, que veían en la selección y orientación profesional una herramienta útil para la prevención de los accidentes, escribiendo durante estos años diversos trabajos y memorias sobre el asunto. Uno de los más representativos, sin olvidar los de Andrés Bueno o el propio Oller en su texto de *Medicina del Trabajo* (1934), se lo debemos al Dr. Benito Nogales en un artículo contenido en la *Revista de la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias* (vol L, nº 4; 1934) titulado: "La orientación profesional como medida preventiva en los accidentes del trabajo". Lo interesante del enfoque de Nogales es su

recomendación sobre la necesidad de coordinar estas estrategias de selección/orientación entre el médico, el ingeniero y los psicotécnicos para no producir disfunciones innecesarias y realmente, poder "...establecer una correlación entre el tipo de defectos del sujeto y determinados trabajos para los cuales no hubiera ninguna contraindicación al destinarles..." (*op. cit.* p. 983).

223. La alemana, representada principalmente por el magisterio de Ludwig Teleky (1872-1957), en la Academia de Higiene de Dusseldorf, y la italiana, por Luigi Devoto (1864-1936), en la Clínica del Lavoro de Milán.
224. El Comité español de la OCT se creó en 1928 con Madariaga como vicepresidente y Mallart como secretario permanente.
225. La recepción en España de los principales escritos de Taylor, frente a lo que creen algunos, fue relativamente temprana. *El arte de cortar los metales* se publica en 1912 y *La dirección de los talleres* en 1914, mientras que en Francia la publicación de *La direction des ateliers* que incluye el famoso prefacio de Henry Le Chatelier es tan solo de 1913.
226. Iosefa IOTEYKO: *La ciencia del trabajo y su organización,* Madrid, Daniel Jorro, 1926.
227. Aunque ya antes de la publicación de su obra en España, personajes como Marvá se expresaban en estos términos criticando tanto el enfoque del taylorismo como el contenido en *Le moteur humain* (1914) de AMAR."...La asimilación absoluta del hombre á un motor mecánico es, á la vez, un error fisiológico y psicológico (...) En la máquina humana las cosas pasan de otro modo: Hay fatiga muscular (...) Pero además de la fatiga muscular, hay fatiga nerviosa (...) Influyen en el grado de fatiga de todas clases, elementos de orden físico (temperaturas, estado higrométrico, presión atmosférica), morales (porque la vida que lleva el obrero, entre sus compañeros y familia, influye en le potencia muscular y en la capacidad de atención) y sociales, (higiene del cuerpo, alimentación, profilaxis, higiene y desarrollo del espíritu)...". José MARVÁ Y MAYER: *Organización Científica del Trabajo antes y después de la guerra actual,* Madrid, establecimiento Tipográfico de Jaime Ratés, 1917: 27-30.
228. Y posiblemente, en la obra del psicofisiólogo francés Jean-Maurice LAHY (1872-(1943) principalmente *Le Système Taylor et la Physiologie du Travail Professionnel*; París, Gauthier-Villars & Cie, 1916.
229. *Op. cit.* pp. 10-11-12.
230. J. MALLART: *Memorias del Instituto de Reeducación de Inválidos del Trabajo,* Tomo 1, nº 4, 1927:73.
231. M. RODRIGO: "La prevención de los accidentes del trabajo" en la obra colectiva coordinada por Antonio Oller; *La práctica médica en los accidentes del trabajo*, Madrid, ediciones Morata, 1929: 414.
232. M. OLIVERAS y Carlos SOLER DOPFF: *Elementos de Higiene Industrial*; Barcelona, Librería Bosch, 1929:50.
233. M. RODRIGO: *op. cit.* p. 397.
234. J. María TALLADA: *L'Organització Cientifica de la Indústria*, Barcelona, Publicaciones de L'Institut, 1922.
235. C. DE MADARIAGA: *Organización Científica del Trabajo, Las ideas,* Madrid, Biblioteca Marvá, 1929.
236. Fernando MERCX: *La prevención de los accidentes por los métodos psicológicos,* Madrid, Reus, 1934:112.
237. J. MALLART: *La sugestión del anuncio en la prevención de los accidentes*; Memorias del Instituto de Reeducación de Inválidos del Trabajo, Tomo 1, nº 4, 1927: 75.
238. En 1921, se había celebrado también en Barcelona la II Conferencia Internacional de Psicotecnia aplicada a la Orientación Profesional y a la Organización Científica del Trabajo, lo que nos puede dar una idea del peso que por estos años iba teniendo la psicotecnia española.
239. Lev Semionovich Vygotsky (1896-1934) interviene en la Conferencia con una sugerente comunicación titulada: "El problema de las funciones intelectuales superiores en el sistema de investigaciones psicotécnicas", que para nosotros supone la superación del enfoque psicofisiológico para ir apuntado a lo psicosocial y de alguna manera a lo político. Para Vygotsky, el trabajo es algo más que una categoría natural, psíquica o fisiológica, es, fundamentalmente "una categoría histórica" con todo lo que arrastra de condicionamientos sociales, económicos y/o políticos.
240. Vicente de Andrés Bueno (1892-1946). Junto a Oller y Juan Dantín Gallego, sería uno de los más representativos promotores de la Medicina del Trabajo en España. Su obra médico-laboral y "preventivista" fue enormemente prolífica contemplando desde los cursos organizados en la Cátedra de Medicina Legal en la Universidad de Valladolid ocupada por el profesor Royo-Villanova hasta la publicación de numerosas obras y escritos de higiene industrial y prevención de accidentes como:*Accidentes de Trabajo: Comentarios a la legislación*, Valladolid, 1929; *Estudio médico-social del Convenio sobre reparación de las Enfermedades Profesionales y examen crítico de su posible aplicación a la Economía Española*, Madrid, 1931; *Comentarios al Proyecto de reforma de la Ley de Accidentes de Trabajo*, Madrid, 1932; *La tuberculosis en Medicina del Trabajo*, Valladolid, 1932; *La hernia; enfermedad del trabajo*, Valladolid, 1932; *La asistencia de los accidentes de trabajo en el medio rural*, Valladolid, 1932; *Forensías del trabajo*, Valladolid, 1933; *Accidentes del Trabajo Agrícola*, Valladolid, 1933; *La silicosis de los mineros de carbón en España*, Valladolid, 1935; en 1940, pero con datos e información de campo de los años 1933-1936 publica *La prevención de accidentes del trabajo en los ferrocarriles españoles*.
241. Personal y familiarmente guardamos un gran afecto y agradecimiento por este ilustre médico del trabajo que, durante los aciagos meses posteriores a la sublevación en Valladolid, salvó de las "Tapias de San Isidro" a mi abuelo materno Teodoro López, a la sazón contramaestre del taller de carpintería en "Campo Grande" y uno de los líderes locales de la CNT. Por lo que nosotros sabemos, el Dr. de Andrés estuvo inicialmente vinculado a la falange vallisoletana para posteriormente, y hasta su fallecimiento en 1946, desvincularse de su aparato oficial y acercarse a los grupúsculos contestarios liderados por Ridruejo y Hedilla. Sirva esta nota como humilde aportación a la recuperación de la memoria de unos y de otros.
242. De Andrés anotaría como referencia (1933:102) de este modelo de psicosis traumática a Braehmer.
Otto Braehmer o Brähmer, fue uno de los representantes de la medicina social alemana del último tercio del XIX; dedicando un capítulo de su Hambuch der Hygiene (1896) a comentar las enfermedades de los maquinistas y fogoneros del ferrocarril. Se pueden encontrar referencias a la medicina social alemana en Esteban RODRÍGUEZ OCAÑA (Dynamis, 1983, Vol. 3) y en la traducción francesa de *Zur Geschichte der Sozialen Hygiene* de Theodor WEYL: Paris, Dunod et Pinat, 1910
243. El "estado anterior" apuntaría a una situación o estado patológico preexistente en una persona que sufre un accidente laboral, como, por ejemplo, una tuberculosis. El posterior, a situaciones normalmente desarrolladas por las instituciones asistenciales como las Mutualidades o clínicas de las Compañías de Seguros durante el tratamiento de las lesiones de los accidentados.
244. Por otra parte, ya bastante controlada por esos años por lo menos en la minería.
245. Por ejemplo, las soluciones arsenicales profusamente utilizadas durante la vendimia para atajar la "polilla de la uva".
246. El famoso "Nitrato de Chile", una cianamida del calcio que, como toda cianamida, desencadena una alta acción irritante.
247. *Op. cit.*, p. 216.
248. José MALLART: *Organización científica del trabajo agrícola*; Barcelona, Salvat, 1934:156.
249. *Op. cit.* pp. 219-220.
250. JOSÉ MALLART Y CUTÓ: *La elevación moral y material del campesinado,* Madrid, Gráfica Mundial, 1933:168.
251. Al proclamarse la República se podría considerar la población activa española cercana a los nueve millones de personas con un peso en la agricultura algo superior al 45% y con porcentajes en el sector de servicios algo superior al de los trabajadores industriales. Con estos datos de fondo, las cifras brutas de paro estructural que, a comienzos de 1931 se podrían estimar en los 600.000 trabajadores, asciende a 801.322 en junio de 1936, con cotas del 35% en provincias como Madrid (1934) o con más de 200.000 trabajadores en paro permanente en la Andalucía Occidental (1933) a los que había que sumar otros 200.000 en paro parcial o estacional.
252. Solamente en la minería asturiana el periodo comprendido entre 1930 y 1932 supuso un total de 128 huelgas con 152.630 mineros implicados mientras que entre 1926 y 1929 el número total de huelgas fue de 66 con 20.791 obreros involucrados. Ver: Juan Oliver SÁNCHEZ FERNÁNDEZ: *Trabajo, política e ideología en una cuenca minera,* Madrid, Siglo XXI, 2003:114.
253. La hegemonía del ala "faista" en el anarcosindicalismo español casi al inicio mismo de la República (consolidada en el Congreso de la CNT del 10 de junio) se estrena en su dinámica radical con la huelga de Telefónica en Madrid (6 de julio) que secundada en Barcelona y Sevilla duraría hasta el 29 de julio causando graves problemas de orden público con un desgraciado balance de 30 muertos y cerca de 200 heridos.
254. Palabras premonitoras pronunciadas por ORTEGA Y GASSET en "El Manifiesto de la Agrupación al servicio de la República" y reproducidas en *El Sol de Madrid* el 10 de febrero de 1931. Este comentario sería también utilizado por diversos autores como Becarud y López Campillo (1978) o Montoya Melgar (1983,1992).
255. Esta apreciación del papel protagonizado por Caballero sería esgrimido y comentado inicialmente por Alfredo MONTOYA MELGAR en su discurso de recepción en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia en mayo de 1983, para ser también posteriormente plasmado en su obra *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Madrid, Civitas, 1992.

256. Desde el 14 de abril, fecha de constitución del Gobierno Provisional y hasta el 18 de julio de 1936 los diferentes gobiernos de la República Española dictarían 111 disposiciones de diferente rango sobre aspectos relacionados con el trabajo incluida la Constitución de 9 de diciembre de 1931.
257. Pascual Carrión y Carrión (1891-1984), ingeniero agrónomo de origen valenciano pero profundamente vinculado al republicanismo federalista andaluz y uno de los promotores de la Reforma Agraria de la II República, consideraba que: "...Si no se mejora la situación del campesino, que repercute en toda la vida social, existirá un fermento revolucionario que irá acrecentándose a medida que prendan en las multitudes ideas más avanzadas..." para continuar manifestando que: "...La Reforma Agraria, bien realizada, permitirá afianzar la República...". Pascual CARRIÓN: *La Reforma Agraria; problemas fundamentales,* Madrid, Sociedad de Estudios Políticos, Sociales y Económicos, 1931: 7-8-10.
258. Si repasamos los contenidos del Texto refundido sobre Accidentes de Trabajo en la Industria (Decreto del 8 de octubre de 1932), veremos que en su capítulo III, De la prevención de los accidentes, se mantendría la misma redacción que en la Ley de 1900.
259. Desde los criterios de la seguridad y salud de los trabajadores la Ley sobre jornada máxima de trabajo, de 1 de julio de 1931, puede ser perfectamente considerada como un documento que trabajó claramente en una dirección "preventivista" sobre los riesgos en el trabajo.
260. Art. 44 del Reglamento para aplicar a la agricultura la Ley de Accidentes de Trabajo (Decreto de 28 de agosto de 1931).
261. No olvidemos que la sanidad nacional se integraría durante el segundo bienio en el Ministerio de Trabajo (incluyendo además Justicia) no formando un ministerio independiente hasta el primer gobierno del Frente Popular, con su titular en la persona de Dª Federica Montseny Mañé (1905-1994).
262. Fue fundada en 1924.
263. Gustavo Pittaluga y Fattorini (1876-1956).
264. Aunque el verdadero impulso operativo se debió al Dr. Sadi de Buen Lozano (1893-1936) hijo del famoso naturalista aragonés Odón de Buen y del Cos (1863-1945). Sadi de Buen sería uno de los ilustres médicos de la época que pagó con su vida la lealtad a la República siendo asesinado en Córdoba en el verano de 1936.
265. *Conclusiones de la Primera Comisión de la Conferencia de Higiene Rural en Trabajo de la Conferencia Internacional de H R*, Madrid, Publicaciones de la Escuela Nacional de Sanidad, nº 4, 1931:25.
266. Aunque puntualiza que nunca deberán existir centros hospitalarios con menos de 50 camas. *Op. cit.* p. 26.
267. En 1901 la tasa bruta de mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos fue de 186,0. En 1930 había descendido a 117,0. Este proceso descendente se mantuvo durante los años de la República llegando en 1935 y 1936 a la tasa de 109,0, para ir por el contrario aumentando en los años siguientes, con 130,0 en 1937 y alcanzar en 1941 la tasa máxima de 143,0. Ver: Antonio ARBELO: *La mortalidad de la infancia en España*, 1901-1950, Madrid, CSIC, 1962.
268. Marcelino Pascua Martínez (1897-1977) aparte de ser el gran propulsor de las políticas de salud pública de la República era un prestigioso epidemiólogo y bioestadístico, que en su obligado exilio, trabajaría junto a Henry Sigerist (1891-1957) el gran maestro de la Medicina Social en la Jhon Hopkins University (Baltimore).
269. Marcelino PASCUA: *Mortalidad específica en España*, Madrid, Publicaciones de la C. p. I. S, 1935.
270. Ver: Vicente PÉREZ MOREDA: *La crisis de mortalidad en la España interior; siglos XVII-XIX*, Siglo XXI, 1980, especialmente pp. 471 y ss.
271. Ver: Luis DE HOYOS SAINZ: *Estudio demográfico de la mortalidad y natalidad en España*, Madrid, 1935
272. Este descenso de la mortalidad que irá otorgando a nuestro país un patrón demográfico moderno, únicamente se rompería con ocasión de la pandemia de gripe de 1918 que elevaría la mortalidad en ese año a un 32,97 según Pascua y a un 33,16 en la obra de Hoyos; cifras que situaban nuestra tasa de mortalidad en un escenario demográfico claramente catastrófico
273. Ver: Salustiano DEL CAMPO: *Análisis de la población en España*, Madrid, Ariel, 1972.
274. Elaboración propia tomada del cuadro general de mortalidad natalidad contenido en la obra citada de Luis DE HOYOS SAINZ, Madrid, C. Bermejo, impresor, 1935:6.
275. Para darnos una idea de su importancia, el número de congresistas asistentes fue de 1.400 presentándose 280 comunicaciones.
276. *Libro de actas del Primer Congreso Nacional de Sanidad,* recogidas por el Dr. Luis NÁJERA ANGULO; Tomo segundo, Madrid, 1935: 268-274.
277. *Op. cit.* pp. 293-296.
278. *Op. cit.* pp. 327-329.
279. *Op. cit.* pp. 418-425.
280. *Op. cit.* pp. 303-321.
281. *Op. cit.* pp. 252-264.
282. Para 1933, el Dr. A. Torres señalaría la cifra de 32.041 tracomatosos solamente para no más de 10 provincias españolas (*op. cit.* p. 261).
283. Juan DANTÍN GALLEGO: "Antecedentes para el estudio de la higiene industrial en España", Madrid, *Revista de Sanidad e Higiene Pública*, nº 4, julio-agosto 1940:411, pero manejando datos de 1930-1936.
284. *Op. cit.* p. 374.
285. Francisco Morayta Serrano, era médico inspector de Sanidad Minera
286. F. MORAYTA: "Estudio sanitario de las minas de carbón en España" Madrid, *Revista de Sanidad e Higiene Pública*, octubre noviembre de 1936:3.
287. *Op. cit.* p. 3.
288. *Op. cit.* p. 9.
289. Vicente DE ANDRÉS: *La prevención de accidentes del trabajo en los ferrocarriles españoles*, Madrid, INP, 1940:16.
290. El servicio sanitario de la Confederación Hidrográfica del Ebro contaría como organizador y consejero del mismo con el Dr. Gustavo Pittaluga según consta en un documento publicado por dicha Confederación (Zaragoza, Imprenta Editorial Gambón, 1929). En dicho documento se hace expresa referencia a los problemas de: paludismo, anquilostomiasis, tifoideas y tuberculosis.
291. Ver: Antonio SALVAT Y NAVARRO: *Higiene urbana y social*, Barcelona, Manuel Marín editor, 1935, especialmente pp. 514 y 515.
292. Mantenida apenas sin modificaciones hasta nuestros días, contemplaba 22 enfermedades profesionales algunas de ellas novedosas como las alteraciones patológicas producidas por el radio, rayos x y otras sustancias radioactivas.
293. Emilio Mira y López (Cuba 1896, Argentina, 1964). Una de sus primeras tareas relacionadas con el esfuerzo de guerra fue su labor como director del Instituto de Adaptación Profesional de la Mujer, entidad fundada por la Generalitat catalana en los primeros meses de la contienda para la incorporación femenina al trabajo industrial. Será posteriormente, durante 1938, cuando es designado como Jefe de los Servicios Psiquiátricos del Ejército de la República Española.
294. La actividad del Dr Mira en el terreno de la sanidad militar fue inmensa y productivísima desarrollando protocolos de selección y de psicodiagnóstico como el test Miokinético (PMK) junto con el "existereómetro" ingenioso aparato para medir la percepción kinestésica del espacio que fue el que utilizaría Mira en las pruebas de selección de los aviadores republicanos. Al lado de todo esto, trabaja además en la consolidación de una cultura de defensa civil psicológica de la República, que expondría en una obra publicada en Buenos Aires en 1944, bajo el título: *La Psiquiatría en la Guerra*, en donde entre otras consideraciones diría: «... La condición más importante, sin embargo, para elevar la moral de toda la nación, es la de darle una información clara y concreta de lo que se juega en la guerra y de lo que arriesga en el caso de ser derrotada. Tal información no puede basarse en frases brillantes ni en afirmaciones abstractas, sino en hechos sólidos. Cada ciudadano, civil o soldado, debe saber cómo sería el curso de su vida si el enemigo ganase. Esa información no debe serle dada por políticos histriónicos o por empleados pagados por el Ministerio de Propaganda, sino a ser posible, por personalidades de relieve científico. Casi todos los profesores científicos de la España Republicana se prestaron voluntariamente a tal tarea y ésa es una de las razones por las que ahora están en el exilio. Nunca en la historia se pusieron tan en contacto los mejores cerebros de la nación con su pueblo y con el ejército como en la reciente guerra española. Así consiguieron explicar hasta a los soldados y civiles más torpes, lo que ocurría en el mundo y por qué estaban combatiendo. Incluso consiguieron convencer al pueblo que una muerte inmediata era preferible a otra lenta y futura, más una eterna ignominia...». Emilio MIRA Y LÓPEZ, *La psiquiatría en la guerra,* Buenos Aires, Editorial Médico Quirúrgica, 1944: 156-57.
295. Congreso que se llevaría a cabo entre el 29 y el 31 de octubre del mismo año.
296. Federación Española de Trabajadores de la Enseñanza, encuadrada dentro de la UGT.
297. Abiertamente criticado por la UGT, al considerarlo *«antiecònomics i en contradicció absoluta amb les necessitats de la vida diària dels treballadors...»*.
298. Las mayúsculas son del documentado comentado.
299. Los efectivos de la sanidad de las Brigadas Internacionales llegaron a estar formados por 240 médicos, 600 enfermeros y enfermeras y 650 camilleros con una infraestructura hospitalaria compuesta de 5.600 camas, 13 equipos quirúrgicos, más una red logística de 130 ambulancias, siete "auto -chirs" (o mini quirófanos móviles) y tres grupos móviles de evacuación con infinidad de automóviles sanitarios (Ref en *Gusti Jirku: Nuestra lucha contra la muerte*, Madrid, 1937).
300. Aunque la alimentación no constituya por sí misma un componente interno de las condiciones de trabajo, sí supone por el contrario un operador directo

relacionable con la salud de los trabajadores, presente ya, desde la obra de Ramazzini y expuesta continuamente por la casi totalidad de los autores de los siglos posteriores desde Monlau (1847) hasta Úbeda Correal (1902), pasando por la Memoria de Manuel Sáenz Díez sobre la alimentación de la clase labradora y los braceros (1878), el escrito de Serrano Fatigati sobre la alimentación obrera en España (1882) o la Monografía estadística de Ildefonso Cerdá sobre la clase obrera barcelonesa (1856).

301. Sobre la situación en Barcelona existe un interesante trabajo del médico catalán Pedro Pons titulado: *Enfermedades por insuficiencia alimenticia observados en Barcelona durante la guerra (1936-1939)*, Barcelona, Colección Española de Monografías Médicas, 1940. Es una obra con algún sesgo ideológico pero correcta en la exposición médico-clínica en la que hay algún apunte sociomédico interesante como el que la falta de energía eléctrica y de combustible aumentó la fatiga de la gente al obligarles a realizar sus desplazamientos al trabajo a pie. Otro, la descripción detallada de la etipatogenia de la pelagra y especialmente de su sintomatología psico-nerviosa como una peculiar astenia motora que ocasionaba caídas bruscas e imprevistas que en el caso de trabajadores activos podían ocasionar gravísimos accidentes laborales.
Por otra parte, los problemas de higiene pública relacionados con la alimentación y la guerra han estado siempre muy presentes en los escritos más representativos de la higiene militar y naval. Bastaría con mencionar entre los autores traducidos al castellano a Gerard van Swieten (1761), Pringue (1775), Ribeiro Sanches (1781) o Jean Colombier (1804). Entre los españoles: Francisco Bruno Fernández (1776), Pedro María González (1805), Gregorio de Andrés y Espala (1866), Manuel María Corrochano y Casanova (1878), José Cotarelo y Garastazu (1882), Ramón Hernández Poggio (1884), José Sievert Jackson (1893), para terminar con la completísima *Higiene militar* coordinada por Anacleto Cabeza Pereiro (Guadalajara, 1909). En la Sección de Medicina e Higiene Militar del XIV Congreso Internacional de Medicina celebrado en Madrid (abril de 1903), Ángel Larra Cerezo presentó una comunicación sobre "Problemas higiénicos de la alimentación en las plazas sitiadas".
En relación con los problemas de alimentación de la población derivados de la guerra y del bloqueo de suministros, existe un interesante y pionero informe de Nieto Samaniego titulado: *Estado de la salud pública durante el último sitio de la Plaza de Gerona*(Tarragona, 1810).
Sobre este asunto, un escenario que serviría para desarrollar una cierta cultura higienista lo constituyó el sitio de París durante la Guerra Franco-Prusiana en 1870. En este sentido tenemos constancia de la presentación de dos memorias ante la Academia de Ciencias de París firmadas por el Dr. Payen "Acerca de las subsistencias públicas durante el sitio de París" y por el Dr. Grimaud bajo el rótulo: "De la alimentación de los habitantes en una ciudad en estado de sitio". Ambos escritos están contenidos en la *Revista de los Progresos de las Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, Tomo XIX, Madrid, Imprenta de la Viuda é Hijo de E. Aguado, 1876, pp. 87-107 y 170-176.
Redactando estas líneas hemos conocido la obra de Mª Isabel del Cura y Rafael Huertas: *Alimentación y enfermedad en tiempos de hambre, España, 1937-1947;* que sin duda constituirá un referente magistral sobre este tema.

302. Para los adultos se utilizaba como elemento terapéutico la niacina o ácido nicotínico elaborado artesanalmente en improvisados laboratorios madrileños u ofrecido por la Farmacia Militar de su fondo de reserva estratégica.

303. Carlos Soler Dopff (1893-1972).

304. La Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 208, de 27 de julio de 1947) acuñaba la categoría y daba cuenta de la relación de las "Leyes fundamentales de la nación" promulgadas hasta el momento, además de «cualquiera otra que en lo sucesivo se promulgue confiriéndola tal rango» (art. 10).

_080

1800-1939

Año CCXXXIX.—Núm. 31 Miércoles 31 Enero 1900 Tomo I.—Pág. 364

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN

Madrid..... Por un mes.... Ptas. 5
Provincias, incluso las islas Baleares y Canarias.... Por tres meses. — 20
Ultramar..... Por tres meses. — 20
Extranjero..... Por tres meses. — 45

El pago de las suscripciones será adelantado, no admitiéndose sellos de correos para realizarlo.

En la Administración de la Gaceta se hallan de venta ejemplares de esta publicación oficial, al precio de 0,50 pesetas cada uno.

PUNTOS DE SUSCRIPCIÓN

Madrid: En la Administración de la Gaceta, Ministerio de la Gobernación, piso bajo.

Provincias: En las Depositarías-Pagadurías de Hacienda, ó directamente por carta al Jefe de la Sección, acompañando valores de fácil cobro.

Los anuncios y toda clase de reclamaciones se reciben en dicha Administración de la Gaceta de Madrid, de doce á cuatro de la tarde, todos los días, menos los festivos.

GACETA DE MADRID

MINISTERIO DE LA GOBERNACION

LEYES

Ley de 30 de Enero de 1900 acerca de los accidentes del trabajo.

DON ALFONSO XIII, por la gracia de Dios y la Constitución Rey de España, y en su nombre y durante su menor edad la Reina Regente del Reino;

A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente:

Art. 6.° Se constituirá una Junta técnica encargada del estudio de los mecanismos inventados hasta hoy para prevenir los accidentes del trabajo. Esta Junta se compondrá de tres Ingenieros y un Arquitecto; dos de los primeros pertenecientes á la Junta de reformas sociales, y uno á la Real Academia de Ciencias exactas, á propuesta de las referidas Corporaciones. El cargo de Vocal de la Junta técnica de previsión de los accidentes del trabajo, será gratuito.

Art. 7.° La Junta á que se refiere el artículo anterior redactará un catálogo de los mecanismos que tienen por objeto impedir los accidentes del trabajo, y lo elevará al Ministerio de la Gobernación en el término de cuatro meses.

Art. 8.° El Gobierno, de acuerdo con la Junta técnica, establecerá en los reglamentos y disposiciones que se dicten para cumplir la ley, los casos en que deben acompañar á las máquinas los mecanismos protectores del obrero ó preventivos de los accidentes del trabajo, así como las demás condiciones de seguridad é higiene indispensables á cada industria.

Art. 9.° La Junta técnica formará un Gabinete de experiencias, en que se conserven los modelos de los mecanismos ideados para prevenir los accidentes industriales, y en que se ensayen los mecanismos nuevos, é incluirá en el catálogo los que recomiende la práctica.

Art. 21. Ejemplares impresos de esta ley y su reglamento se colocarán en sitio visible de los establecimientos, talleres ó Empresas industriales á que se refiere.

Por tanto:

Mandamos á todos los Tribunales, Justicias, Jefes, Gobernadores y demás Autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes.

Dado en Palacio á treinta de Enero de mil novecientos.

YO LA REINA REGENTE

El Ministro de la Gobernación,
Eduardo Dato.

Año CCXXXIX.—Núm. 211 Lunes 30 Julio 1900 Tomo III.—Pág. 412

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN

Madrid..... Por un mes.... Ptas. 5
Provincias, incluso las islas Baleares y Canarias.... Por tres meses. — 20
Ultramar..... Por tres meses. — 20
Extranjero..... Por tres meses. — 45

El pago de las suscripciones será adelantado, no admitiéndose sellos de correos para realizarlo.

En la Administración de la Gaceta se hallan de venta ejemplares de esta publicación oficial, al precio de 0,50 pesetas cada uno.

PUNTOS DE SUSCRIPCIÓN

Madrid: En la Administración de la Gaceta, Ministerio de la Gobernación, piso bajo.

Provincias: En las Depositarías-Pagadurías de Hacienda, ó directamente por carta al Jefe de la Sección, acompañando valores de fácil cobro.

Los anuncios y toda clase de reclamaciones se reciben en dicha Administración de la Gaceta de Madrid, de doce á cuatro de la tarde, todos los días, menos los festivos.

GACETA DE MADRID

MINISTERIO DE LA GOBERNACION

REAL DECRETO

En atención á las razones expuestas por el Ministro de la Gobernación;

En nombre de Mi Augusto Hijo el Rey D. Alfonso XIII, y como Reina Regente del Reino,

Vengo en aprobar el siguiente reglamento para la aplicación de la ley de 30 de Enero de 1900 acerca de los accidentes del trabajo.

Dado en San Sebastián á veintiocho de Julio de mil novecientos.

MARÍA CRISTINA

El Ministro de la Gobernación,
Eduardo Dato.

REGLAMENTO

para la aplicación de la ley de 30 de Enero de 1900 acerca de los accidentes del trabajo.

CAPÍTULO V

PREVISIÓN DE LOS ACCIDENTES DEL TRABAJO

Art. 53. Los patronos tienen el deber de emplear en las fábricas, talleres y obras todas las medidas posibles para la seguridad de sus operarios.

Art. 54. Son obligatorias las medidas de seguridad que se emplean habitualmente en talleres y en obras, tales como las barandillas ó redes defensivas en los andamiajes; las vallas en los pozos y zanjas de los talleres; los avisos y señales para dar fuego á los barrenos; los frenos y fiadores para las máquinas de elevación y de transporte, y, en general, todas las de uso y práctica corriente.

Art. 55. Son también obligatorias las medidas de precaución que racionalmente y en armonía con las actualmente usadas correspondan á nuevos trabajos ó procedimientos, aplicando al efecto las prevenciones posibles con arreglo al adelanto de las ciencias y de la tecnología.

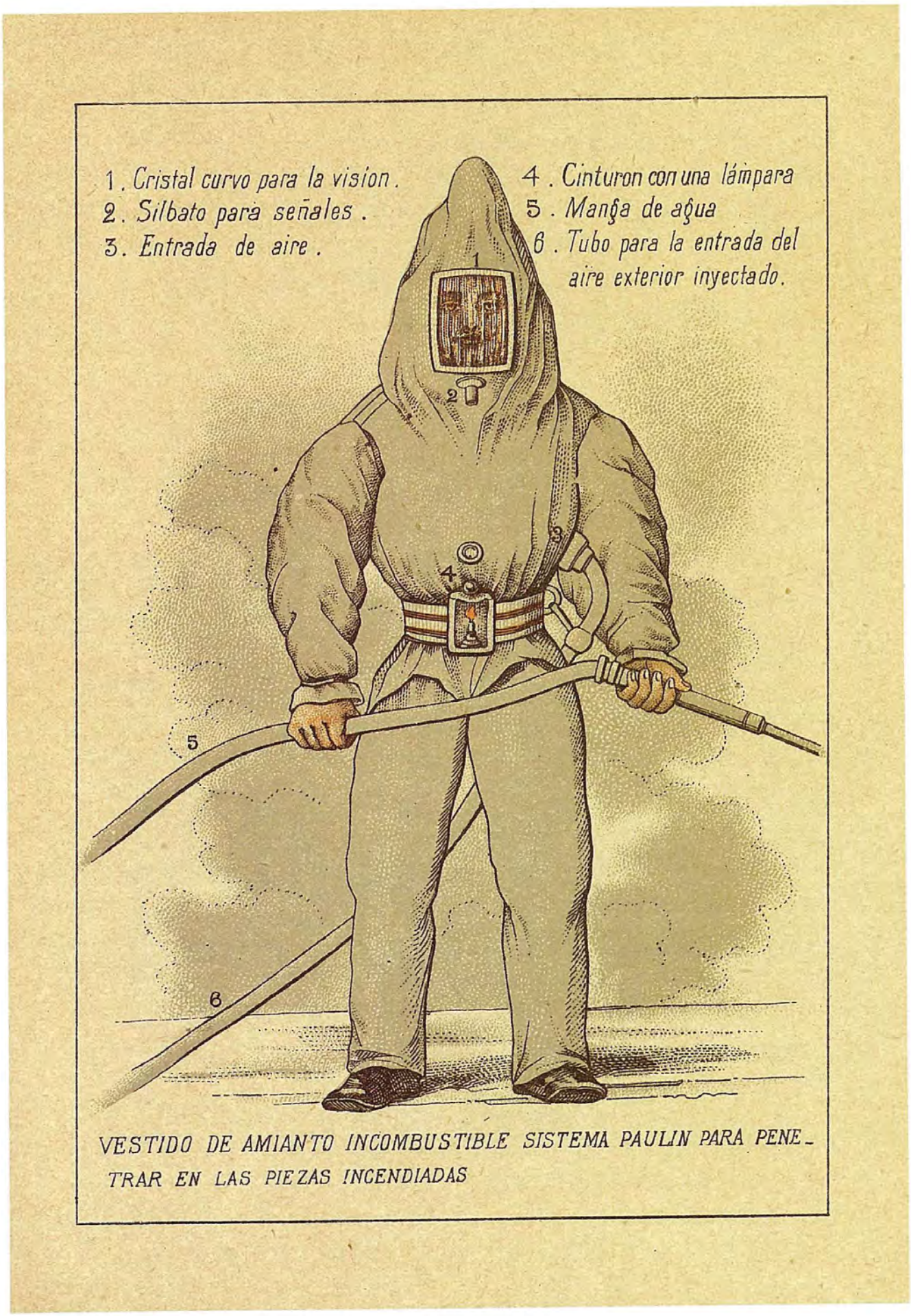
San Sebastián 28 de Julio de 1900.=Aprobado por S. M.= Eduardo Dato.

Ley acerca de los Accidentes del Trabajo

en *Gaceta de Madrid,* nº 31. Madrid, 1900
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Real Decreto aprobatorio del Reglamento de 30 de julio de 1900

en *Gaceta de Madrid,* nº 31. Madrid, 1900
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

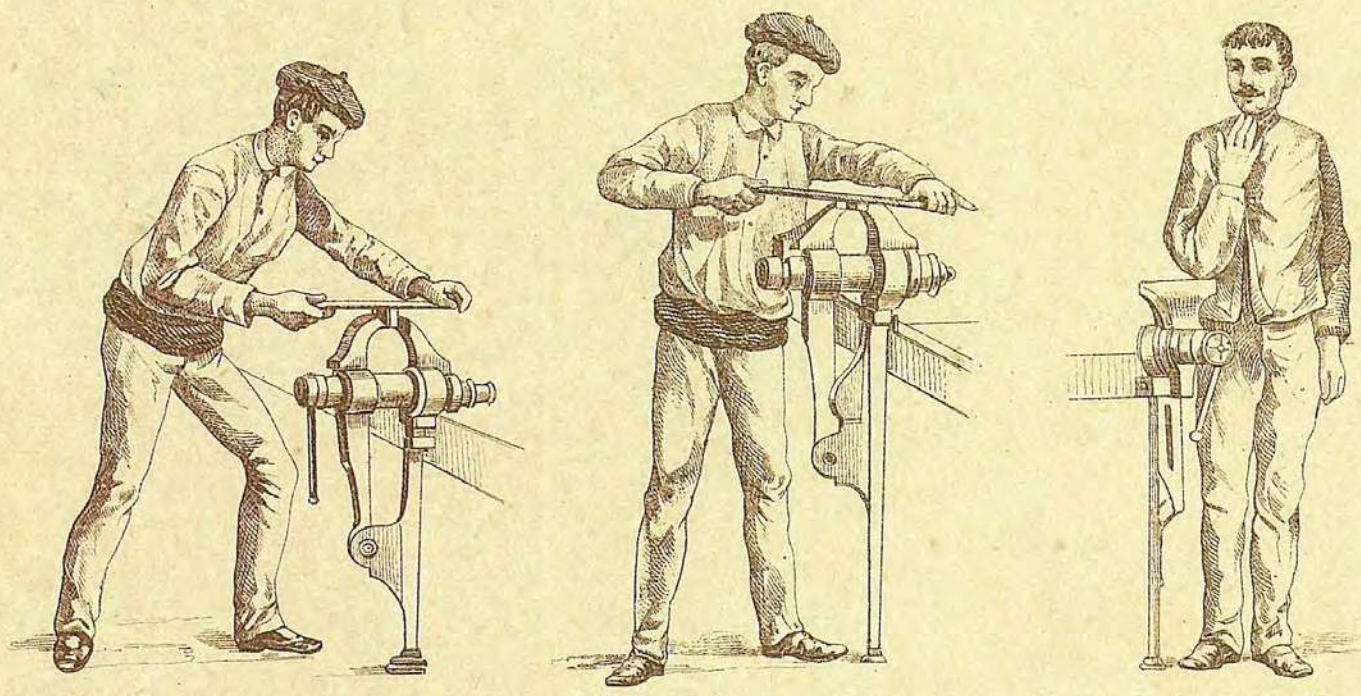


Vestido de amianto incombustible

Reproducción del grabado del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez
Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid
Fundación F. Largo Caballero

Respirador Lead

Reproducción del grabado del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez
Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid
Fundación F. Largo Caballero



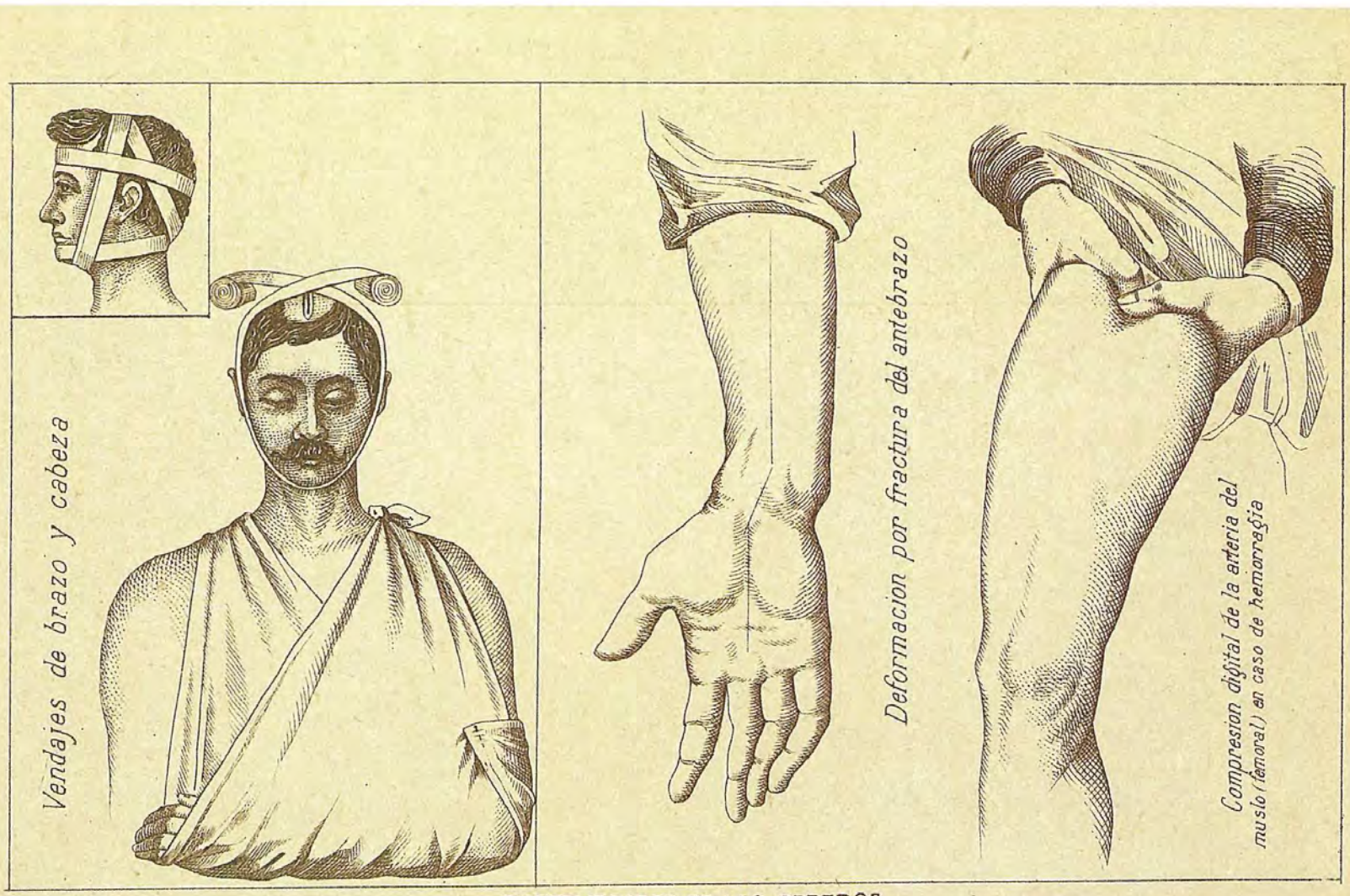
El torno demasiado bajo

El torno demasiado alto

Manera de tomar la altura del torno

Alturas del torno

Reproducción del grabado del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez
Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid
Fundación F. Largo Caballero



Enfermedades de los obreros

Reproducción del grabado del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez
Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid
Fundación F. Largo Caballero

Tiña

Reproducción del grabado del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez
Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid
Fundación F. Largo Caballero

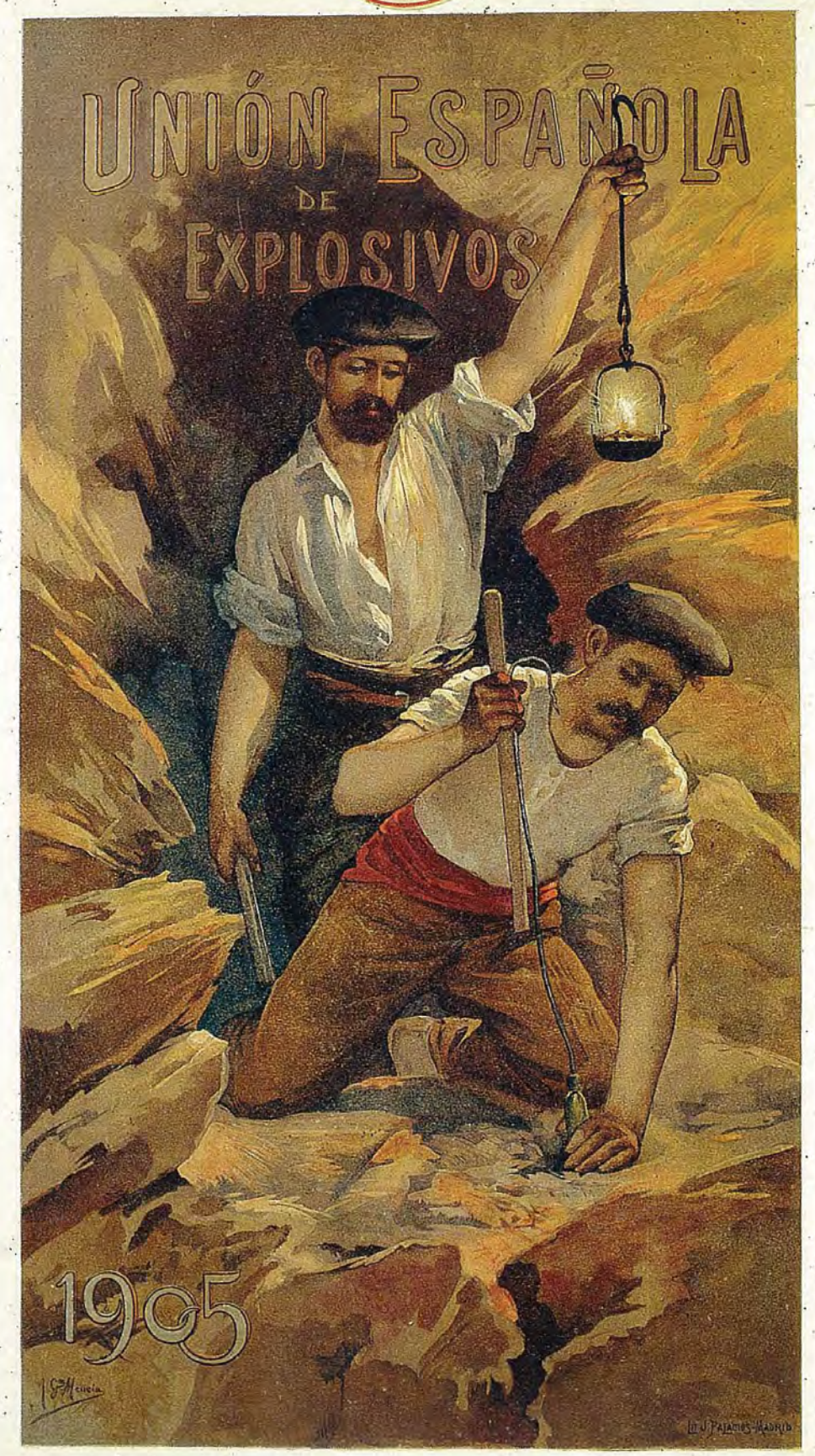
SARNA PUSTULOSA

Sarna pustulosa

Reproducción del grabado del libro *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros* de Ambrosio Rodríguez y Rodríguez
Gijón, Tip. La Industria, 1902. Biblioteca de la Casa del Pueblo de Madrid
Fundación F. Largo Caballero

Jerónimo Farré Gamell
Anónimo

29 x 39,7 cm
Litografía sobre papel
c. 1910
Colección particular



Unión Española de Explosivos
J. García Mencia

58 x 36 cm
Litografía sobre cartulina cuché
1905
Colección particular

Minimax
(Atribuido a Adriá Gual)

77,5 x 107,5 cm
Litografía sobre papel
c. 1910
Colección particular

Julián Sabaté
Anónimo

33,8 x 43 cm
Litografía sobre papel, barnizado sobre cartón
c. 1910
Colección particular

Se prohibe terminantemente tocar los aparatos...
Anónimo

24,5 x 36 cm
Litografía sobre chapa en relieve
c. 1910
Colección particular

Trabmull
R.N.

63 x 43,2 cm
Litografía sobre cartulina
c. 1910
Colección particular

La tuberculosi amenaça la vida i la riquesa...
R. Casas

106 x 54,3 cm (3 trozos)
Offset sobre cartulina
c. 1910
Colección particular

FRECUENCIA DE LOS ACCIDENTES Y PREVENCION DEL ACCIDENTE

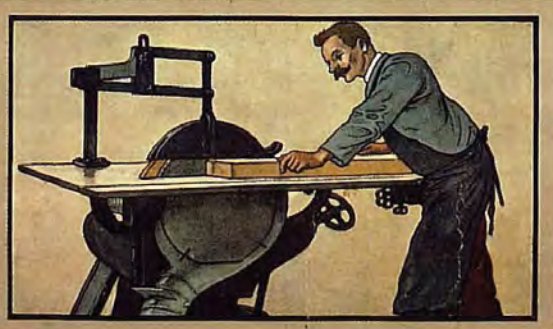
Frecuencia y consecuencias de los accidentes en las asociaciones profesionales Alemanas. (1913)

Número de personas cuyas lesiones tuvieron como consecuencia:

	Muerte	Incapacidad total	Incap. parcial	Incapacidad transitoria	Total
CARRETERIA					17,37
MINERIA					14,94
NAVEGACION INTERIOR					14,49
CANTERAS					13,95
MOLINERIA					13,76
CONSTRUCCION EN PROFUNDAD					13,07
HIERRO Y ACERO					9,97
CONSTRUCCION					9,91
INDUSTRIA DE LA MADERA					9,69
ALMACENES					9,00
PAPELEROS					8,98
LADRILLERIA					8,72
CERVECERIA					8,27
INDUSTRIA AZUCARERA					8,15
INDUSTRIAS QUIMICAS					7,09
METALES					7,02
TRANVIAS					6,76
CARNICERIA					6,47
DESTILERIA-LECHERIA-ALMA					6,07
FUMISTERIA					5,42
CURTIDOS					5,38
INSTRUMENTOS DE MUSICA					5,33
GAS Y AGUA					5,25
MARINERIA					5,06
MECA DE PRECION Y ELCTROA					4,98
FERROCARRILES PARTICULAR					4,94
INDUSTRIA DEL VIDRIO					3,77
PRODUCTOS ALIMENTICIOS					3,61
DERIVADOS DEL PAPEL					3,28
ALFARERIA					3,06
ARTES GRAFICAS					2,75
INDUSTRIA TEXTIL					2,70
INDUSTRIA DEL VESTIDO					1.93
INDUSTRIA TABAQUERA					0,56

1 2 3 4 5 10 15

Por cada 1000 trabajadores (-300000 dias de trabajo.



Estadística de Accidentes
Anónimo

91,5 x 70 cm
Litografía sobre tela
1913
Colección particular

La Mutual Franco Española
M. Campos

72 x 47,8 cm
Litografía sobre papel
c. 1920
Colección particular

Mutua de Seguros Agrícolas - Mapfre
Atribuido a R. Penagos

33 x 21,7 cm
Litografía sobre cartulina
c. 1920
Colección particular

Hartmann
Anónimo

25,3 x 18,3 cm
Chapa litografiada en relieve
c. 1920
Colección particular

Hartmann
Anónimo

27,6 x 21,3 cm
Litografía sobre papel
c. 1920
Colección particular

Merck
Anónimo

21,6 x 14 cm
Tipografía y fotograbado sobre papel
c. 1920
Colección particular

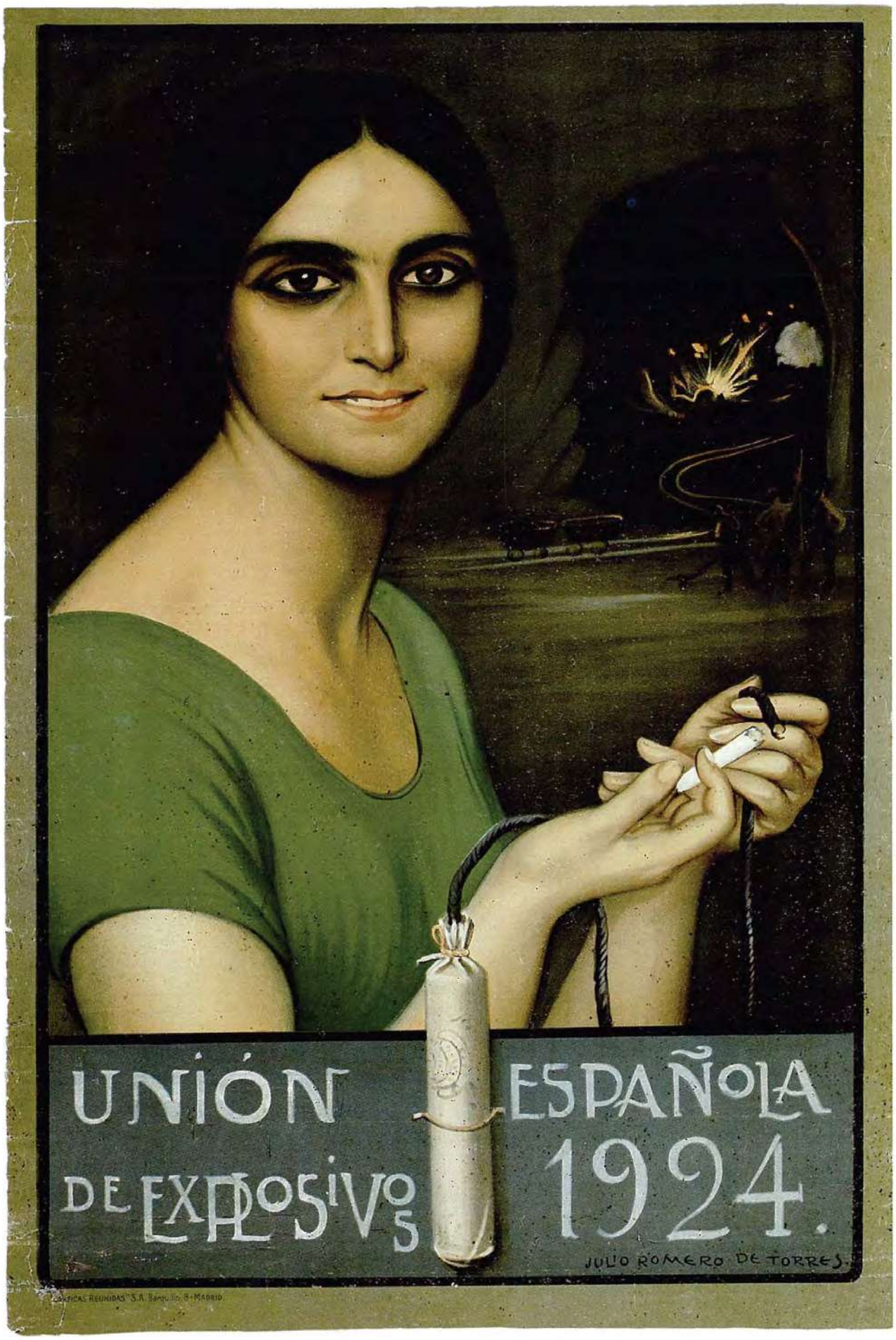
Valenter
Anónimo

33 x 23,8 cm
Litografía sobre cartulina en relieve
c. 1920
Colección particular

La Maquinista Alcoyana
Anónimo

49,7 x 33,7 cm
Litografía sobre cartulina, en relieve
c. 1920
Colección particular

El Motín
J. Ybáñez
63,3 x 41,5 cm
Litografía sobre papel
1923
Colección particular



Unión Española de Explosivos
Julio Romero de Torres

64 x 40,7 cm
Litografía sobre papel cuché
1924
Colección particular

La Urbana
[Bo]naparte

21,5 x 32,5 cm
Litografía sobre cartulina
c. 1930
Colección particular

Auxilios en casos de accidentes

Aislar a la víctima de la corriente eléctrica.
Avisar inmediatamente a un médico.
Mientras llega, y aunque el accidentado parezca muerto, proceder a hacerle la respiración artificial por el procedimiento siguiente:
Acostar a la víctima boca abajo, en sitio aireado, sin gente alrededor con la ropa desabrochada y los brazos colocados en esta forma: (figura 1.ª)

figura 1ª

La nariz y la boca deben quedar por completo libres.
Después, colocarse a caballo sobre la víctima y cargar todo el cuerpo sobre la espalda, a la altura de las últimas costillas, de esta manera: (figura 2.ª)

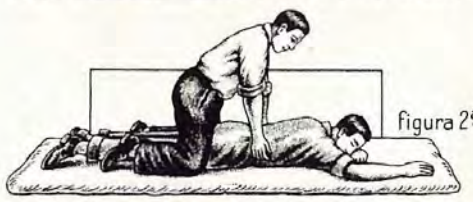


figura 2ª

Seguidamente, retirar el cuerpo así:
Continuar haciendo estos movimientos unas quince veces por minuto, hasta que la víctima respire naturalmente, sin abandonar el tratamiento, por lo menos durante tres horas, sin perder esperanzas aunque nada se haya conseguido (figura 3.ª) (1).

figura 3ª

La aparición del hipo o vómitos es buena señal y se precisa continuar todavía más tiempo, hasta salvar a la víctima. (1) Se conocen casos de haberse logrado la vuelta a la respiración al cabo de más de siete horas.

Adolfo Hielscher S.A.
Madrid

Adolfo Hielscher, s.a.
Anónimo

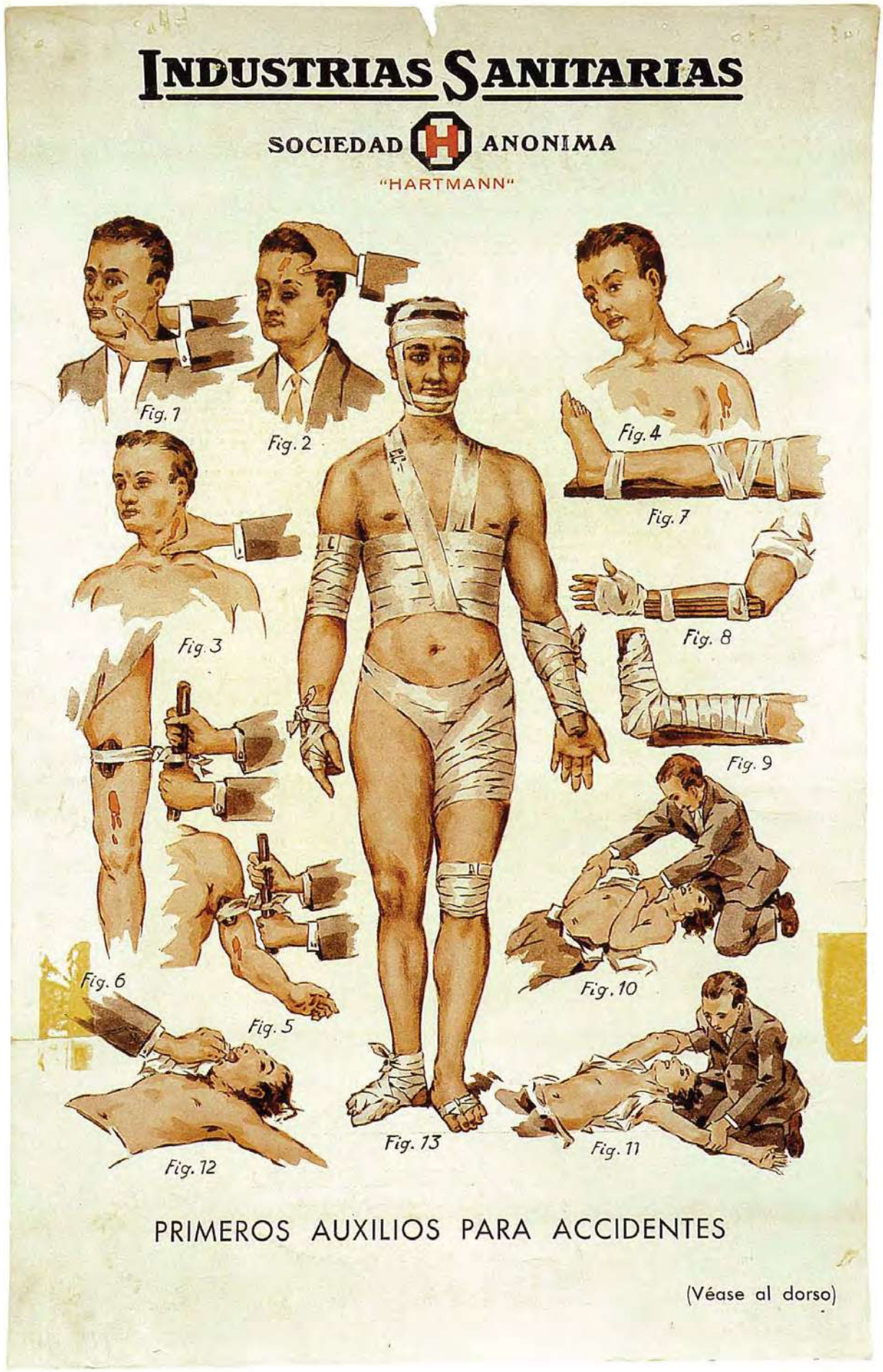
25 x 35 cm
Litografía sobre chapa
c. 1930
Colección particular

Centro Industrial de Vizcaya
Jesús E. Morán

59 x 42 cm
Litografía sobre papel
c. 1930
Colección particular

Centro Industrial de Vizcaya
Anónimo

58,2 x 41,7 cm
Litografía sobre papel
c. 1930
Colección particular



Hartmann
Anónimo

39,5 x 25 cm
Offset sobre papel cuché
c. 1930
Colección particular

Zig - Zag
Anónimo

27 x 20,9 cm
Litografía sobre papel
c. 1930
Colección particular

Aspirina
Anónimo

32,5 x 23,3 cm
Offset sobre cartón
c. 1930
Colección particular

Real Colegio Hispalense de Formación Profesional Obrera
Anónimo

15 x 10 cm
Litografía sobre cartulina
c. 1930
Colección particular

Mutualidad de Seguros Sociales (Pakea)
H. Oñativia

69 x 48,3 cm
Offset sobre cartulina
c. 1930
Colección particular

La Equitativa
Anónimo

100 x 66,5 cm
Esmalte sobre chapa
c. 1930
Colección particular

La Préservatrice
Anónimo

44 x 30,5 cm
Offset sobre papel cuché
1930
Colección particular

Sociedad Odontológica Española
Aníbal Tejada

33,5 x 23 cm
Litografía sobre cartulina
c. 1930
Colección particular

C.I.A. (Comercio - Industria - Agricultura)
Anónimo

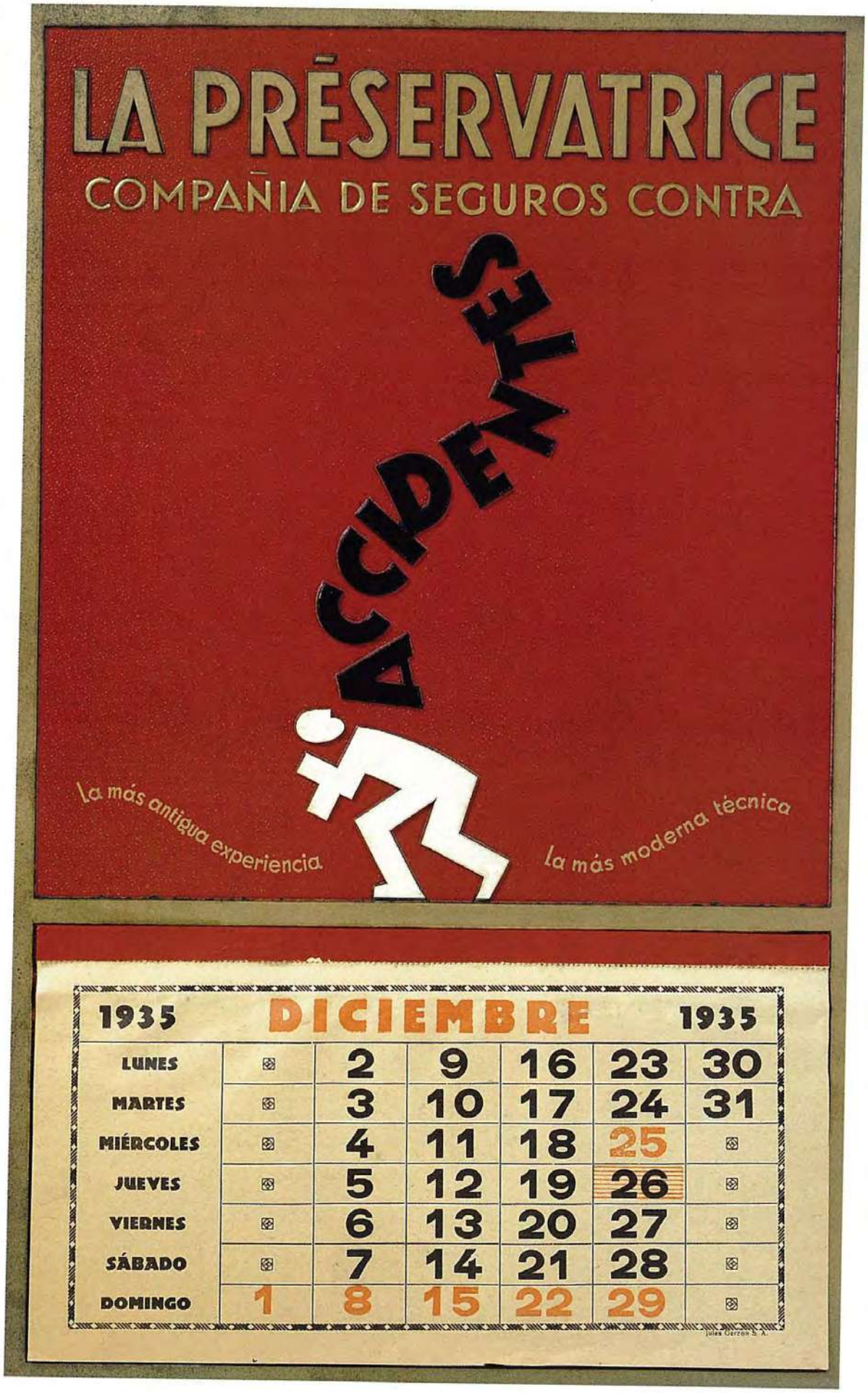
29,3 x 20,4 cm
Litografía sobre papel
c. 1930
Colección particular

Quinta Salud
Uxío Souto

111,5 x 80 cm
Xilografía sobre papel
1932
Colección particular

Sección Psiquiatría e Higiene Mental
Poly

80 x 56 cm
Litografía sobre papel
1934
Colección particular



La Préservatrice
Anónimo

48 x 29,5 cm
Cartón troquelado y en relieve
1935
Colección particular

_122

Primera parte: reseña histórica

La Ordenacion Jurídica de la seguridad e higiene en el trabajo durante el primer y segundo franquismo, de la Guerra Civil a la Ordenanza General, 1939-1971

Manuel Carlos Palomeque López
Catedrático de Derecho del Trabajo
Universidad de Salamanca

Carreteros, constructores de carros y carretas, 12 de diciembre de 1945
Reproducción de *ABC*
Fundación F. Largo Caballero

«[...] pero la guerra terminará algún día, y vencerá la razón,
vencerán la justicia y la libertad, la luz por la que luchamos»
Almudena GRANDES, *El corazón helado*, 2007

El ordenamiento laboral del Estado nacional-sindicalista

El régimen político surgido a raíz de la victoria en la Guerra Civil de las fuerzas que llevaron a cabo la sublevación militar contra la Segunda República, en 1936 (el *Estado nacional-sindicalista*), adquiere su propia cohesión de base ciertamente durante el mismo periodo bélico. El Fuero del Trabajo, que iba a ser declarado con posterioridad Ley Fundamental de la Nación[305], asienta ya, en 1938 (aprobado por Decreto de la Jefatura del Estado dado en Burgos a 9 de marzo)[306], con el exceso retórico falangista inherente al momento, el programa económico y social, así como los principios inspiradores de la ordenación del trabajo, del futuro sistema político totalitario.

Su "preámbulo" comienza desde luego sin margen alguno para la tibieza ideológica, al declarar de modo harto significativo para el adecuado diagnóstico del modelo que (iniciales mayúsculas en el original) «renovando la Tradición Católica, de justicia social y alto sentido humano que informó nuestra legislación del Imperio, el Estado, Nacional en cuanto es instrumento totalitario al servicio de la integridad patria, y Sindicalista en cuanto representa una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista, emprende la larga tarea de realizar –con aire militar, constructivo y gravemente religioso– la Revolución que España tiene pendiente y que ha de devolver a los españoles, de una vez para siempre, la Patria, el Pan y la Justicia»[307].

Ello no obstante, la institucionalización de la Dictadura tendrá, a partir de 1940, un carácter evolutivo mediante la promulgación sucesiva de Leyes Fundamentales como la Constitutiva de las Cortes (1942)[308], el Fuero de los Españoles (1945)[309], la Ley del Referéndum Nacional (1945)[310], la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947)[311] o, en fin, la Ley de los Principios del Movimiento Nacional (1958)[312], que formula la «síntesis de los que inspiran las Leyes Fundamentales refrendadas por la Nación». Superada así una primera etapa de autarquía económica y de aislamiento internacional, aquellos «años de vertical saludo e imperial lenguaje»[313], el país iniciará durante los años cincuenta una etapa de crecimiento económico, importante por cierto a raíz del denominado "plan de estabilización" (1959)[314] y de la incidencia de los" planes de desarrollo" económico y social acometidos en la década siguiente[315]. La dirección política falangista del primer momento (la etapa «azul» del periodo) dejará paso en consecuencia a los sectores tecnocráticos del régimen, que impulsarán la activación económica y una cierta liberalización del mismo dentro de su continuidad institucional.

La Ley Orgánica del Estado (1967)[316] vendría, por su parte, a «culminar la institucionalización del Estado nacional», a «perfeccionar y encuadrar en un armónico sistema las instituciones del Régimen», produciendo importantes modificaciones en las Leyes Fundamentales precedentes y consagrando una moderada apertura del conjunto. Por Ley de 22 de julio de 1969[317], se decidía la instauración de la Corona en la persona del príncipe Juan Carlos de Borbón, cuando se produjese la vacante en la Jefatura del Estado por muerte o incapacidad de Francisco Franco. En 1973, por lo demás, se desvinculaba la Presidencia del Gobierno de la Jefatura del Estado, concentradas ambas hasta entonces en la persona del dictador. Se abría paso así, por vez primera en la historia institucional del régimen, el nombramiento de un presidente del gobierno, que recaía inicialmente en el almirante Carrero Blanco y, tras el atentado que le costó la vida en diciembre del mismo año, en Arias Navarro, que se propuso llevar a cabo intentos tan sólo nominales de liberalización política. Con la muerte del general Franco (1975) y la proclamación de Juan Carlos I como Rey de España se consumía a fin de cuentas la posibilidad de permanencia de una dictadura que había descansado en la aglutinación personal de las distintas fuerzas ideológicas integrantes del franquismo. La Ley para la Reforma Política (1977)[318], última de las Leyes Fundamentales del sistema, habría de ofrecer a la postre el punto de partida del proceso de transformación política que se iniciará de inmediato, quedando abierto así, no sin severos interrogantes, un nuevo periodo de nuestra historia contemporánea, la denominada "transición democrática".

El "modelo franquista" de relaciones de trabajo, autoritario y heteroconfigurado, poseía una fundamentación ideológica sustancial que se articulaba a través de la doble formulación, positiva y negativa, de una misma noción de base: una concepción "armonizadora" y "comunitaria" de las relaciones entre el capital y el trabajo y, derivadamente, una

"valoración negativa" del conflicto social, que se percibe como un cuerpo extraño perturbador de la armonía social, como una desviación patológica de las relaciones sociales. Los intereses contrapuestos que las partes de la relación laboral ostentan dentro del proceso de producción de bienes y servicios son reducidos, así pues, a un cuadro común de propósitos, sobre el que descansa la "concepción comunitaria" de la empresa. Ésta, como unidad productora, «ordenará los elementos que la integran, en una jerarquía que subordine los de orden instrumental a los de categoría humana y todos ellos al bien común» (Fuero del Trabajo, VIII.2), como «una comunidad de intereses y una unidad de propósitos» (Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, XI).

El sistema se desarrollaba, por lo demás, a partir de una triple construcción institucional derivada de los principios básicos mencionados.

El monopolio del Estado en la regulación laboral

El Estado establecía ya en 1938 la declaración III.4 del Fuero del Trabajo «fijará las bases para la regulación del trabajo, con sujeción a las cuales se establecerán las relaciones entre los trabajadores y las empresas», cuyo «contenido primordial» habría de ser «tanto la prestación del trabajo y su remuneración como el recíproco deber de lealtad, la asistencia y protección en los empresarios y la fidelidad y subordinación en el personal». Quedaba asentado así, de modo terminante y desde el primer momento, el principio básico de "regulación heterónoma" de las relaciones laborales, cuyo instrumento normativo único a lo largo de veinte años se reservaba a las Reglamentaciones de Trabajo u Ordenanzas Laborales.

De este modo, y con el propósito político (expresado en el preámbulo de la Ley de 16 de octubre de 1942, «por la que se establecen normas para regular la elaboración de las reglamentaciones de trabajo»[319]) de «substituir (sic) los viejos textos aprobados con criterio materialista antes del Glorioso Alzamiento Nacional», se postulaba de modo directo que «toda la materia relacionada con la reglamentación del trabajo, entendida ésta como regulación sistemática de las condiciones mínimas a que han de ajustarse las relaciones laborales concertadas entre los empresarios y su personal en las distintas ramas y actividades, será función privativa del Estado, que se ejercitará, sin delegación posible, por el Departamento ministerial de Trabajo, y, dentro de éste, en las condiciones que se establecen en la presente Ley, por la Dirección General de Trabajo» (art. 1).

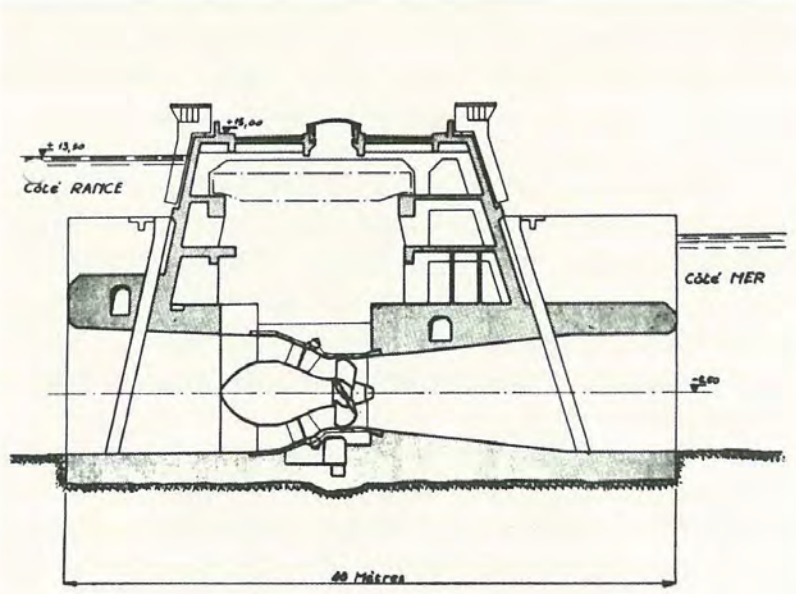
Las Reglamentaciones de Trabajo, aprobadas en consecuencia mediante la forma de orden ministerial, no eran otra cosa que verdaderos "reglamentos delegados", resultantes a la sazón de un supuesto técnico de deslegalización (la cuestión de la naturaleza jurídica de estas normas llegaría a convertirse por cierto en una de las controversias dogmáticas más arduas durante más de treinta años de debate jurídico laboral), por el que la referida Ley de Reglamentaciones encomendaba a la Administración la regulación de esta materia en lo sucesivo, trasladando así al Ministerio de Trabajo una competencia de la que el poder legislativo republicano había sido titular. Así, durante los años sucesivos, este departamento ministerial promulgaba decenas de Reglamentaciones (u Ordenanzas Laborales, de acuerdo en ocasiones con una terminología posterior y más moderna del mismo instrumento normativo) reguladoras de las condiciones de trabajo en los distintos sectores o ramas de la producción (metal, industria química, construcción, hostelería, transportes por carretera, etc.), hasta alcanzar un centenar y medio de normas con la aspiración de integrar cualquier supuesto de hecho posible en el entramado normativo resultante. Una Reglamentación para las «actividades no reglamentadas» aportaba finalmente el mecanismo de cierre del sistema aplicativo en su conjunto.

El contenido de las Reglamentaciones de Trabajo, expresivo naturalmente y en general de «las condiciones con arreglo a las cuales han de desenvolverse las relaciones entre las empresas y su personal», debía expresar al menos, y entre otros extremos referidos de modo expreso por la Ley de 1942 («abarcará necesariamente»), la materia relativa a la «prevención de accidentes e higiene en los talleres» de las empresas (art. 11.1). Y así, de acuerdo con una extensión variable en función de la naturaleza de la propia actividad productiva regulada, las diferentes Reglamentaciones dedicaban un capítulo de su estructura normativa a regular la seguridad e higiene en el trabajo en la correspondiente rama o sector económico.

Todo lo más, el "reglamento de régimen interior" de las empresas (industriales o mercantiles que «ocupen normalmente cincuenta o más trabajadores fijos», obligadas legalmente, la «persona que, de hecho, ostente la jefatura de la empresa», a redactar dichos instrumentos para «acomodar su organización del trabajo a las normas contenidas en la reglamentación que les sea aplicable y a los principios que inspiran el Fuero del Trabajo y la Ley de Ordenación Sindical», art. 15 Ley de Reglamentaciones) habría de ocuparse ciertamente, «además de las peculiaridades propias del régimen de la explotación, taller o fábrica» y, en general, de «cuantas prevenciones puedan ser útiles para la buena marcha de la empresa y para el mantenimiento, dentro de la comunidad, de las relaciones de lealtad y asistencia recíprocas que se deben cuantos participan en la producción», de incorporar «las disposiciones necesarias» acerca de, entre otros extremos previstos normativamente, las «condiciones del trabajo en cuanto a los locales en que se realiza», el «orden que debe guardarse en los mismos», «la entrega y manejo de material, máquinas e instrumentos de trabajo» y, en fin, las «medidas de seguridad, higiene y sanidad» (art. 16 Ley de Reglamentaciones).

Sólo a partir de 1958, con la entrada en vigor de la Ley de 24 de abril de este año «sobre convenios colectivos sindicales»[320], una negociación colectiva, desvirtuada por fuertemente intervenida (el convenio colectivo resultante adquiría su eficacia normativa del acto de su aprobación por la Administración y no de una inexistente autonomía colectiva de los sujetos negociadores), habrá de compartir con el Estado, pero siempre en un plano de subordinación normativa, la regulación de las condiciones de trabajo. Y así, de haber sido hasta entonces fuente única de determinación de las condiciones laborales por ramas de la producción, la Reglamentación de Trabajo tenía que admitir a partir de este momento la presencia de un instrumento complementario en la función reguladora.

La línea de demarcación entre ambas fuentes concurrentes disponía, sin embargo, de una regla técnica segura. La Reglamentación fijaba en cada rama de actividad las condiciones de trabajo «mínimas y obligatorias» (todas las condiciones y para «todo el personal que preste su trabajo, de cualquier clase que sea, en la rama o ciclo productivo objeto



Montaje de grupos mecánicos
en una fábrica de automóviles
1951-1959
Fundación F. Largo Caballero

Plano de una fábrica eléctrica
por energía marítima con informe
adjunto de la UNESCO,
11 de febrero de 1957
Fundación F. Largo Caballero

de regulación», conforme al principio de unidad de empresa, art. 5 Ley de Reglamentaciones), en tanto que el convenio colectivo, en su caso, mejoraba para su unidad de negociación aquellas condiciones, sólo susceptibles de ello hasta entonces «por libre y espontánea determinación de los empresarios, hecha figurar en sus reglamentos de régimen interior o en las relaciones de trabajo convenidas con su personal» (art. 11.2 Ley de Reglamentaciones). La función del convenio como norma de "mejora" de las condiciones de trabajo reglamentarias era subrayada de modo inequívoco, así pues, por su propia Ley reguladora, en la medida en que las mismas podían ser «completadas y mejoradas aisladamente o en conjunto mediante convenios colectivos sindicales que se celebren conforme a lo dispuesto en la presente Ley» (art. 3).

La cesión institucional referida tenía su razón de ser y justificación verdaderas, por cierto, a pesar de que la letra del Fuero del Trabajo seguía manteniendo su redacción originaria dos décadas después (sólo tras la modificación operada en la misma tras otros diez años por la Ley Orgánica del Estado en 1967, cuando la declaración III.4 del Fuero dice ya que «el Estado fijará las bases "mínimas" para la ordenación del trabajo», podía considerarse realmente superados los obstáculos de partida para esta operación jurídica[321]), en la atención a las exigencias de la modernización económica del país que se estaba preparando, para las que el método único de fijación administrativa de las condiciones de trabajo podía considerarse con seguridad como una antigualla. O, por decirlo de otra manera, en los propios términos de la exposición de motivos de la Ley de convenios colectivos, «[...] bajo el signo de la productividad ocurre también que se está operando una renovación industrial trascendente que ha de arrancar no sólo de una evolución y perfeccionamiento del utillaje y de la técnica, sino relevantemente de la modificación de las condiciones en que el trabajo se preste y del mayor ímpetu con que se rinda, extremos a los que puede ayudar de manera muy favorable el establecimiento de nuevas prescripciones estrictamente adaptadas a las circunstancias de cada caso que, por más ventajosas, supongan un estímulo y colaboren en definitiva en un aumento de la producción beneficioso no sólo para la propia empresa y la mayor garantía del trabajador, sino también para el progreso de la economía nacional del cual ha de beneficiarse en definitiva cada consumidor anónimo».

La relación laboral individual era regulada por la Ley de Contrato de Trabajo, cuyo texto refundido (de su libro I) aprobaba el Decreto de 26 de enero de 1944[322], que seguía al respecto los pasos de la homónima ley republicana de 1931, pero con la depuración ideológica e institucional necesarias. Así, se incorporaba la idea de «participación en la producción» a la noción legal de contrato (art. 1), en expresión calcada por lo demás del Fuero del Trabajo. Así también, el convenio colectivo era extraído de la relación de fuentes reguladoras del contrato de trabajo (art. 9), al igual que la huelga y el cierre patronal como causas suspensivas de este negocio jurídico (art. 80). Serán objeto de nueva consideración normativa, al propio tiempo, la ordenación del salario[323] y la política de empleo[324]. Y la Ley de Relaciones Laborales (1976), que, a pesar de ser promulgada a comienzos de la transición democrática[325], debe ser considerada genéticamente como producto de la etapa anterior, pretendía finalmente la refundición material del ordenamiento laboral básico.

En 1963, la Ley 193-1963, de 28 de diciembre, «sobre Bases de la Seguridad Social»[326], configuraba un verdadero «sistema integrado» en la materia, entendido como mecanismo de cobertura de la población en su conjunto y articulado a partir de principios (tendencia a la unidad, supresión del ánimo de lucro, consideración conjunta de las contingencias protegidas, transformación del régimen financiero) que rompían decididamente con el fragmentado esquema precedente de los seguros sociales. La reforma, que entraba en vigor en 1967, tras la promulgación del Texto Articulado primero de la Ley de Bases, aprobado por Decreto 907-1966, de 21 de abril[327], era objeto, en 1972, de importantes modificaciones en materia de financiación y de acción protectora[328], operándose una refundición de los textos legales precedentes en 1974 mediante la Ley General de la Seguridad Social[329]. Con todo, el sistema no dejaba de presentar graves defectos, como lagunas de protección, multiplicidad de regímenes de aseguramiento o regulaciones antirredistributivas.

La proscripción de la libertad sindical y del sindicalismo de clase

Las instituciones propias del Derecho colectivo del trabajo republicano serán sustituidas por un sistema de *sindicación obligatoria* a través de una organización unitaria y mixta (la Organización Sindical Española), que integra obligadamente en su seno a empresarios y trabajadores, de carácter público y perteneciente al poder político. La legislación sindical de 1940 (Leyes sobre Unidad Sindical y de Bases de la Organización Sindical[330]) vino a expresar normativamente los principios del Fuero del Trabajo (declaración XIII) inspiradores del «sindicato vertical» como corporación de derecho público bajo la dirección suprema del Estado («unidad, totalidad y jerarquía»). Las exigencias de «cada momento y circunstancia» habrían de someter a la Organización Sindical, sin embargo, a una progresiva evolución, tanto en el plano orgánico como en el funcional, que conduciría a sucesivas reformas en el sistema electoral, a la ampliación del grado de participación directa de los entes sindicales dentro de la vida corporativa y, en fin, a la constitución en su seno de agrupaciones separadas de empresarios y de trabajadores y técnicos, dotadas de personalidad propia a efectos de negociación. La Ley Sindical (1971)[331] establecía finalmente los nuevos principios organizativos del sistema.

La institución de los Jurados de Empresa, entidades de «armonía laboral» llamadas a «lograr la convivencia en el seno de la empresa, el aumento de la producción y el desarrollo de nuestra economía», creados en 1947, aun cuando no empezaran a funcionar sino a partir de 1953[332], actuaron realmente como representaciones profesionales en los centros de trabajo, paralelas a los «enlaces sindicales» de la organización vertical. La Ley de participación del personal en la administración de las empresas con forma jurídica de sociedad (1961)[333], pretenciosamente denominada "de cogestión", fue realmente un remedo participativo, cuyas posibilidades se perdieron en la limitación de su ámbito y en la desigual cuota numérica de la presencia obrera en los consejos de administración de las empresas afectadas.

La instauración del Estado nacional-sindicalista supuso, ciertamente, la desarticulación radical del movimiento obrero. La legislación sobre responsabilidades políticas (1939)[334] había declarado «fuera de la ley» («próxima la total liberación de España, consciente (el Gobierno) de los deberes que le incumben respecto a la reconstrucción espiritual y material de nuestra patria»), a «todos los partidos y agrupaciones políticas y

sociales que [...] han integrado el llamado Frente Popular, así como los partidos y agrupaciones aliados y adheridos a éste por el solo hecho de serlo, las organizaciones separatistas y todos aquéllos que se hayan opuesto al triunfo del Movimiento Nacional» (art. 2). La dureza de la acción emprendida por el nuevo régimen contra las organizaciones obreras históricas, ilegalizadas e incautados todos sus bienes, fusilados o encarcelados sus dirigentes y militantes, había de conducir forzosamente a que sus maltrechos efectivos pasaran a radicar fuera del territorio nacional, operando en el interior únicamente reducidos núcleos clandestinos. Sólo a través de un proceso gestado con lentitud y dificultad extremas se asiste, a partir de 1960, al "resurgimiento" de la clase obrera organizada[335].

Durante las décadas anteriores no habían faltado, sin embargo, acciones obreras combativas aunque esporádicas. Baste citar así, en 1947, el movimiento reivindicativo de los metalúrgicos madrileños, la huelga textil de Cataluña, o la general conmemorativa del primero de mayo en Bilbao. O, así también, la huelga de los tranvías de Barcelona en 1951, o, sobre todo, las huelgas mineras en Asturias en 1957. A comienzos de los años sesenta surgirán nuevas formas de organización obrera, que van a coexistir con los partidos políticos (PSOE, PCE) y los sindicatos (UGT, CNT) históricos clandestinos. El fenómeno más importante es, sin duda, el nacimiento y desarrollo de las Comisiones Obreras, movimiento sindical de base que rechaza el «verticalismo» oficial. También surgía en 1960 la Unión Sindical Obrera, con el propósito de cooperar a la reconstrucción del nuevo movimiento obrero, a partir de las necesidades de la lucha en el interior en el ámbito de una nueva realidad económica.

El desarrollo de las Comisiones Obreras se ajustaba, como tenía ocasión de expresar su secretario general, Marcelino Camacho, en el I Congreso Confederal de la organización (1978), al efectuar un balance histórico de la misma, a través de una triple fase: 1) la «embrionaria» de los años cincuenta, en la que las «comisiones» nacían y morían para cada problema singular (negociación de convenio colectivo, convocatoria de huelga, etc.); 2) la «más consciente», a partir de los años sesenta, en la que pasan a ser permanentes, «y en la que, a través de una actuación constante, van coordinando y elevando las luchas, así como los mínimos de organización y base sociopolítica imprescindible para cumplir su papel en el presente y en el futuro»; y 3) en la que, «sobre la base de una nueva correlación de fuerzas a la muerte de Franco, en un conjunto de condiciones político-sociales y económicas más favorables, se pasa del contraataque a la ofensiva, a través de las manifestaciones y huelgas mineras y metalúrgicas, de la construcción y de otras ramas», y, lo que es verdaderamente crucial para su historia, el movimiento sociopolítico unitario de las «comisiones» se convierte finalmente en una organización, en una central sindical de clase, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras[336].

La supresión de la autotutela colectiva de los trabajadores

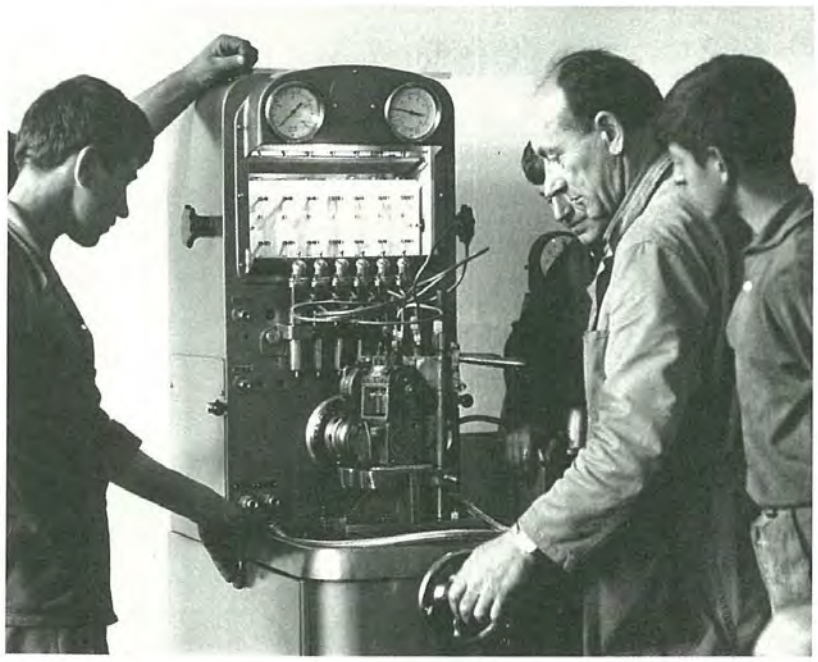
La declaración XI.2 del Fuero del Trabajo, que consideraba retóricamente en su momento «como delitos de lesa patria» los «actos individuales o colectivos que de algún modo turben la normalidad de la producción o atenten contra ella»[337], sería llevada para «las huelgas de los obreros» a la tipificación legal de «delito de sedición» por el Código Penal de 1944 (art. 222)[338], aun cuando el tipo pasase a ser de intención, con la consiguiente reducción del ámbito punitivo del precepto, en la reforma legislativa de 1965[339]. A partir de 1962, y con extrema desconfianza ante las manifestaciones visibles del conflicto social («anormalidad en las relaciones de trabajo» y «situación ocasional, excepcional, limitada y transitoria» serán las expresiones al uso dentro de las motivaciones normativas) se regularán únicamente los procedimientos de solución de los conflictos colectivos de trabajo[340], quedando fuera de la lógica del sistema la aceptación de las medidas o actos de exteriorización del conflicto (huelga, cierre patronal).

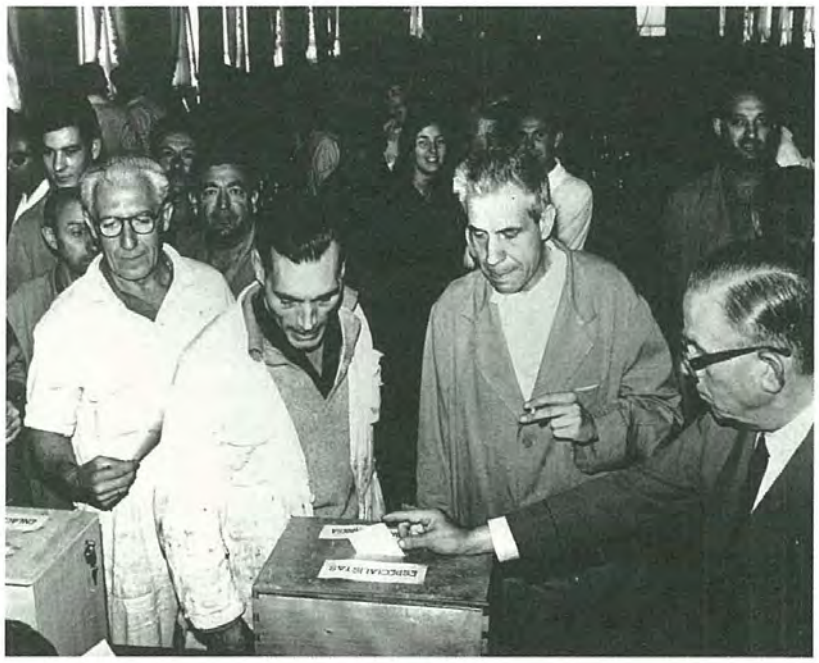
La legalización ya en 1975 y por decreto-ley del llamado «recurso a la huelga», dentro de una nueva regulación de los procedimientos administrativos para la solución de conflictos colectivos[341], no pasaba de ser con todo una prueba más matizada, cuando el régimen político desaparecía, de la desconfianza postrera del sistema ante la exteriorización del conflicto de trabajo, ya que el ejercicio de la huelga se hacía depender de la superación de tal cúmulo de obstáculos formales, que en modo alguno permitía suponer que se tratase de un verdadero derecho.

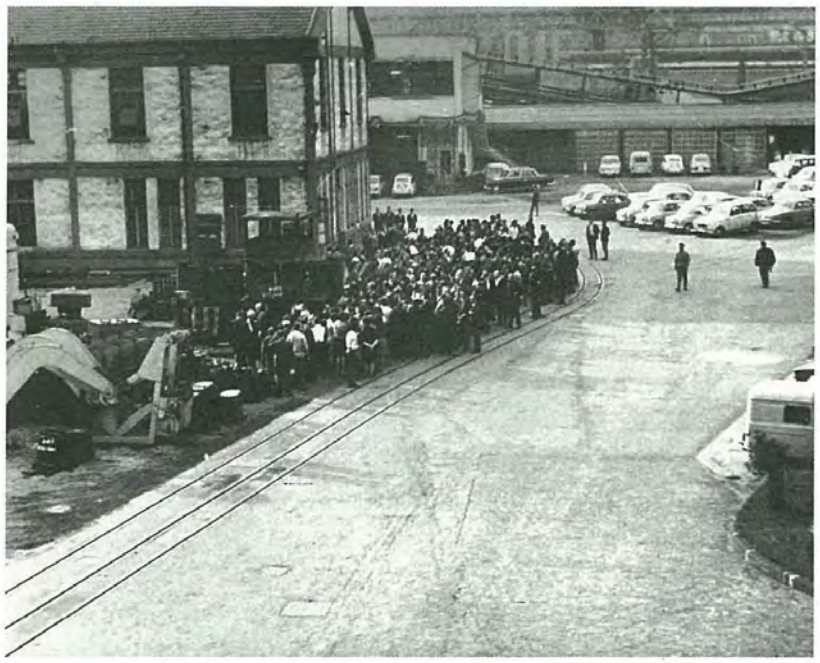
Los presupuestos normativos para la «defensa del trabajador, su vida y su trabajo»: el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (1940) y sus normas de desarrollo o complementarias

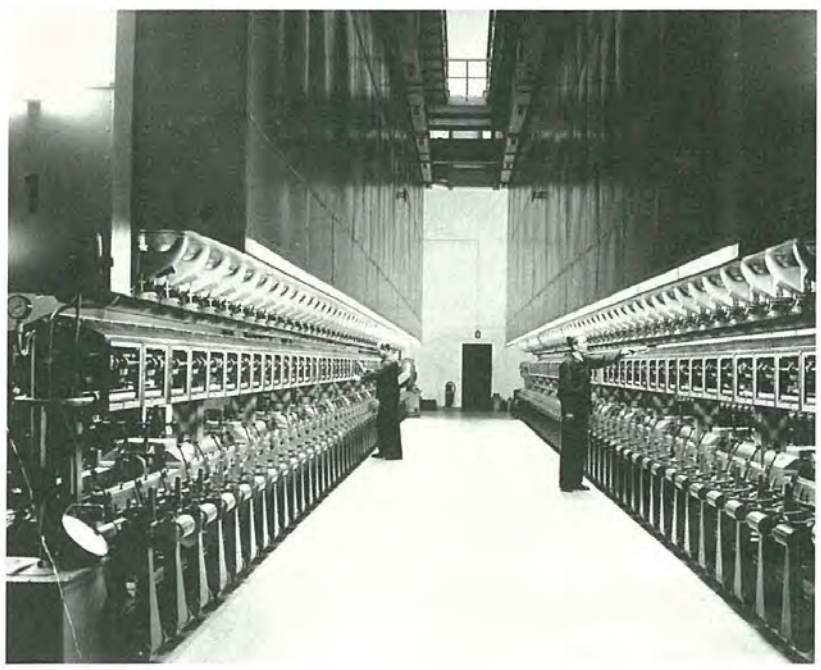
La «acción constante y eficaz en defensa del trabajador, su vida y su trabajo», prometida a título fundacional por la declaración II del Fuero del Trabajo[342], será muy pronto para los nuevos gobernantes objeto de determinación normativa. A tal fin se destinaba de inmediato el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo (Ministro Joaquín Benjumea Burín), de 31 de enero de 1940[343], con el propósito declarado, una vez resuelta a su juicio desde la legislación de 1900 la reparación económica del daño causado por el accidente de trabajo, de «tratar eficazmente de que éste no tenga lugar o, cuando menos, disminuir su número y gravedad mediante una intensa labor preventiva, en la que deberán intervenir todos cuantos tienen relación con este problema y que el Estado habrá de dirigir y orientar mediante normas y reglamentos adecuados» (exposición de motivos)[344].

Así lo proclamaba el propio Fuero del Trabajo, cuando (tenía ocasión de recordar la exposición de motivos de la referida Orden) «después de señalar los altos atributos de (iniciales mayúsculas en el texto original) Jerarquía y Honor que al trabajador corresponden, declara que el Estado le prestará su asistencia y tutela». De modo que, en definitiva, «el velar por la seguridad e higiene en el trabajo, poniendo a cubierto, en lo posible, la salud y la integridad física del trabajador en la lucha contra los riesgos profesionales, secuela inevitable de la industria moderna, es función que el Estado no puede olvidar y que como (mayúsculas también en el original) Órgano Director supremo de la economía productiva debe asumir, tendente a la consecución del doble fin social y económico que tal lucha representa». Y, «consecuencia de ello es el presente Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que por su carácter









Alumnos del Centro de Formación Rural y de Escuelas Técnicas
1963
Fundación F. Largo Caballero

Tecnologías aplicadas al proceso de producción en una fábrica de automóviles
Fundación F. Largo Caballero

Planta automatizada de una fábrica de hilaturas
(197?)
Fundación F. Largo Caballero

Segundas Elecciones Sindicales
Madrid, 27 de septiembre de 1966
Fundación F. Largo Caballero

Paro de una hora de obreros de la Sociedad Española de Construcción Naval, 28 de octubre de 1968
Fundación F. Largo Caballero

de Reglamento general no hace sino señalar prescripciones elementales y mínimas».

El Reglamento General, que entraba en vigor a «los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado» (art. 104), tenía por objeto, así pues, «con carácter general y mediante las prescripciones que impone, proteger al trabajador contra los riesgos propios de su profesión, que ponen en peligro su salud y su vida» (art. 1.1), estando por ello sometidos a su ámbito de aplicación «las industrias o trabajos afectados por la (mayúscula en el original) Legislación de accidentes del trabajo, sin perjuicio de estarlo, asimismo, a las disposiciones legales dictadas o que se dicten por otros Ministerios dentro de su especial competencia» (art. 1.2)[345]. Además de sus disposiciones de carácter general (capítulo I, arts. 1 a 4) y finales (capítulo XI, arts. 101 a 104), el Reglamento se ocupaba a lo largo de su extenso articulado del conjunto de prescripciones generales de orden preventivo de los riesgos del trabajo, acomodando su estructura normativa al siguiente orden temático: condiciones generales de los locales y ambientes de trabajo (capítulo II, arts. 5 a 21), motores, transmisiones y máquinas (capítulo III, arts. 22 a 35), electricidad (capítulo IV, arts. 36 a 44), trabajos peligrosos (capítulo V, arts. 45 a 60), aparatos elevadores (y) transporte (capítulo VI, arts. 61 a 65), andamios (capítulo VII, arts. 66 a 74), prevención y extinción de incendios (capítulo VIII, arts. 75 a 85), protección personal y obligaciones varias (capítulo IX, arts. 86 a 91) y servicios de higiene y locales anexos (capítulo X, arts. 92 a 100).

El cumplimiento de los preceptos del Reglamento General por parte de los patronos[346] y de los trabajadores[347] se encomendaba expresamente a la vigilancia de la Inspección de Trabajo (correspondía al Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo, creado por la Ley de 15 de diciembre de 1939[348], la «inspección de todos los aspectos relacionados con la prevención de accidentes del trabajo cualquiera que fuese la clase de industria», art. 2 f), «siendo de competencia de los Delegados de Trabajo la imposición y exacción de multas con arreglo al procedimiento correspondiente» (art. 4). Sin perjuicio de la obligación de «darse a conocer a los obreros a raíz de su admisión al trabajo», un ejemplar de la edición oficial de este Reglamento (también de cada uno de «los particulares de la industria o trabajo de que se trate») «se colocará en un tablón o cuadro y en sitio visible del local, al objeto de que puedan fácilmente consultarse por todo el personal» (art. 101). Era obligación del patrono, asimismo, mientras no fuesen promulgados los Reglamentos e instrucciones particulares previstos, «dar a conocer a sus obreros y exhibirlas junto al Reglamento general las instrucciones o medidas por él dictadas, que deberán adoptarse con vistas a la seguridad e higiene en el trabajo de su personal» (art. 102).

Tras la promulgación del Reglamento General, el ordenamiento de la seguridad e higiene en el trabajo se vería ampliado de modo sucesivo con la adopción de diversas disposiciones de desarrollo o complementarias de las prescripciones generales en la materia. Es el caso, así pues, de modo señalado: de la Orden del Ministerio de Trabajo de 7 de marzo de 1941, por la que «se dictan normas para la prevención e indemnización de la silicosis como enfermedad profesional»[349]; de la Orden del Ministerio de Trabajo de 26 de agosto de 1940, por la que «se establecen normas sobre iluminación en los centros de trabajo»[350]; de la Orden del Ministerio de Trabajo de 20 de mayo de 1952, por la que «se aprueba el Reglamento de Seguridad del Trabajo en la Industria de la Construcción»[351], que sustituía al articulado sobre la materia (sección primera del capítulo XI) de la entonces vigente Reglamentación Nacional del Trabajo del sector, de 11 de abril de 1946; del Decreto de 26 de julio de 1957, «sobre industrias y trabajos prohibidos a mujeres y menores por peligrosos o insalubres»[352]; de la Orden de Presidencia del Gobierno de 14 de septiembre de 1959, por la que «se regula la fabricación y empleo de disolventes y otros compuestos preparados con productos que contengan benceno»[353]; de la Orden de Presidencia del Gobierno de 22 de diciembre de 1959, por la que «se dictan normas para la protección contra radiaciones ionizantes»[354]; del Decreto 2540-1960, de 22 de diciembre, por el que «se reforma y complementa el Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica»[355] (aprobado originariamente por Decreto de 23 de agosto de 1934); o, en fin, del Decreto 2414-1961, de 30 de noviembre, por el que «se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas»[356].

En busca del «conocimiento necesario para inspirar una legislación eficaz y una propaganda efectiva» sobre prevención de accidentes de trabajo: el Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo (1944) y sus avatares institucionales

La creación del Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo por Decreto de 7 de julio de 1944[357], de acuerdo con las conclusiones del Congreso de Medicina y Seguridad en el Trabajo celebrado en Bilbao en el mes de agosto del año anterior («la creación de un Instituto de Higiene y Seguridad en el Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo, con la colaboración de la Sanidad Pública y de las Empresas industriales y aseguradoras»), venía a hacer frente a una de las graves carencias confesadas de la acción preventiva laboral del nuevo régimen político en el campo del estudio y de la investigación en la materia.

«[...] En la actualidad (habría de reconocer la propia exposición de motivos de la norma creadora del Instituto Nacional) se desconocen la cuantía y circunstancias nacionales de la mayor parte de las enfermedades profesionales, lo que obliga a utilizar, cuando la necesidad apremia, pautas orientadoras insuficientes, apresuradamente adquiridas a costa de grandes esfuerzos. También es evidente que la carencia de un serio conocimiento de los problemas sanitarios del trabajo ha hecho que se importen medidas adoptadas en otros países, que no han llenado en el nuestro la misión beneficiosa que de ellas se esperaba [...]». De modo que, y «para obviar las deficiencias señaladas» y «(cubrir) el vacío que hoy se advierte», se precisa la «creación de un Centro de investigación, que proporcione el conocimiento necesario para inspirar una legislación eficaz y una propaganda efectiva, especialmente en materia de prevención de accidentes de trabajo», con lo que (es también el momento de rendición de cuentas ideológicas) «se cumpliría la doctrina de nuestro Movimiento, que considera como esencial el factor hombre, y quedaría proclamada la verdadera fundamentación moral de la Medicina e Higiene del Trabajo, consistente en el derecho del trabajador a la salud».

Con la creación del Instituto Nacional se pretendía, a fin de cuentas, en palabras de la exposición de motivos del Decreto, «llenar una importante misión en la esfera laboral, pues [...] se lograría, a la par que

una efectiva elevación en la producción nacional, algo más importante y trascendental, cual es un mejoramiento en las condiciones de vida de los trabajadores, ya que preservaría su salud, aumentaría su eficiencia mediante recursos higiénico-sanitarios y una ordenación psico-fisiológica del trabajo y serviría para combatir los riesgos laborales, las tecnopatías y las enfermedades paraprofesionales». Puesto que, y pareciera que se había hallado al fin la pretenciosa herramienta conceptual que faltaba [?], «al concepto de prevención de accidentes puramente estático ha seguido otro más dinámico y consecuente, cuyo fin principal no es sólo 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».

El Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo, dispuesto institucionalmente para «preparar con sus enseñanzas a los futuros técnicos que han de ocuparse de estas cuestiones, demostrando una vez más que la inquietud por lo social y el mejoramiento del trabajador en todos sus aspectos es realidad tangible de nuestro Movimiento» (exposición de motivos del Decreto), se creaba en Madrid bajo la dependencia jerárquica y administrativa del Ministerio de Trabajo y bajo la alta tutela de un Patronato presidido por el propio Ministro (art. 2 Decreto), aunque era regido por un Director nombrado por éste a propuesta del Patronato «entre personas de reconocida competencia en las especialidades que se asignan al nuevo Organismo» (art. 3 Decreto).

El nuevo Instituto Nacional asumía desde el primer momento los siguientes «fines»: la «investigación de los problemas médicos, biológicos y de seguridad en el trabajo»; el «establecimiento, tipificación y control técnico para el estudio de la Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo»; el «asesoramiento del Ministerio de Trabajo y resolución de problemas concretos de la industria a petición de Organismos de carácter oficial o de Empresas»; la «información y estudio sobre procedimientos y medios preventivos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales»; la «enseñanza y preparación de técnicos en materia de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo»; la «redacción de publicaciones y divulgación en medios apropiados»; el «establecimiento de relaciones e intercambio de elementos técnicos y publicaciones con Instituciones similares del extranjero»; la «organización de Congresos»; la «formación de Biblioteca y Archivo de documentación referente a las especialidades de que se ocupe el Instituto»; y, en fin, «cualquier otra misión análoga o semejante a las anteriores o que guarde con ellas relación, que se le encomienda por el Ministerio de Trabajo» (art. 1 Decreto, iniciales mayúsculas en el original).

Finalmente, el Instituto Nacional disponía de una organización integrada, además de por la Dirección del mismo, por el Secretario Técnico y ocho Secciones con sus respectivos Jefes: higiene general y fisiología del trabajo, enfermedades profesionales y asistencia dispensarial (sic), ordenación psicofisiológica del trabajo, prevención y seguridad de accidentes y enfermedades profesionales, cirugía y ortopedia del trabajo y ensayos y aplicaciones, laboratorio químico-bacteriológico, estadística y, por último, archivo y biblioteca. El Claustro de la institución, que «además contará, para su buen funcionamiento, con el personal técnico, administrativo y subalterno necesario», estaba formado por el Director, el Secretario Técnico y los Jefes de Sección (art. 4 Decreto).

Por Orden del Ministerio de Trabajo de 23 de diciembre de 1944 se aprobaba el Reglamento «por el que ha de regirse el Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo»[358], que procedía a lo largo de sus ocho capítulos y treinta y ocho artículos al desarrollo normativo de los fines, la organización (Patronato, Director, dos Secretarios Técnicos, frente al único previsto por el Decreto, ocho Secciones, provistas ahora de denominaciones parcialmente diferentes a las iniciales de la norma constitutiva, y Claustro), el régimen del personal y el régimen económico del mismo.

Con todo, y después de un año de actividades, las competencias encomendadas al Instituto Nacional iban a ser ampliadas por el Decreto de 19 de octubre de 1945[359], para actuar ahora también como «centro consultivo y asesor del Ministerio de Trabajo en todos los problemas sanitarios inherentes al Seguro de Enfermedad y de Maternidad, comprendiendo el plan general de instalaciones, modificaciones parciales que pueda sufrir este plan, normas generales para el nombramiento del personal sanitario dependiente del Seguro y estudio de las reclamaciones de este personal, cuando por su cuantía lo merezcan» (art. 1).

Y así, se promulgaba más adelante la Orden del Ministerio de Trabajo, de 26 de octubre de 1946, «por la que se aprueba el Reglamento del Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo»[360], verdaderamente una norma reglamentaria nueva (provista de nueve capítulos, treinta y cinco artículos y una sorprendente disposición transitoria[361]), que no obstante guarda silencio sobre la suerte del texto precedente y su presumible, pero no declarada, derogación normativa.

Por ello, «habiendo surgido diferencias de criterio al interpretar alguno de los preceptos del Reglamento (de 1946), por estimar que continuaban vigentes determinados del antiguo por el que se regía dicho Instituto» (exposición de motivos), se adoptaba seguidamente la Orden del Ministerio de Trabajo de 20 de diciembre de 1946, «por la que se anula el Reglamento del Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo y los nombramientos del personal técnico»[362].

Habrá que esperar varios años, sin embargo, hasta la entrada en vigor del Decreto 242-1959, de 19 de febrero, «sobre reorganización e integración del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo en el Instituto Nacional de Previsión»[363], para que dicho organismo público recuperase su estabilidad institucional en el ejercicio de sus importantes funciones. Y por la Orden del Ministerio de Trabajo de 1 de octubre de 1959, «por la que se desarrolla lo dispuesto (en dicho Decreto)»[364], se aprobaba finalmente el Reglamento del Instituto.

Los primeros instrumentos jurídicos de acción empresarial preventiva en los lugares de trabajo

Siempre bajo la mirada oficial de la concepción comunitaria de la empresa, como unidad productora a la que se exigía la ordenación de sus elementos en «una jerarquía que subordine los de orden instrumental a los de categoría humana y todos ellos al bien común» y cuyo jefe se hacía responsable ante el Estado (Fuero de Trabajo, VIII. 2 y 3), se abrieron de modo sucesivo las puertas a los diferentes instrumentos

jurídicos instituidos normativamente con el encargo de llevar a cabo la acción preventiva en los lugares de trabajo. Tales habrían de ser, dentro del periodo temporal considerado en este estudio, los Comités de Seguridad e Higiene del Trabajo, los Jurados de Empresa y los Servicios Médicos de Empresa.

Los Comités de Seguridad e Higiene del Trabajo (1944)

Los «satisfactorios resultados» conseguidos con la campaña de creación de comités de seguridad e higiene del trabajo en las grandes empresas industriales, promovida por el Ministerio de Trabajo a partir de 1941, «consecuencia de la cual ha sido la constitución de cerca de trescientos Comités, que extienden su acción protectora a un considerable número de productores», aconsejaban al propio Departamento, tal como refiere la exposición de motivos de la norma que se cita a continuación, «generalizar su creación con carácter obligatorio en aquellas industrias que, contando con un determinado número de trabajadores, lo exija la naturaleza de los trabajos que en ellas se realicen».

En consecuencia, y de acuerdo con la Orden del Ministerio de Trabajo (ministro José Antonio Girón de Velasco) de 21 de septiembre de 1944, «sobre creación de Comités de Seguridad e Higiene del Trabajo»[365], se decidía finalmente el establecimiento obligado de tales Comités (en el plazo de un mes a contar de la publicación de la Orden, art. 2) en determinadas actividades económicas relacionadas en la disposición (art. 1): a) los centros de trabajo de las industrias químicas, textiles, de la madera y afines, del papel y cartón, del cuero y pieles, de cerámica, vidrio y cemento, de gas y electricidad y de transportes y comunicaciones, «siempre que empleen 500 ó más trabajadores»; b) los centros de trabajo de las industrias siderometalúrgicas, del trabajo del hierro y demás metales, de la construcción y de la reparación de máquinas, aparatos y vehículos, «siempre que empleen 250 ó más obreros»; y c) las obras de la industria de la construcción (edificación, obras públicas, etc.), «siempre que empleen 250 ó más trabajadores». Ello no obstante, la Dirección General de Trabajo del Ministerio podía acordar, por iniciativa propia, a propuesta de la Inspección de Trabajo o de la Organización Sindical, la creación de Comités en «industrias distintas a las señaladas, o en aquellos establecimientos u otras de las mencionadas actividades, que cuenten con 100 ó más trabajadores, empleen mujeres o niños u ofrezcan riesgo manifiesto de accidentes o insalubridad» (art. 2).

Los Comités estaban integrados por el número de miembros o vocales «fijado en cada caso por las empresas» y designados por su dirección (la Inspección de Trabajo podía oponerse justificadamente a los nombramientos, art. 7), entre ellos de modo obligado (art. 6): el director del establecimiento u obra (o, en su lugar, un alto cargo técnico que le representara), que era el presidente del órgano; un ingeniero de seguridad, que asumía la vicepresidencia, designado de entre los ingenieros con título oficial del establecimiento, «como el más adecuado por su especialidad y condiciones para el cargo»; un médico del trabajo, designado entre los médicos que prestaran sus servicios facultativos al establecimiento, «como el más caracterizado por su especialidad en accidentes e higiene del trabajo»; el secretario, que debía ser un empleado de la oficina de asuntos sociales o de personal del establecimiento; dos vocales, trabajadores con categoría profesional de contramaestre u oficial en la industria o actividad de que se tratara, designados de entre los comprendidos en las ternas formuladas al efecto por la Organización Sindical; y, en fin, el jefe de «grupo de empresa» de la casa sindical de «Educación y Descanso», que aseguraba «la coordinación entre las funciones asignadas al Comité y la misión que corresponde realizar a la expresada Organización en el establecimiento». De existir mayor número de vocales, la propia empresa determinaba las profesiones y categorías a que los mismos debían pertenecer, «haciendo su designación entre los propuestos en las correspondientes ternas formuladas a este fin por la Organización Sindical» (art. 6).

De acuerdo con su norma constitutiva, eran «funciones esenciales» de los Comités de Seguridad e Higiene del Trabajo (art. 4): 1ª) la vigilancia del cumplimiento de la legislación sobre seguridad e higiene del trabajo y cuanto se relacionase con estas materias, «cuidando de la adopción de los medios y medidas adecuados para proteger la salud y la vida de los productores»; 2ª) la investigación sobre los accidentes y enfermedades profesionales, «practicando, en los casos cuya importancia lo requiriera, una información en la cual se consignen las causas determinantes y se señalen las medidas oportunas a adoptar para evitar unos y otras»; 3ª) la elaboración de estadísticas de los accidentes y enfermedades profesionales; 4ª) la organización privada de la lucha contra incendios dentro de la empresa; 5ª) la atención de los servicios higiénicos y sanitarios del establecimiento, así como de los reconocimientos médicos del personal; y 6ª) la enseñanza, divulgación, propaganda y cualquier otra misión que se refiera a la seguridad e higiene del trabajo en la empresa.

Los Comités de Seguridad e Higiene del Trabajo, cuyas competencias como se verá habrían de ser atribuidas más adelante a los Jurados de Empresa, no fueron verdaderamente otra cosa que piezas orgánicas especializadas de la propia empresa, «verdaderos equipos de trabajo más cercanos a nuestra actual organización empresarial de la actividad preventiva en la empresa (servicios de prevención)»[366], muy lejos técnicamente por lo tanto, a la vista de los presupuestos ideológicos del sistema político, de instituciones imposibles de representación de intereses o de participación de los trabajadores en la empresa[367].

Los Jurados de Empresa (1947)

El reconocimiento al más alto nivel de la empresa como una «comunidad de aportaciones» de la técnica, la mano de obra y el capital (Fuero del Trabajo, VIII, Fuero de los Españoles, art. 26), que debía «informar a su personal de la marcha de la producción en la medida necesaria para fortalecer su sentido de responsabilidad en la misma» (Fuero del Trabajo, III.7), justificaba años después el establecimiento en el seno de la misma de un «instrumento idóneo de colaboración constructiva», integrado por representantes de los diversos sectores y actividades que intervienen en la creación de riqueza.

De este modo, el Decreto de 18 de agosto de 1947 (Ministro de Trabajo José Antonio Girón de Velasco), «por el que se crean los Jurados de Empresa»[368], imponía a «todas las empresas de producción y servicios con más de cincuenta productores» la constitución de este «organismo», cuya principal finalidad reconocida no era otra que «hacer efectiva en el seno de la misma la colaboración entre el capital, la técnica y la mano de

obra en sus distintas modalidades, al servicio de la mayor concordia entre los distintos elementos que constituyen la producción, del incremento racional de la misma y del mayor rendimiento en el trabajo» (art. 1). Aunque, por cierto, la implantación efectiva de los Jurados tendría que esperar a la promulgación de su Reglamento, anunciado de modo expreso dentro del plazo de seis meses por la propia norma creadora de aquéllos (art. 9), que sin embargo habría de convertirse finalmente en seis años, dilación tan exagerada que ilustraba por sí misma de las dificultades políticas de tan esperado estreno institucional. Y, en efecto, el Decreto de 11 de septiembre de 1953, «por el que se aprueba el Reglamento de los Jurados de Empresa»[369], disponía por su parte una «implantación paulatina de los Jurados», que deberían constituirse por el momento tan sólo en «las empresas que tuvieren 1.000 ó más trabajadores fijos el 1 de enero de 1953», quedando pues la obligación general en suspenso para las empresas provistas de una plantilla inferior hasta tanto la Dirección General del Trabajo «acuerde lo procedente» (disposición transitoria 1ª), como así habría de ser en lo sucesivo de modo gradual y descendente[370] hasta alcanzar el umbral numérico ordinario (de cincuenta trabajadores) previsto por el Decreto constitutivo de los Jurados y su Reglamento[371].

Los Jurados de Empresa, así pues, «entidades de armonía laboral» llamadas a «lograr la convivencia en el seno de la empresa, el aumento de la producción y el desarrollo de nuestra economía» (art. 1 Reglamento), bajo la presidencia del «propietario de la empresa, gerente o persona en quienes deleguen» e integrados además por hasta diez vocales elegidos entre los grupos profesionales del personal técnico, administrativo y de mano de obra de la empresa (arts. 4 Decreto constitutivo y 11 Reglamento), disponían de amplias competencias en materia de seguridad e higiene en los lugares de trabajo[372].

De acuerdo con el Decreto de creación de los mismos, eran funciones de los Jurados, de entre una larga lista de atribuciones, «estudiar y proponer las medidas que (el Jurado de Empresa) estime oportunas en orden a la prevención en la (en adelante iniciales mayúsculas en el texto original) Empresa de accidentes, seguridad e higiene y comodidad en el trabajo, ejerciendo en general las funciones encomendadas a los comités de seguridad creados por la Orden de (sic) veintiuno de septiembre de mil novecientos cuarenta y cuatro» (art. 2 c). Y, de modo similar, en términos del propio Reglamento, «será competencia del Jurado entender en todo lo relativo a prevención de accidentes, seguridad e higiene y comodidad del trabajo, vigilar el cumplimiento del Reglamento de (sic) 31 de enero de 1940 y proponer la adopción de las medidas que la técnica y la experiencia aconsejen», para señalar a continuación que «asumirá el Jurado las funciones de los Comités de Seguridad e Higiene en aquellos centros de trabajo que, de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 21 de septiembre de 1944, los tengan constituidos, y ejercerán las atribuidas a dichos Comités en las Empresas que vinieran obligadas a su constitución» (art. 47.1).

Por lo demás, podía el Jurado desempeñar su cometido sobre prevención de accidentes y seguridad e higiene en el trabajo «en pleno o mediante la designación de una Comisión», formada por el presidente, el secretario y dos vocales del órgano y asesorada de modo permanente por un ingeniero y un médico designados por la empresa, así como por un número variable de técnicos no titulados y de obreros de oficio en número no superior a ocho, «singularmente competentes en las cuestiones en que debe entender la Comisión» (art. 47.2). La Comisión designada debía rendir al pleno un informe mensual de la labor llevada a cabo, pudiendo desde luego adoptar una estructura más sencilla, «con arreglo a la importancia y características de la explotación», en las empresas no obligadas a la constitución de comité de seguridad e higiene de acuerdo con su normativa específica (art. 47.2).

En consecuencia, dentro del mes siguiente a su constitución de acuerdo con la regla de implantación paulatina del mismo (y sólo claro es cuando ésta tuviese lugar de modo efectivo), cada Jurado de Empresa debía hacerse cargo de las funciones propias del Comité de Seguridad e Higiene existente (disposición transitoria 4ª Reglamento), que en tal caso desaparecía orgánicamente para integrase dentro del Jurado como tal o de la Comisión ya mencionada que podía constituirse a tal fin en su seno. De otro modo, los Comités debían pues «continuar como hasta el presente en su organización, funcionamiento y obligaciones reglamentarias» (regidos por la Orden de 21 de septiembre de 1944), tal como disponía la Orden del Ministerio de Trabajo de 9 de febrero de 1954 (en la referencia de la disposición figura por error el año 1953), «por la que se dictan normas aclaratorias sobre el funcionamiento de los Comités de Seguridad e Higiene del Trabajo en relación con los Jurados de Empresa»[373].

Sin embargo, la consideración de que los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo no eran sino órganos de naturaleza técnica justificaría más adelante, fuera desde luego del periodo temporal considerado en estas páginas, una decisión drástica de signo contrario a la política normativa mantenida hasta el momento, cual es la privación a los Jurados de Empresa de sus competencias en esta materia. En efecto, el 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»[374], decidía finalmente la derogación de las normas que habían otorgado esta competencia a los Jurados de Empresa (arts. 2 c) Decreto constitutivo y 47 Reglamento), estableciendo por lo demás un nuevo marco normativo para el funcionamiento de los Comités.

Pero, como a pesar de ello, «la materia de prevención de accidentes y de la seguridad e higiene en el trabajo, por su significación esencialmente humana y su trascendencia socio-económica, (debía) ser conocida a todos los efectos por los Jurados de Empresa», la Orden del Ministerio de Trabajo de 9 de diciembre de 1975, «por la que se regula la relación entre los Jurados de Empresa y los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo»[375], acabaría por atribuir determinadas obligaciones de información sobre estas cuestiones a los Comités en favor de los Jurados.

Los Servicios Médicos de Empresa (1956)

En virtud del Decreto de 21 de agosto de 1956, «por el que se organizan los Servicios Médicos de Empresa»[376], se decidía «elevar, encauzar y extender» la iniciativa privada de designación de estos titulados dentro de las unidades productivas, estableciendo inicialmente la obligación de «disponer de un Médico del Trabajo» para «todas las empresas que ocupen más de quinientos trabajadores o empleados», aumentando el número de aquéllos a medida que se incrementaba la plantilla del personal de la

Interior de una mina
Fundación F. Largo Caballero

Mineros trabajando, vagonetas, puentes de minas y pozos
Fundación F. Largo Caballero

Agricultores realizando faenas del campo
Paco Noguera
Fundación F. Largo Caballero

Mina "San Victor", imagen de una explosión
Fundación F. Largo Caballero

Cantera de piedra caliza para obras del Puerto de Cullera (Valencia)
Fundación F. Largo Caballero

empresa (art. 1). A la espera del desarrollo normativo de estas previsiones, lo que tendría lugar mediante la Orden del Ministerio de Trabajo de 22 de diciembre de 1956, «por la que se aprueba el Reglamento de los Servicios Médicos de Empresa»[377], los Médicos de Empresa formaban parte de los Jurados de Empresa y desempeñaban funciones relativas a la higiene de la industria y de los trabajadores, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y el rendimiento del trabajo.

Y así, con la finalidad de alcanzar de modo más pleno sus «objetivos de medicina preventiva, protegiendo la salud de los trabajadores y contribuyendo eficazmente, a la par que al bienestar individual de los directamente protegidos, a la mejora de la productividad nacional para el bien común», se adoptaba años después el Decreto 1036-1959, de 10 de junio, «por el que se reorganizan los Servicios Médicos de Empresa»[378]. Seguido en su momento, por cierto, de la promulgación de la Orden del Ministerio de Trabajo de 21 de noviembre de 1959, «por la que se aprueba el (nuevo) Reglamento de los Servicios Médicos de Empresa»[379].

Se procedía, en consecuencia, a la extensión de la institución a empresas con plantilla superior a cien trabajadores (servicios en régimen mancomunado, además de los servicios propios para plantillas de más de mil trabajadores, arts. 2, 3 y 4 Decreto) y a la ampliación de sus funciones en coordinación con los seguros sociales y la atención de la salud de los trabajadores (higiene del trabajo, higiene de los trabajadores, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, educación higiénico-preventiva de los trabajadores, aumento del rendimiento individual, trabajo de mujeres, menores y disminuidos física y psíquicamente, intervención en los Jurados de Empresa y Comités de Seguridad e Higiene del Trabajo en las materias de su competencia, asesoramiento, colaboración con el Instituto de Medicina y Seguridad del Trabajo, colaboración con la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, colaboración con los Seguros Sociales, colaboración con la Dirección General de Trabajo y, en fin, colaboración con otras Autoridades y organismos) (art. 6 Decreto).

Los Servicios Médicos de Empresa ejercerían, así pues, «funciones propias de la conservación y mejora de la salud de los trabajadores dentro del ámbito de actividades de su Empresa, protegiéndoles contra los riesgos genéricos y específicos del trabajo y contra la patología común previsible», correspondiéndoles también «la orientación de las Empresas en orden a la distribución del personal en atención a sus condiciones psicofisiológicas para las distintas tareas y puestos de trabajo, en garantía del bienestar de cuantos forman en la respectiva comunidad de trabajo y de su rendimiento individual y colectivo» (art.1 Decreto)[380].

La ampliación de la protección en la materia: el Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo de la Seguridad Social (1963-1966)

El recién estrenado sistema de Seguridad Social, que arrancaba formalmente en España de la Ley 193-1963, de 28 de diciembre, «sobre Bases de la Seguridad Social»[381] («parece llegado el momento de operar el tránsito de un conjunto de Seguros Sociales a un sistema de Seguridad Social»[382]), y de su Texto Articulado I, aprobado finalmente (tras la prórroga de los plazos establecidos en aquélla por el Decreto-Ley 1-1966, de 12 de enero[383]) por Decreto 907-1966, de 21 de abril[384], incorporaba a su acción protectora los denominados "servicios sociales", como «complemento» de las prestaciones correspondientes a las «situaciones específicamente protegidas» y expresión de la preocupación legal de potenciar al máximo, «frente a las clásicas prestaciones económicas», el «acceso de las personas comprendidas en su campo de aplicación a las de carácter técnico, tanto preventivas como recuperadoras, rehabilitadoras y reeducadoras» (exposición de motivos, Ley de Bases).

Hasta el establecimiento del nuevo sistema integrado y durante el periodo temporal acotado por el presente estudio[385], se habían creado el Seguro Obligatorio de Enfermedad (Ley de 14 de diciembre de 1942[386]) y el Seguro de Enfermedades Profesionales (Decreto de 10 de enero de 1947[387]), en realidad (este último) el Servicio homónimo que tenía por objeto «la implantación progresiva» de aquél (Reglamento aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo de 19 de julio de 1949[388]). En tanto que por Ley de 22 de diciembre de 1955, «por la que se unifica el Seguro de Accidentes en la agricultura con el de la industria»[389], se extendía a todos los trabajadores agrícolas la aplicación de las normas sobre reparación de accidentes laborales que regían para la industria. Como consecuencia de lo cual, el Decreto de 22 de junio de 1956, «por el que se aprueba el texto refundido de la legislación de accidentes del trabajo y (también el) Reglamento para su aplicación»[390], procedía a la refundición legislativa de aquella ley con la (hasta entonces vigente) Ley de accidentes de trabajo de 8 de octubre de 1932, «llevando a cabo tal cometido (aprovechará para indicar su exposición de motivos) con el mismo espíritu social y de máximo beneficio posible para los trabajadores que viene inspirando la actuación del Gobierno».

Así pues, la «acción protectora» del sistema de Seguridad Social comprendería, además de la asistencia sanitaria y de las prestaciones económicas para las situaciones previstas, los servicios sociales establecidos en la propia Ley, «así como los que en el futuro puedan establecerse de acuerdo con la misma», en materia de asistencia, medicina preventiva, higiene y seguridad en el trabajo, recuperación y rehabilitación de inválidos, empleo o colocación y promoción social y en «aquellas otras en que el establecimiento de tales servicios se considere conveniente o resulte necesario por exigencias de una más adecuada coordinación administrativa» (art. 20.1 d) Texto Articulado 1).

Mediante el Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo (arts. 25 a), 26 y 27 Texto Articulado 1), la Seguridad Social asumía de modo directo, en conexión con los Servicios Generales de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la «prevención de riesgos profesionales» derivados de los ambientes de trabajo y del trabajador y la adopción de las «medidas sanitarias y de tutela» conducentes a lograr, individual o colectivamente, un óptimo estado sanitario (base 15ª.66). El nuevo Servicio Social debía asumir, en consecuencia, la adopción de «las normas técnicas y medidas sanitarias, de tutela o de cualquier otra índole» que tuvieran por objeto (art. 26 Texto Articulado 1): «a) Eliminar o reducir los riesgos de los distintos centros y puestos de trabajo. b) 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). c) Lograr, individual o colectivamente, un óptimo estado sanitario».

Al Ministerio de Trabajo le correspondía, en fin, previo informe de la Organización Sindical, el establecimiento de Consejos Territoriales de Higiene y Seguridad en las ramas profesionales que así lo requiriesen, así como la fundación de laboratorios y centros de estudio y publicidad especializados en la realización de campañas en la materia (art. 27.2 Texto Articulado I). La composición de los Consejos Territoriales estaba abierta mayoritariamente a «representantes sindicales de los empresarios y trabajadores de la correspondiente actividad», designados por el Ministerio de Trabajo con arreglo al procedimiento previsto para el nombramiento de los trabajadores vocales de los Comités de Seguridad e Higiene del Trabajo, debiendo quedar asegurada en todo caso la presencia de la Organización Sindical (art. 27.3 Texto Articulado 1).

El Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo (1971) en la antesala de la Ordenanza General

La elaboración de un "Plan Nacional", «al que progresivamente hayan de ajustarse los cometidos, funciones y actividades» del Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo de la Seguridad Social, resultaba al cabo de algunos años «de todo punto ineludible» para acomodar la acción pública de prevención de los riesgos laborales a un orden general de prioridades y objetivos que hubiese de redundar en la efectividad de los empeños acometidos. Así habría de considerarlo, por lo demás, la Orden del Ministerio de Trabajo de 7 de abril de 1970, «por la que se encomienda a la Dirección General de la Seguridad Social la formulación y realización del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo»[391].

Y así, un año después, la Orden del Ministerio de Trabajo de 9 de marzo de 1971, «por la que se aprueba el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo»[392], procedía a detallar como contenido del mismo el conjunto de acciones programadas en la materia, formativas, de asesoramiento, de acción en las empresas, de colaboración y generales (art. 1). Dentro de estas últimas, la planificación preventiva alcanzaba por su parte los siguientes cometidos (art. 1 e)): «1°. Realizar el control estadístico, normalizando la ficha estadística, con todos aquellos datos que se consideren necesarios para obtener la información necesaria y el control de la eficacia de las medidas que se adopten. 2°. Proponer a los Organismos competentes la normalización de los medios de protección personal y mecanismos preventivos. 3°. Establecer las bases generales a las que deba ajustarse la normalización y coordinación de la gestión de accidentes de trabajo. 4°. Realizar las campañas nacionales, provinciales, locales o sectoriales, con las que se fomentará la creación de una conciencia en materia de higiene y seguridad del trabajo. 5° Evacuar informes sobre cuantas cuestiones afecten a materias de higiene y seguridad del trabajo, 6°. Cuantas otras acciones fueran necesarias para la consecución de sus fines».

La organización general del Plan Nacional, a cuyo frente se encontraba una Dirección Ejecutiva, disponía de la siguiente estructura (art. 2): los Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad del Trabajo, centros técnicos de asesoramiento y formación para las áreas de su competencia, que dependían orgánicamente de la Dirección Ejecutiva del Plan y funcionalmente del Instituto de Medicina y Seguridad del Trabajo (art. 4); los Consejos Provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo, órganos consultivos, de promoción y coordinación en la materia, para el ámbito provincial, presididos por el Delegado Provincial de Trabajo (art. 5); los Gabinetes Técnicos Provinciales, órganos de trabajo de los Consejos Provinciales encargados de la supervisión y el control de la ejecución de las medidas del Plan Nacional en la provincia, así como del asesoramiento y coordinación de cuantos órganos que tuviesen atribuidas competencias en la materia (art. 6), que contaban con la adscripción de funcionarios del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo (art. 9); y los Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo, las unidades de base de la acción del Plan Nacional en la mediana y pequeña empresa, a quienes competía la realización de los reconocimientos médicos reglamentarios, del análisis y valoración periódica de las condiciones higiénicas generales de los locales, centros de trabajo y servicios higiénico-sanitarios de las empresas, del asesoramiento sobre las medidas de seguridad que debiera adoptar cada empresa y, en fin, de cuantas otras medidas fuesen necesarias para la mayor eficacia en la prevención de riesgos profesionales en las empresas de su campo de acción (art. 8).

A todo esto, mediante el Decreto 2891-1970 de 12 de septiembre «por el que se crea el Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo»[393], se había dotado al Ministerio de Trabajo, con la consideración jurídica de Institución de la Seguridad Social (art. 4.1 f) Texto Articulado I de la Ley de Bases), del organismo necesario para «ejercer el alto asesoramiento» de aquél y «fijar las directrices generales del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, informarlo y supervisar su ejecución» (art. 3).

Después del conjunto de iniciativas institucionales adoptadas en la materia a lo largo de más de treinta años, que han sido examinadas en obligada síntesis en las páginas precedentes, el viejo Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1940 se había quedado a todas luces anticuado, incapaz ya por sí mismo, si es que alguna vez pudo ser otra cosa, para ofrecer el marco normativo adecuado para la preparación y ejecución de las políticas públicas de prevención de riesgos laborales que necesitaba una economía española que había iniciado ya el camino de su profunda transformación y continuado crecimiento, lejos del tiempo de la autarquía ideológica. En consecuencia, estrenada la década de los setenta en el siglo, había llegado seguramente el momento de la adopción de un nuevo ordenamiento jurídico general para la seguridad e higiene en el trabajo, y la protección obligatoria mínima en la materia, de las mutantes relaciones económicas.

Y así, la Orden del Ministerio de Trabajo (Ministro Licinio de la Fuente y de la Fuente) de 9 de marzo de 1971 aprobaba, previo informe de la Organización Sindical, la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo[394], que con todo habría de permanecer formalmente en vigor más allá de la andadura histórica del franquismo, no sin modificaciones diversas a lo largo de su dilatado recorrido de más de dos décadas, hasta la Ley 31-1995, de Prevención de Riesgos Laborales, que procede en pleno régimen político democrático a su derogación con alguna excepción transitoria.

Una conclusión general

El largo periodo considerado de la ordenación jurídica de la seguridad e higiene en el trabajo durante el primer y segundo franquismo, entre la conclusión de la Guerra Civil y la promulgación de la Ordenanza General (1939-1971), arroja una conclusión general que interesa formular de modo explícito en este momento final de la exposición.

Resulta evidente a mi juicio después de lo dicho hasta aquí que, al menos durante veinticinco años del tiempo franquista, la concepción ideológica que inspiró retóricamente la contemplación de las relaciones en la empresa, proyectada también, como no podía ser de manera distinta, a la ordenación de la seguridad e higiene en el trabajo (la defensa de los «altos atributos de jerarquía y honor que al trabajador corresponden» se erigía nada menos que en palanca ideológica de la disciplina jurídica del Reglamento General de 1940, según propia confesión de su exposición de motivos), habría de arruinar de todo punto la eficacia social de los dispositivos técnicos dispuestos. La fragmentación y dispersión de las actuaciones preventivas puestas en práctica a lo largo de los años, así como de sus ropajes jurídicos correspondientes, que parecían responder más bien a una sucesión de hallazgos u ocurrencias, fruto de la oportunidad política para la acción que a consideraciones de orden material o sistemático, vendrían a corroborar asimismo por su parte, más allá de la propaganda oficial con que fueron acompañadas en todo momento por sus promotores, el fracaso global del conjunto institucional habilitado.

La idea de fracaso o, cuando menos, de insuficiencia sobrevenida del marco general del ordenamiento de la seguridad e higiene en el trabajo edificado hasta el momento no estaba ausente, por cierto, aunque es verdad que reconocida de forma prudente por sus redactores, en las consideraciones de la propia exposición de motivos de la Ordenanza General de 1971, con la que se pretendía abordar la materia con arreglo a nuevos esquemas de actuación normativa. Se daba cuenta, así pues, de modo elocuente, de «la sustancial transformación de las estructuras y procesos productivos operada en nuestro país durante estos últimos años y la introducción de nuevas técnicas y métodos de trabajo que (no dejaba de reconocerse de modo explícito) han provocado un aumento de la siniestralidad registrada en los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales».

Y, en fin, sólo con la inauguración de un sistema de seguridad social propiamente dicho (1963-1966) y la incorporación al mismo, dentro de su acción protectora y a través del instrumento técnico de los servicios sociales, de una noción integral (preventiva y reparadora) de la ordenación institucional de la seguridad e higiene en el trabajo, se sentaban las bases para un cambio de orientación en la materia, que habría de recoger con todas sus consecuencias la Ordenanza General. Pero, naturalmente, esta es ya otra cuestión que se aborda a continuación.

Notas

305. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 505, de 10 de marzo de 1938.
306. Habría que esperar nada menos que veintinueve años, hasta la aprobación de la Ley Orgánica del Estado en 1967, promulgada también con el «carácter de Ley fundamental definido en el artículo 10 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado» (disp. final 2ª), para asistir a la modificación del preámbulo y de varias declaraciones del Fuero del Trabajo (también se modificaban otras Leyes Fundamentales), a pesar de que (no dejaba de reconocerse en la propia motivación de la Ley) «pocas son las modificaciones que la experiencia aconseja introducir en ellas», pues «sus líneas maestras acreditan el valor permanente del ideario que las inspira y gran número de sus declaraciones y preceptos constituyen una feliz anticipación de la doctrina social católica recientemente puesta al día por el Concilio Vaticano II». Con todo, la ahora denominada «exposición de motivos» del Fuero del Trabajo comienza ya con un párrafo sensible y significativamente alterado respecto a su redacción inicial arriba transcrita: «Renovando la tradición católica de justicia social y alto sentido humano que informó la legislación de nuestro glorioso pasado, el Estado asume la tarea de garantizar a los españoles la (mayúsculas en el texto) Patria, el Pan y la Justicia».
307. Ley de 17 de julio de 1942, «de creación de las Cortes Españolas», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 200, de 19 de julio de 1942.
308. Ley de 17 de julio de 1945, por la que se aprueba «con carácter de Ley fundamental reguladora de sus derechos y deberes el Fuero de los Españoles», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 199, de 18 de julio de 1945.
309. Ley de 26 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», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 297, de 24 de octubre de 1945.
310. Ley de 26 de julio de 1947, «de Sucesión en la Jefatura del Estado», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 208, de 27 de julio de 1947.
311. Ley Fundamental, de 17 de mayo de 1958, «por la que se promulgan los Principios del Movimiento Nacional», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 119, de 19 de mayo de 1958.
312. J. Goytisolo, *Coto vedado*, Seix Barral, Barcelona, 1985, p. 33.
313. Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, «de ordenación económica», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 174, de 22 de julio de 1959.
314. Ley 194/1963, de 28 de diciembre «por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964-1967 y se dictan normas relativas a su ejecución» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 312, de 30 de diciembre, y siguientes); Ley 1/1969, de 11 de febrero, «por la que se aprueba el II Plan de Desarrollo Económico y Social» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 37, de 12 de febrero); Decreto 902/1969, de 9 de mayo, «por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del II Plan de Desarrollo Económico y Social» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 124, de 24 de mayo); Ley 22/1972, de 10 de mayo, «de aprobación del III Plan de Desarrollo Económico y Social» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 113, de 11 de mayo); y Decreto 1541/1972, de 15 de junio, «por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 144, de 16 de junio).
315. Ley «Orgánica del Estado», 1/1967, de 10 de enero, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 9, de 11 de enero de 1967.
316. Ley 62/1969, de 22 de julio, «por la que se provee lo concerniente a la sucesión en la Jefatura del Estado», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 175, de 23 de julio de 1969.
317. Ley 1/1977, de 4 de enero, «para la Reforma Política», promulgada con el rango de Ley Fundamental (disp. final), *Boletín Oficial del Estado*, núm. 4, de 5 de enero de 1977.
318. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 296, de 23 de octubre de 1942.
319. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 99, de 25 de abril de 1958.
320. La nueva redacción de la declaración III.4 del Fuero del Trabajo, proporcionada por la Ley Orgánica del Estado (disp. ad. 2ª), quedaba fijada en los siguientes términos: «El Estado fijará las bases mínimas para la ordenación del trabajo, con sujeción a las cuales se establecerán las relaciones entre los trabajadores y las empresas. El contenido primordial de dichas relaciones será tanto la prestación del trabajo y su remuneración, como la ordenación de los elementos de la empresa, basada en la justicia, la recíproca lealtad y la subordinación de los valores económicos a los de orden humano y social».
321. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 55, de 24 de febrero.
322. Decreto 2380/1973, de 17 de agosto, «sobre ordenación del salario», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 238, de 4 de octubre de 1973.
323. Decreto 3090/1972, de 2 de noviembre, «sobre política de empleo», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 274, de 15 de noviembre de 1972.
324. Ley 16/1976, de 8 de abril, «de relaciones laborales», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 96, de 21 de abril.
325. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 312, de 30 de diciembre.
326. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 96, de 22 de abril. Por Decreto 909/1966, de 21 de abril, se aprobaba «el Texto Articulado segundo de la Ley 193/1963, sobre Bases de la Seguridad Social, por el que se da nueva redacción al vigente texto refundido de Procedimiento Laboral, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 97, de 23 de abril.
327. Ley 24/1972, de 21 de junio, «de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del régimen general de la seguridad social», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 149, de 22 de junio.
328. Decreto 2063/1974, de 30 de mayo, «por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 173, de 20 de julio de 1974 y siguientes.
329. Ley de 26 de enero de 1940, «sobre Unidad Sindical», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 31, de 31 de enero de 1940, y Ley de 6 de diciembre de 1940, «de Bases de la Organización Sindical», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 342, de 7 de diciembre de 1940.
330. Ley Sindical 2/1971, de 17 de febrero, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 43, de 19 de febrero de 1971.
331. Decreto de 18 de agosto de 1947, «por el que se crean los Jurados de Empresa» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 282, de 9 de octubre de 1947), y Decreto de 11 de septiembre de 1953, «por el que se aprueba el Reglamento de los Jurados de Empresa» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 303, de 30 de octubre de 1953).
332. Ley 41/1962, de 21 de julio, «por la que se establece la participación del personal en la administración de las empresas que adopten la forma jurídica de Sociedades», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 175, de 23 de julio de 1962. Y Decreto 2241/1965, de 15 de julio, «por el que se dictan normas de desarrollo y aplicación de la Ley 41/1962, de 21 de julio, sobre participación del personal en la administración de las Empresas que adopten la forma jurídica de Sociedad», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 193, de 13 de agosto de 1965.
333. Ley de 9 de febrero de 1939, «de Responsabilidades Políticas», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 44, de 13 de febrero de 1939.
334. Así, N. Sartorius, *El resurgir del movimiento obrero*, Laia, Barcelona, 1975.
335. M. Camacho, "Informe general", en Comisiones Obreras, *Publicaciones de los acuerdos aprobados en el I Congreso*, Madrid, 1978, pp. 8 y 9.
336. La Ley Orgánica del Estado, referida ya en diversas ocasiones, procedía en 1967 también a la modificación del texto originario de esta declaración del Fuero del Trabajo, quedando ahora redactada en los siguientes términos: «Los actos ilegales, individuales o colectivos, que perturben de manera grave la producción o atente contra ella, serán sancionados con arreglo a las leyes» (XI.2).
337. Decreto de 23 de diciembre de 1944, «por el que se aprueba y promulga el "Código Penal, texto refundido de 1944", según la autorización otorgada por la Ley de 19 de julio de 1944», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 13, de 13 de enero de 1945.
338. Ley 104/1965, de 21 de diciembre, «por la que se modifica el artículo 222 del Código Penal», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 306, de 23 de diciembre de 1965.
339. Es el caso, así pues, del Decreto 2354/1962, de 20 de septiembre, «sobre procedimientos de formalización, conciliación y arbitraje en las relaciones colectivas de trabajo» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 229, de 24 de septiembre de 1962), y también, ocho años después, del Decreto 1367/1970, de 22 de mayo, «sobre regulación de los conflictos colectivos de trabajo» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 124, de 25 de mayo de 1970).
340. Decreto-Ley 5/1975, de 22 de mayo, «sobre regulación de los conflictos colectivos de trabajo», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 127, de 28 de mayo de 1975.
341. «El Estado se compromete a ejercer una acción constante y eficaz en defensa del trabajador, su vida y su trabajo. Limitará convenientemente la duración de la jornada para que no sea excesiva, y otorgará al trabajador toda suerte de garantías de orden defensivo y humanitario. En especial prohibirá el trabajo nocturno de las mujeres y niños, regulará el trabajo a domicilio y liberará a la mujer casada del taller y de la fábrica» (Fuero del Trabajo, II.1).
342. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 34, de 2 de febrero de 1940.
343. Para el periodo aquí considerado, en general, J. J. González Sánchez, *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, Consejo Económico y Social, Colección Estudios, Madrid, 1997, pp. 115 y ss.
344. El Ministerio de Trabajo podía, no obstante, «conceder en casos excepcionales, la exención permanente o temporal de determinadas prescripciones de este Reglamento, cuando se justifique que la aplicación de las mismas es prácticamente imposible por la índole o condiciones especiales de la industria, y que

la protección de los obreros queda asegurada por medios equivalentes a los señalados en este Reglamento» (art. 103).

345. «El incumplimiento de los preceptos de este Reglamento general, por parte de los patronos, será sancionado, conforme a la Legislación de accidentes del trabajo, con multa de 25 a 250 pesetas; en caso de primera reincidencia con multa de 250 a 500, y en segunda reincidencia, con multa de 500 a 1.000 pesetas; multas que se aplicarán en el grado máximo cuando, a juicio de la Inspección pudieran ser gravísimos o inminentes los accidentes derivados de la inobservancia del Reglamento, independientemente, en todo caso, de la responsabilidad civil o criminal que proceda» (art. 2).
346. «Los trabajadores que incumplan este Reglamento y, en general, cualquier precepto legal sobre seguridad e higiene del trabajo, incurrirán, por analogía con las disposiciones del Decreto de 5 de enero de 1939, en las siguientes sanciones: a) Amonestación por sus patronos o superiores. b) Multas hasta un máximo de la séptima parte del salario –cuando no den resultado satisfactorio sucesivas amonestaciones–, que serán propuestas por el patrono al Delegado de Trabajo correspondiente. c) Despido cuando, aplicadas reiteradamente las sanciones señaladas en los apartados a) y b), persista el obrero en una actitud tal que represente posibles y graves consecuencias para él, sus compañeros de trabajo o para la propia industria» (art. 3).
347. Ley de 15 de diciembre de 1939, «organizando el Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 363, de 29 de diciembre de 1939). Esta disposición legal será sustituida años después por la Ley 39/1962, de 21 de julio, «sobre ordenación de la Inspección de Trabajo» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 175, de 23 de julio de 1962).
348. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 77, de 18 de marzo de 1941.
349. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 242, de 29 de agosto de 1940. «El disponer en los centros de trabajo de una iluminación artificial adecuada a la índole de las operaciones que en los mismos hayan de realizarse es tan necesario, desde el punto de vista de la prevención de accidentes e higiene visual del trabajador, como conveniente para el mejoramiento de la producción en cuanto a calidad y rendimiento [...]» (exposición de motivos).
350. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 167, de 15 de junio de 1952. «La importancia singular que revisten los accidentes de trabajo en la industria de la (mayúscula inicial en el texto original) Construcción, tanto por la frecuencia como por la gravedad de los mismos, justifica la adopción de medidas de mayor extensión y detalle que las que corrientemente para otras industrias se hacen figurar en los capítulos que a tales efectos se dedican en las respectivas Reglamentaciones de Trabajo [...]» (exposición de motivos).
351. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 217, de 26 de agosto de 1957. «El alto concepto que en general al español merece la mujer y la atención que de manera especial debe ser puesta en evitar que un trabajo nocivo pueda perjudicar su naturaleza, criterio que con igual cuidado exige su aplicación en cuanto a las actividades desarrolladas por los menores, aconsejan de consuno revisar nuestra legislación positiva, procurando adaptarla, recogiendo los progresos de la técnica que, tanto en el orden de la industria como en el de la investigación, a través de sucesivos avances van señalando con precisión mayor cada día cuáles son las labores o ambientes de trabajo que pueden perjudicar de manera más sensible a estos trabajadores, dignos de singular protección [...]» (exposición de motivos). El Decreto contaba con sendas relaciones «primera», que comprendía las actividades e industrias prohibidas a las mujeres, cualquiera que fuera su edad (art. 1), y «segunda», que lo hacía de las actividades e industrias prohibidas a los varones menores de dieciocho años y a las mujeres menores de veintiuno (art. 2), con la especificación en ambos casos de la «actividad prohibida», del «motivo de la prohibición» y, si a ello hubiere lugar, de las «condiciones particulares» de la misma (agricultura y ganadería, industrias forestales, industrias extractivas, trabajos en las piedras y tierras, metalurgia, trabajo del hierro y demás metales, máquinas, aparatos y vehículos, industrias químicas, industrias de la construcción, industrias de la madera y afines, industrias textiles, industrias de la confección, vestido y tocado, industrias de la alimentación, bebidas y tabacos, industrias del papel y cartón, artes gráficas, agua, gas y electricidad, servicios de transporte y comunicaciones, servicios de higiene y limpieza y otras industrias, trabajos y servicios).
352. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 224, de 18 de septiembre de 1959. «Como consecuencia de una variación en la disponibilidad y condiciones de entrega de cierta clase de disolventes técnicos se ha desarrollado en los últimos meses un consumo más extenso en varias industrias de benzoles, cuyas características de toxicidad han dado lugar a accidentes, lo que obliga a regular el empleo de dichos disolventes para evitar los efectos nocivos a que podría dar lugar el uso en condiciones técnicas inadecuadas de esta clase de sustancias [...]» (exposición de motivos).
353. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 310, de 28 de diciembre de 1959. «La existencia en nuestro país de instalaciones de energía nuclear y el previsible desarrollo en el futuro de la producción industrial de la misma, así como la utilización de la energía para usos pacíficos, representan el evidente y conocido peligro que las radiaciones ionizantes producidas tienen tanto para la salud pública en general como para la salud de los individuos que por su profesión se encuentran especialmente expuestos [...]» (exposición de motivos).
354. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 15, de 18 de enero de 1961. «[...] A tal fin se ha estimado lo más conveniente dar nueva redacción, ampliar y actualizar determinados preceptos del Reglamento (de 1934), en relación con la salubridad e higiene en las minas, canteras y establecimientos de beneficio, encomendándose su ejecución, por tanto, según prescribe el artículo segundo del citado Reglamento, al Cuerpo Nacional de Ingenieros de Minas, con auxilio del personal técnico subalterno legalmente autorizado [...]» (exposición de motivos). Por Decreto 1466/1962, de 22 de junio, «se modifica y amplia el Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica en sus disposiciones en materia de explosivos», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 156, de 30 de junio. Y, en fin, por Decreto 416/1964, de 6 de febrero, «se aprueba el Reglamento de Instalaciones Eléctricas en Minería que modifica y complementa el de Policía Minera y Metalúrgica, de 23 de agosto de 1934, en materia de energía eléctrica en las minas e industrias derivadas de la minería», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 53, de 2 de marzo de 1964.
355. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 292, de 7 de diciembre de 1961. «[...] Siguiendo la orientación iniciada por la citada Orden ministerial (del Ministerio de la Gobernación, de 13 de noviembre de 1950, que disponía reformas sustanciales del Reglamento y nomenclator de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos de 1925) se ha elaborado el Reglamento que por este Decreto se aprueba, recogiendo la colaboración eficacísima de todos los Departamentos y organismos que pueden tener alguna relación con el problema de las actividades industriales que siendo necesarias para la economía del país pueden producir molestias o suponer un peligro o una perturbación para la vida en las ciudades [...]» (exposición de motivos).
356. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 208, de 26 de julio de 1944.
357. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 7, de 7 de enero de 1945.
358. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 308, de 4 de noviembre de 1945.
359. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 305, de 1 de noviembre de 1946. Creado el Instituto, «[...] la experiencia recogida en los dos años de su funcionamiento y la conveniencia de que realice su labor en el margen de los Acuerdos internacionales aconsejan modificar determinados aspectos de su organización [...]» (exposición de motivos).
360. «El personal administrativo que en la actualidad presta sus servicios en el Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo queda confirmado en propiedad en sus cargos desde la publicación de este Reglamento» (disposición transitoria).
361. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 11, de 11 de enero de 1947.
362. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 46, de 23 de febrero de 1957. La integración administrativa del organismo en el Instituto Nacional de Previsión se había producido ya por Decreto de 3 de febrero de 1950, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 42, de 11 de febrero de 1950.
363. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 285, de 28 de noviembre de 1959.
364. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 274, de 30 de septiembre de 1944.
365. J. Cordero González, «Los antecedentes normativos de los órganos de representación y participación especializados en materia de prevención de riesgos laborales. Evolución y análisis desde el prisma de la normativa vigente», comunicación escrita presentada al XVII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Gobierno de la empresa y participación de los trabajadores: viejas y nuevas formas institucionales*, Salamanca, 18 y 19 de mayo de 2006.
366. Vid. M. C. Palomeque López, «El nuevo marco jurídico de la prevención de riesgos laborales: la Ley 31/1995, de 8 de noviembre», en *Actualidad Laboral*, 1996, núm. 8, pp. 199 y ss.; y en *Derecho del Trabajo y razón crítica. Libro dedicado al Profesor Manuel Carlos Palomeque López en su vigésimo quinto aniversario como catedrático*, Caja Duero, Salamanca, 2004, pp. 433 y ss.
367. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 282, de 9 de octubre de 1947.
368. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 303, de 30 de octubre de 1953.
369. Así, por Orden del Ministerio de Trabajo, de 13 de enero de 1956, «por la que se dispone la constitución de Jurados de Empresa» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 20, de 20 de enero de 1956), se rebajaba el límite numérico para las empresas con centros de trabajo que tuviesen «quinientos o más trabajadores en 1 de enero del año en curso», por entender que «el balance del ensayo realizado desde entonces (la entrada en vigor del Reglamento de Jurados de Empresa y el comienzo de la implantación paulatina de la institución) es, ciertamente, positivo», por lo que se estimaba

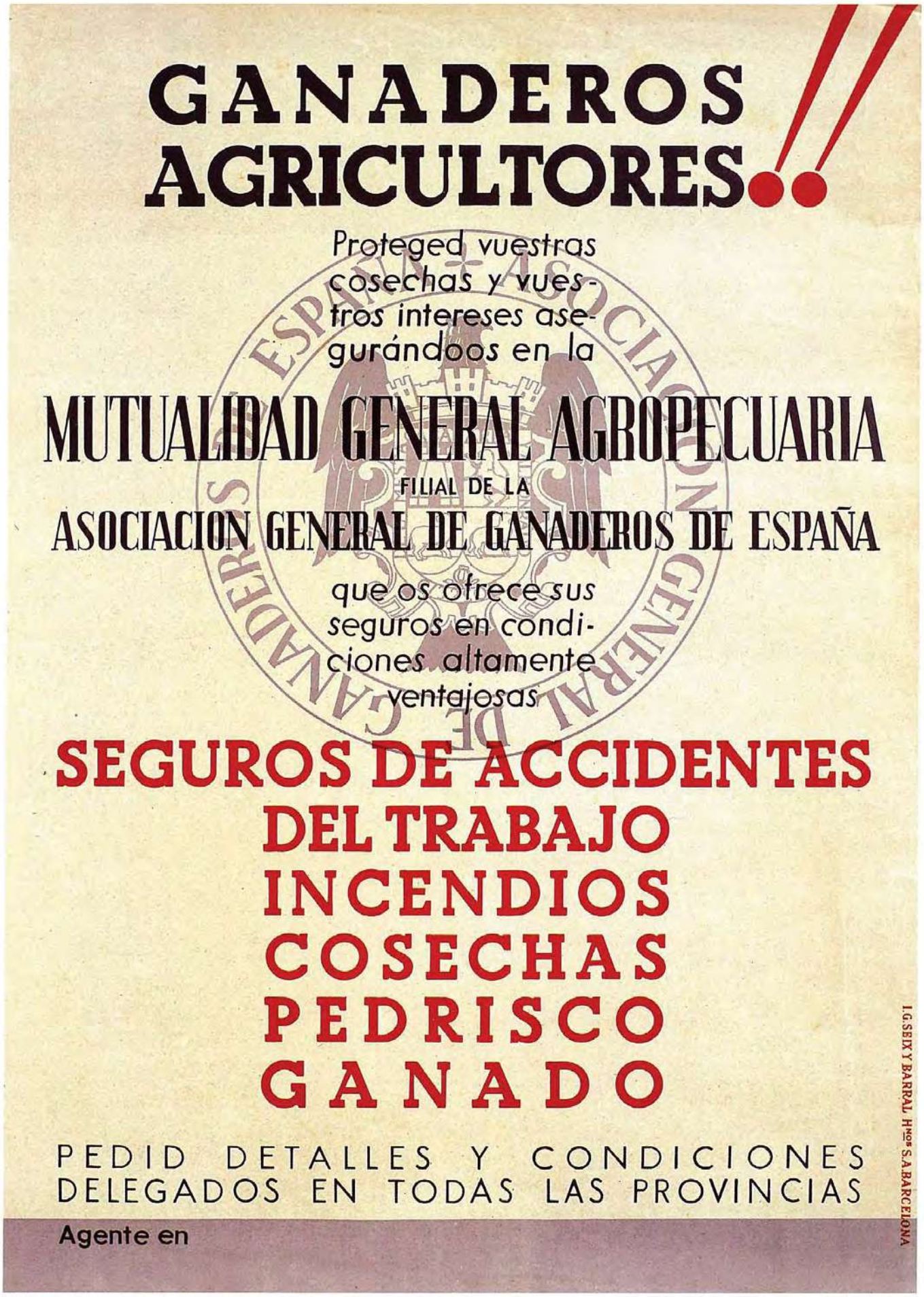
conveniente «ampliar su radio de aplicación, con los siguientes beneficios en la humanización de relaciones de trabajo, continuándolo con Empresas de menor número de trabajadores». Así también, la Orden del Ministerio de Trabajo, de 11 de junio de 1959, «sobre constitución de Jurados de Empresa en la forma que determina el vigente Reglamento, de 11 de septiembre de 1953» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 143, de 16 de junio de 1959), procedía a una nueva rebaja del límite vigente a tal fin, para dejarlo ahora en «doscientos cincuenta o más trabajadores fijos», «[...] tanto para atender una justa aspiración de los trabajadores deseosos de jugar un papel más activo en la vida de la Empresa, como para extender el posible campo de los Convenios Colectivos Sindicales, por cuanto ya se han logrado o están en avanzado trámite en todas las que hoy tienen Jurado». Después, la Orden del Ministerio de Trabajo, de 12 de diciembre de 1960, «por la que se extiende la obligación de constituir Juntas de Jurados a las Empresas con más de cien trabajadores» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 304, de 20 de diciembre de 1960), daría un paso más en este camino, por consideración a que «el progreso de la política del Régimen exige contar cada vez en mayor número de centros de trabajo con la organización adecuada para el asesoramiento y ejecución de aquella política». Y, en fin, el proceso quedaba completado, nada menos que veinticuatro años después, con la Orden del Ministerio de Trabajo, de 2 de abril de 1971, «por la que se extiende la implantación de los Jurados de Empresa a las que ocupen más de cincuenta trabajadores fijos» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 87, de 12 de abril de 1971).

370. El Decreto 1505/1963, de 24 de junio, «sobre Jurados de Empresa» (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 157, de 2 de julio de 1963), permitía (en «aquellas empresas cuya especial fisonomía y peculiares características lo aconsejen») la constitución de «Jurado(s) Único(s) con jurisdicción sobre todos los centros de trabajo, en el que éstos tendrían ponderada representación en razón a su volumen de censo electoral, o (también de) Jurados Centrales, en los que estén representados los de ámbito inferior, a fin de conocer e informar sobre cuestiones que afecten a la totalidad de la empresa o a diversos centros de trabajo de la misma» (art. 1).
371. Por todos, y de entre una amplia bibliografía del momento, J. Rivero Lamas, *Estructura de la empresa y participación obrera; estudio sobre el Jurado de empresa*, Ariel, Barcelona, 1969. Asimismo, en general, E. Martín y J. Salvador, *Los enlaces sindicales*, Laia, Barcelona, 1976.
372. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 50, de 19 de febrero de 1954.
373. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 64, de 16 de marzo de 1971.
374. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 297, de 11 de diciembre de 1975.
375. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 287, de 13 de octubre de 1956.
376. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 361, de 26 de diciembre de 1965.
377. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 148, de 22 de junio de 1959.
378. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 284, de 27 de noviembre de 1959.
379. Vid. J. R. Suárez Pintado, *Servicios Médicos de Empresa españoles*, Instituto Nacional de Previsión, Madrid, 1964.
380. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 312, de 30 de diciembre de 1963.
381. «[...] Con ello (proseguía la "exposición de motivos" de la Ley de Bases, en cuya autoría se encuentra por cierto la mano del profesor L. E. de la Villa Gil, M. C. Palomeque López e I. García-Perrote, «La obra científica del profesor Luis Enrique de la Villa Gil», en *Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Cincuenta estudios del profesor Luis Enrique de la Villa Gil. Homenaje a sus 50 años de dedicación universitaria*, Centro de Estudios Financieros, Madrid, 2006, p. 20) se va más allá de la simple sistematización y ajuste de los regímenes ya establecidos. Al generalizar la protección a la población activa en su conjunto y al contemplar armónicamente las situaciones de necesidad social que la experiencia ha demostrado que son susceptibles de cobertura, se reacciona contra la insuficiencia de nuestro sistema actual, en parte nacida del largo y complejo proceso de expansión operado y, muy particularmente, de la aparición sucesiva y no coordinada de los sistemas parciales de aseguramiento [...]».
382. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 11, de 13 de enero de 1966.
383. *Boletín Oficial del Estado*, núms. 96 y 97, de 22 y 23 de abril de 1966. Por Decreto 909/1966, de 21 de abril, se aprobaba por su parte «el texto articulado segundo de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, por el que se da nueva redacción al vigente texto refundido de Procedimiento Laboral», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 97, de 23 de abril de 1966.
384. Vid. L. Jordana De Pozas, *Los seguros sociales en España de 1936 a 1950. Informes sobre las actividades y resultados de la gestión del Instituto Nacional de Previsión*, Instituto Nacional de Previsión, Madrid, 1953.
385. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 361, de 27 de diciembre de 1942. «El seguro de enfermedad, establecido en muchos países de Europa, no se había implantado en España como consecuencia de las luchas imperantes entre los diversos partidos políticos, en los que los intereses particulares en juego impedían esta realización. Superadas estas luchas y promulgado el Fuero del Trabajo, en cuya declaración décima se ordena el establecimiento de un seguro total, se dispuso por el Ministerio de Trabajo el estudio y redacción de esta Ley [...]».
386. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 21, 21 de enero de 1947.
387. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 231, de 19 de agosto de 1949.
388. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 359, de 25 de diciembre de 1955.
389. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 197, de 15 de julio de 1956.
390. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 91, de 16 de abril de 1970.
391. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 60, de 11 de marzo de 1971.
392. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 244, de 12 de octubre de 1970.
393. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 64, de 16 de marzo de 1971, y siguientes.
394. Según estadísticas oficiales, a 30 de junio de 1976 existían 3998 Servicios Médicos de Empresa constituidos (propios y mancomunados), con actuación en 6227 empresas que, a su vez, agrupaban a una población laboral protegida de 2040000 trabajadores. Se contabilizan además y formados en la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo desde 1959 (muy pocas Facultades de Medicina contaban con la especialidad de Medicina del Trabajo) 5923 médicos diplomados y 13738 ats y enfermeras, en posesión del diploma de Medicina de Empresa, absolutamente imprescindible para formar parte de estos Servicios (artículo 27 del Reglamento de 21 de noviembre de 1959).

_I40

1939-1971

Assicurazioni Generali
Niebla
46,5 x 31,8 cm
Offset sobre cartulina
c. 1940
Colección particular



Mutualidad General Agropecuaria
Anónimo

68,2 x 48,2 cm
Fotografía y tipografía sobre papel
c. 1940
Colección particular

No tocar
Anónimo

18,5 x 15,5 cm
Litografía sobre chapa en relieve
c. 1940
Colección particular

CIA (Comercio - Industria - Agricultura)
Ribera Chacón

54,3 x 36,8 cm
Litografía sobre papel
1941
Colección particular

La Unión y el Fénix Español
Aikona

50 x 35 cm
Litografía sobre papel
1943
Colección particular

PRIMEROS SOCORROS

FORMA DE IMPROVISAR UN "ESMARCH", (ATADURA) PARA CONTENER UNA HEMORRAGIA

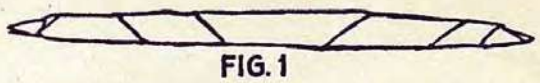


FIG. 1

1 Enróllese en unos cuantos dobles un pedazo de tela, o en su defecto un par de pañuelos, una manga de camisa, etc., para hacer un **Esmarch,** tal como indica la fig. 1.

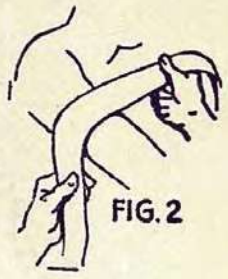


FIG. 2

2 Colocar el centro del **Esmarch,** en la parte opuesta del miembro y en el sitio donde se siente la presión arterial. (PULSO). Fig. 2.

Cuando la hemorragia sea **venosa,** colocar el "ESMARCH" por debajo de la herida, y cuando sea **arterial** por encima de la misma.

La sangre es arterial cuando **surge** a presión siguiendo el ritmo arterial, y venosa cuando sólo **fluye.**

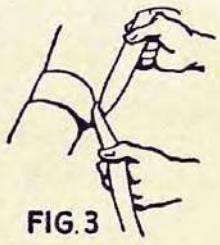


FIG. 3

3 Rodear el miembro con el **Esmarch,** y cruzar los extremos (un par de vueltas) exactamente sobre el sitio que se siente el pulso. Fig. 3.

4 Anudar el **Esmarch,** y estirar sus extremos. Fig. 4.

FIG. 4

5 Para evitar una posible gangrena, aflojar el **Esmarch,** sólo unos instantes, a intérvalos de quince minutos.

6 Requerir sin pérdida de tiempo la asistencia facultativa.

PUBLICACIONES "LA SEGURIDAD Y LA HIGIENE EN EL TRABAJO" DE

Mutua General de Seguros

SEGUNDA EDICIÓN

INSTRUCCION NUM. 15

Mod. 195.—5.000.—3-1941.—Aleu & Domingo - Barcelona

Mutua General de Seguros
Anónimo

43,5 x 30 cm
Litografía sobre papel
1941
Colección particular

COMO DEBE LEVANTARSE UN PESO

1 Aunque seas un hombre fuerte, ten cuidado al levantar pesos, pues aunque tus músculos fuesen de acero, tendrían un límite de resistencia.

2 Antes de levantarlos ten en cuenta su importancia y no te avergüence pedir ayuda si te parece excesivo para tus fuerzas. Podría costarte cara la imprudencia de pretender levantarlo solo.

3 Cuando lo levantes haz el esfuerzo con las piernas y no con el cuerpo.

PUBLICACIONES "LA SEGURIDAD Y LA HIGIENE EN EL TRABAJO" DE

Mutua General de Seguros

BARCELONA, BALMES, 17 Y 19 (Edificios Propiedad) MADRID, ALCALA, 65

PRIMERA EDICIÓN — INSTRUCCIÓN NUM. 20

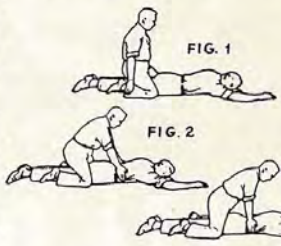
Mod. 344 — 5.000 — 8-1943 — Aleu & Domingo - Barcelona

RESPIRACION ARTIFICIAL

1.º—Desnúdese o aflójese la ropa del paciente y si no respira, tiéndasele boca abajo, con un brazo extendido y el otro doblado en forma de que la cabeza, con el rostro hacia fuera, se apoye sobre la mano o el antebrazo.

2.º—Arrodillarse y ponerse a horcajadas sobre los muslos del paciente. (Fig. 1)

3.º—Poner las palmas de las manos en la parte más estrecha de la espalda, tocando los dedos meñiques, precisamente, las últimas costillas. (Fig. 2)



4.º—Con los brazos extendidos doblarse gradualmente hacia adelante hasta que el peso del cuerpo recaiga sobre el paciente. Esta operación que comprime los pulmones, debe durar unos dos segundos. (Fig. 3)

5.º—Inmediatamente enderezarse para que la presión desaparezca y se ensanchen los pulmones.

6.º—Repítase a operación de 12 a 15 veces por minuto.

7.º—Al paciente debe mantenérsele caliente y echado. No darle bebida alguna hasta que haya recobrado el conocimiento.

8.º—Si la respiración cesase de nuevo, repítanse las operaciones anteriores, incluso durante varias horas, si fuera preciso.

PUBLICACIONES "LA SEGURIDAD Y LA HIGIENE EN EL TRABAJO" DE

Mutua General de Seguros

SEGUNDA EDICION — INSTRUCCION NUM. 10

Mod. 180 — 5000 — 9 - 1944 — Aleu y Domingo.

Mutua General de Seguros
Anónimo
43,5 x 30 cm
Litografía sobre papel
1943
Colección particular

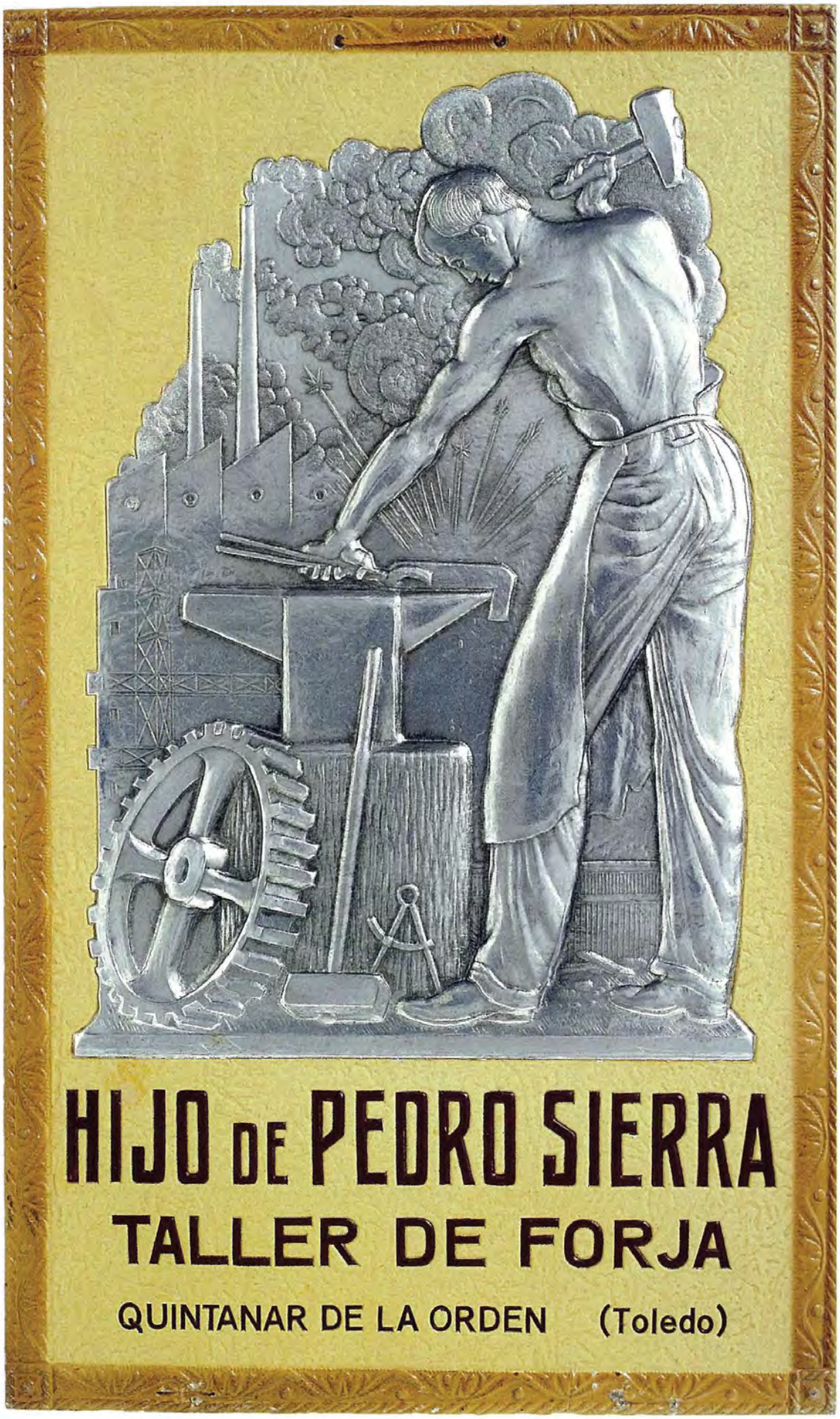
Mutua General de Seguros
Anónimo
43 x 29,6 cm
Litografía sobre papel
1944
Colección particular

Caser
Anónimo

17,5 x 25 cm
Litografía sobre chapa en relieve
c. 1950
Colección particular

Vulcano
Anónimo

28,3 x 40 cm
Offset sobre papel cuché troquelado y en relieve sobre cartón
c. 1950
Colección particular



Hijo de Pedro Sierra
Anónimo

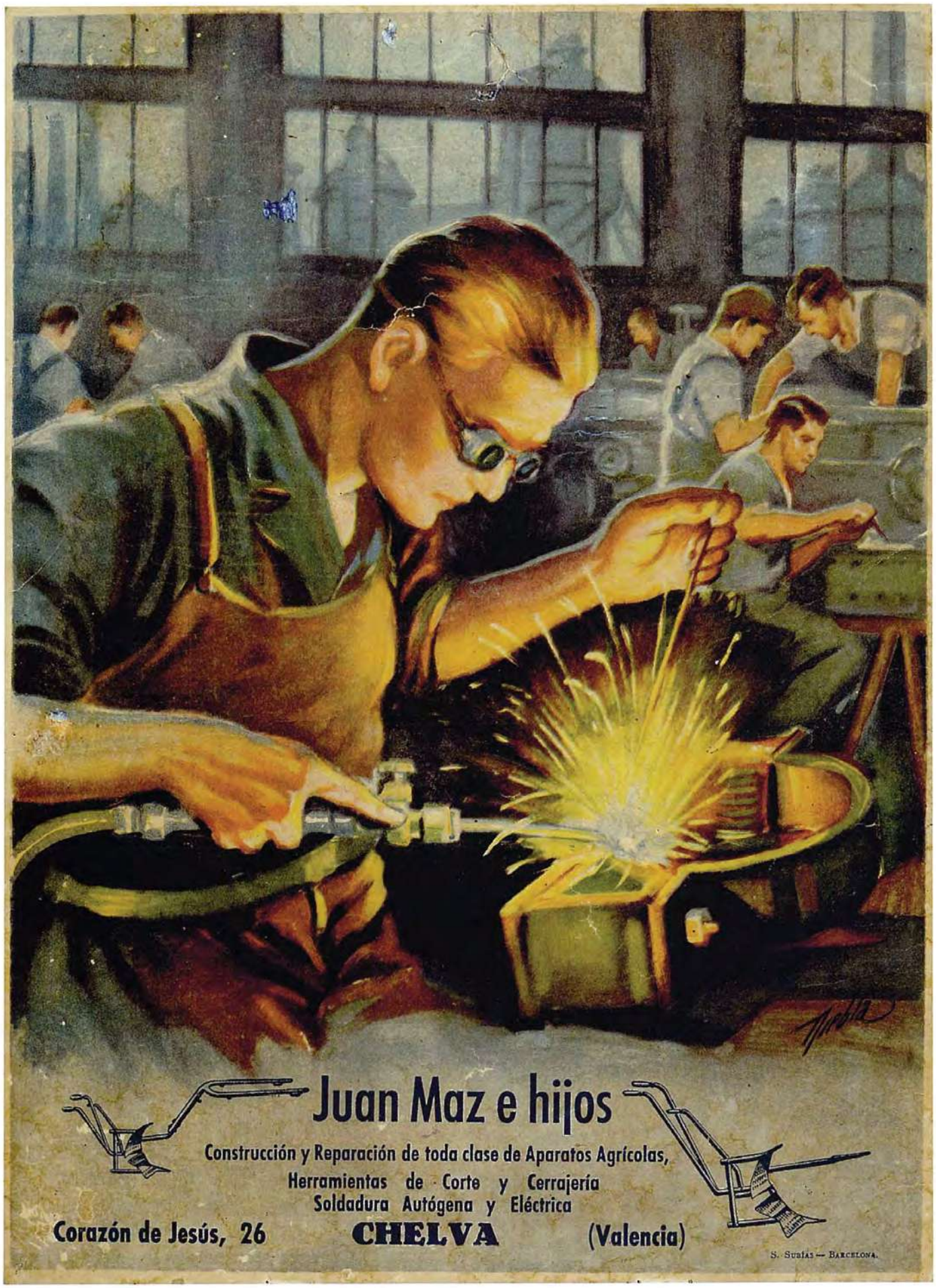
40 x 23,5 cm
Papel cuché en relieve y troquelado sobre cartón
c. 1950
Colección particular

No Tocar
Anónimo

35,5 x 25,5 cm
Litografía sobre chapa en relieve
c. 1950
Colección particular

Ministerio de Trabajo
Peruz

68,6 x 47,5 cm
Litografía sobre papel
c. 1950
Colección particular



Juan Maz
Niebla

24,7 x 34,2 cm
Offset sobre cartón
c. 1950
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

100,5 x 70 cm
Offset sobre papel
c. 1950
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

100,5 x 70 cm
Litografía sobre papel
c. 1950
Colección particular

¿Has pensado en la DIABETES?

Debes pensar en la posibilidad de una Diabetes:

a) si adelgazas progresivamente sin causa aparente.
b) si orinas más de lo habitual.
c) si tienes sed con frecuencia.
d) si no te sacian las comidas corrientes y ves aumentar tu apetito a todas horas.
e) si tienes picores por el cuerpo.
f) si eres propenso a forúnculos o a eczemas, particu!armente de pliegues.
g) si te cansas más de lo habitual, sin motivo aparente.
h) si eres obeso y tienes diabéticos en la familia.
i) si las úlceras o heridas que puedas sufrir tardan en cicatrizar.

CONSULTA AL MEDICO y no te abandones.
No basta vigilar la orina. Hay que vigilar también la sangre. Puedes ser diabético y no tener azúcar en la orina.

Dirección General de Sanidad - Sección de Propaganda

RIVADENEYRA S.A. MADRID

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

68,5 x 48 cm
Litografía sobre papel
c. 1950
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

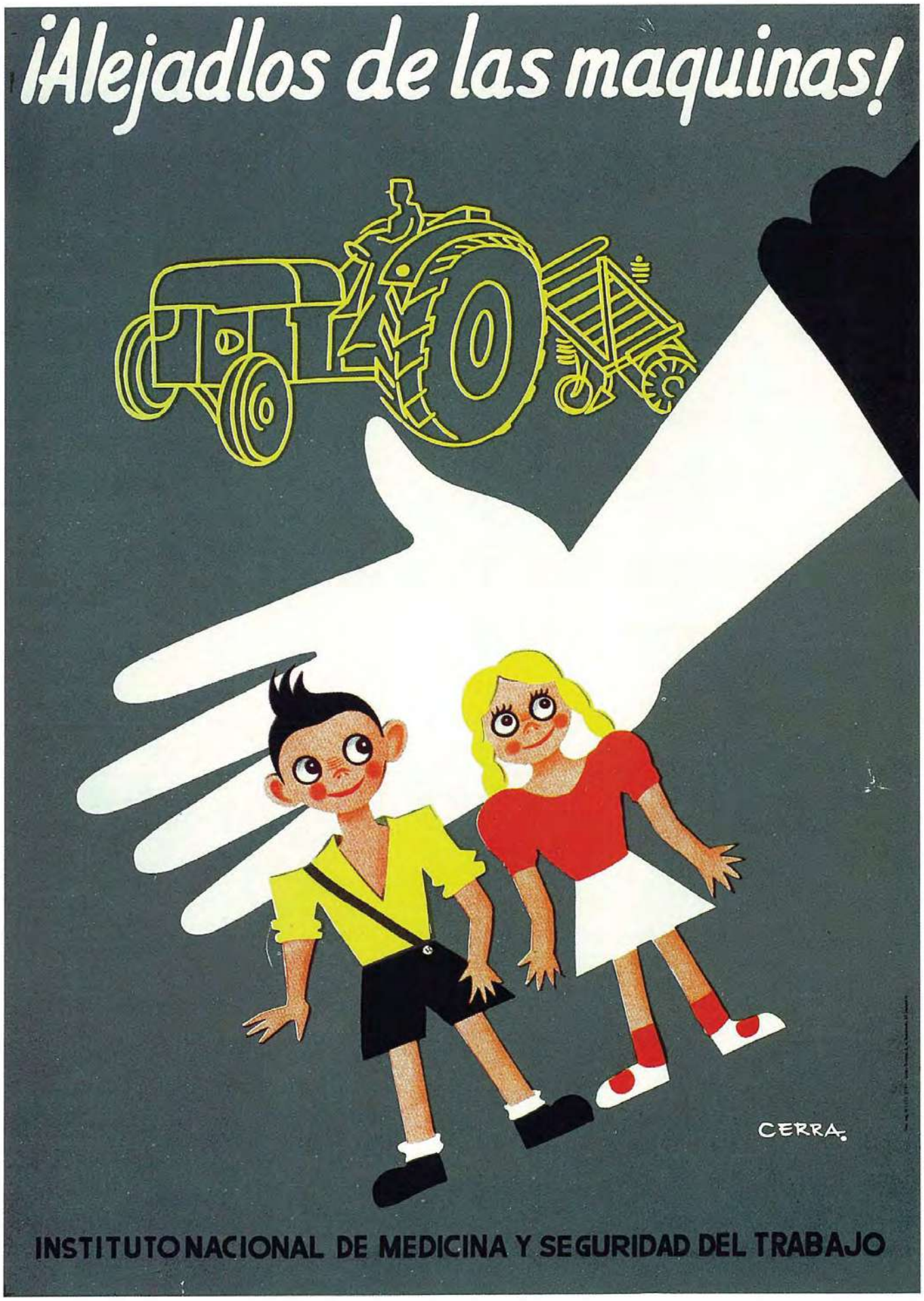
99,5 x 69,5 cm
Litografía y offset sobre papel
c. 1950
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

50 x 35 cm
Litografías sobre papel
c. 1950
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

50 x 35 cm
Litografía sobre papel
c. 1950
Colección particular



Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

48,5 x 34,3 cm
Litografía sobre papel
c. 1950
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

48,5 x 34,3 cm
Litografía sobre papel
c. 1950
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

48,5 x 34,3 cm
Litografías sobre papel
c. 1950
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

48,5 x 34,3 cm
Litografía sobre papel
c. 1950
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

47,5 x 33 cm
Litografía sobre papel
c. 1950
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

47,5 x 33 cm
Litografías sobre papel
c. 1950
Colección particular

Auxilios en casos de accidentes

Aislar a la víctima de la corriente eléctrica.
Avisar inmediatamente a un médico.
Mientras llega, y aunque el accidentado parezca muerto, proceder a hacerle la respiración artificial por el procedimiento siguiente:
Acostar a la víctima boca abajo, en sitio aireado, sin gente alrededor con la ropa desabrochada y los brazos colocados en esta forma: *(fig. 1.ª)*

figura 1ª

La nariz y la boca deben quedar por completo libres.
Después, colocarse a caballo sobre la víctima y cargar todo el cuerpo sobre la espalda, a la altura de las últimas costillas, de esta manera *(fig. 2.ª)*

figura 2ª

Seguidamente, retirar el cuerpo así:
Continuar haciendo estos movimientos unas quince veces por minuto, hasta que la víctima respire naturalmente, sin abandonar el tratamiento, por lo menos durante tres horas, sin perder esperanzas aunque nada se haya conseguido *(fig. 3.ª)* (1)

figura 3ª

La aparición del hipo o vómitos es buena señal y se precisa continuar todavía más tiempo, hasta salvar a la víctima. (1) Se conocen casos de haberse logrado la vuelta a la respiración al cabo de más de siete horas.

Auxilios en casos de accidentes
Anónimo

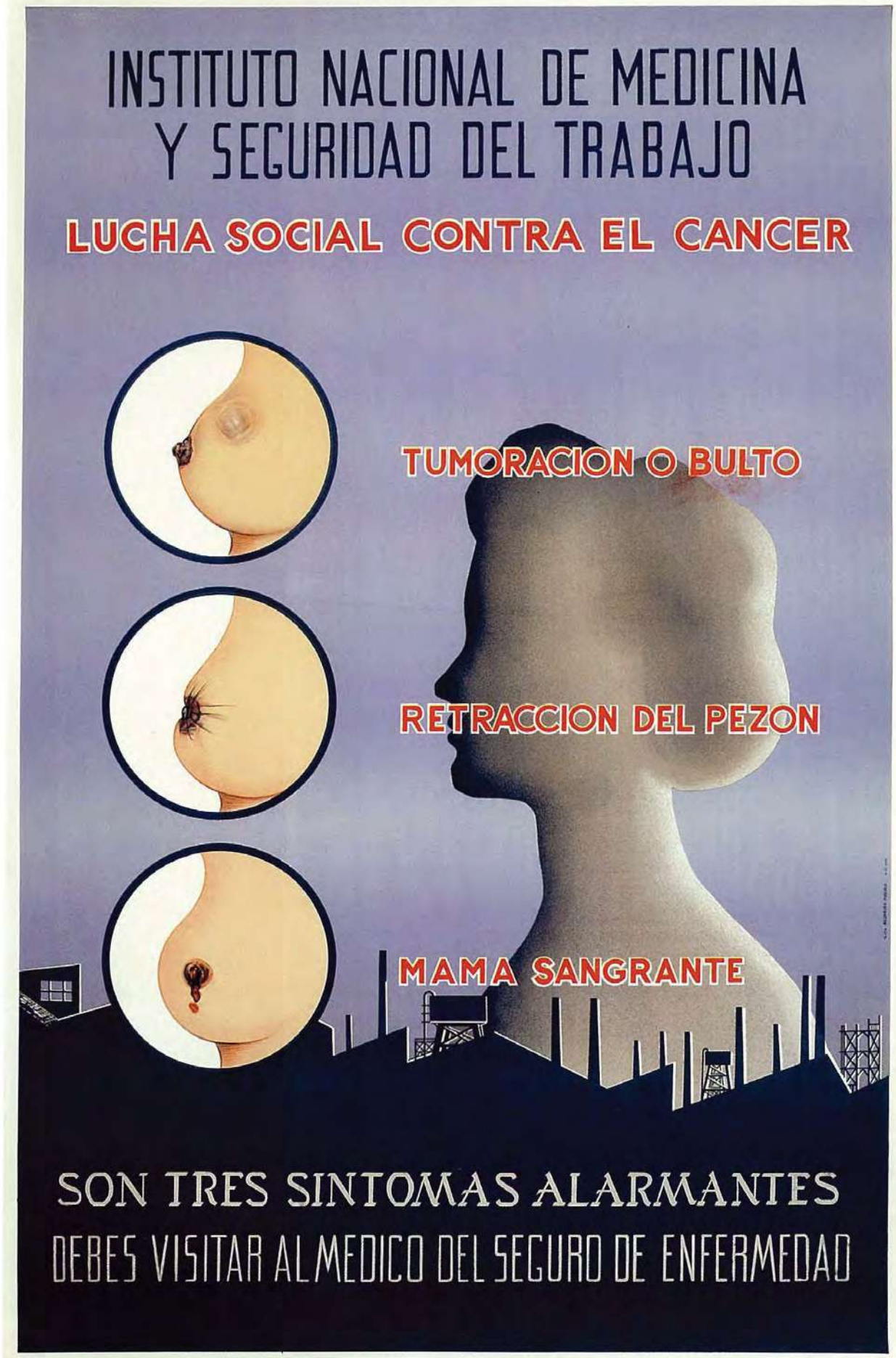
22,5 x 31,2 cm
Litografía sobre chapa lisa
c. 1950
Colección particular

Se prohibe terminantemente tocar los aparatos...
Anónimo

25 x 35 cm
Litografía sobre chapa en relieve
1956
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Humá

50 x 35 cm
Litografía sobre papel
1952
Colección particular



Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Anónimo

100 x 65 cm
Litografía sobre papel
1953
Colección particular

La Catalana
Morell

71,5 x 48 cm
Litografía sobre papel
1955
Colección particular

RESPIRACION *Artificial*

CUANDO DEBE PRACTICARSE

SHOCK ELECTRICO —Cuando la víctima está en contacto con el conductor, lo primero que debe hacerse es cortar la corriente y, si esto no fuera posible, líbrese al paciente del contacto empleando elementos no conductores y secos (un palo, una cuerda, un trapo). Para evitar una nueva víctima, es necesario proteger las manos del que acude en auxilio del accidentado.

ASFIXIA CON GAS.—En primer lugar debe cortarse el gas y transportar al accidentado rápidamente al aire libre. Los que le auxilien deben procurar permanecer el menor tiempo posible en el ambiente enrarecido, ya que esto puede suponer una pérdida de fuerzas necesarias para atender al paciente.

AHOGADOS.—Colocar a la víctima en suelo de superficie dura, procurando mantener la cabeza más baja que el resto del cuerpo a fin de que el agua pueda ser expulsada.

En todos estos casos no debe moverse al paciente sino que la respiración artificial debe practicarse siempre en el lugar más próximo posible al punto del accidente hasta que haya recobrado su respiración natural. En caso de ser absolutamente necesario trasladarlo, esto debe hacerse colocándolo sobre una superficie dura (tablas, puerta, etcétera).

COMO DEBE PRACTICARSE

1.—Acuéstese la víctima sobre el vientre, con un brazo extendido hacia adelante en toda su longitud, el otro doblado por el codo y sobre éste, descansando la cabeza de manera que la nariz y la boca queden libres para respirar. (Fig. 1).

2.—El operador deberá arrodillarse a horcajadas con las rodillas cerca de las caderas del paciente, apoyando las palmas de las manos sobre la parte inferior de la espalda con los dedos extendidos sobre las costillas más bajas, el dedo meñique a nivel de la última costilla, el pulgar junto al índice, de forma que las puntas de los dedos queden ocultas al operador. (Fig. 2).

3.—En esta posición contando uno, dos, y con los brazos rígidos el operador deberá inclinarse poco a poco, dejando descansar el peso de su cuerpo sobre la víctima. Este movimiento debe efectuarse en dos o tres segundos. (Fig. 3).

- Al contar tres, efectúese a continuación el movimiento contrario, quitando así la presión del cuerpo sobre el accidentado y tomando la postura inicial.
- Al contar cuatro, cinco, descánsese.
- Repítanse cuidadosamente los movimientos de doce a quince veces por minuto, lo que viene a ser una respiración completa cada cuatro o cinco segundos.
- En algunas ocasiones la respiración deberá practicarse durante cuatro o más horas hasta la total recuperación de la víctima o la llegada del médico.

IMPORTANTE

- Hasta la total recuperación de la víctima no debe dársele de beber.
- El paciente, siempre al aire puro, deberá permanecer bien abrigado.
- Al reaccionar la víctima deberá permanecer acostada.
- Si no ha llegado el médico désele una cucharadita de coñac en un poco de agua o una taza de café.
- Cuando la víctima comience a reanimarse se le frotarán con paños humedecidos las partes cercanas al corazón para facilitar la circulación sanguínea.

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA Y SEGURIDAD DEL TRABAJO
CIUDAD UNIVERSITARIA - MADRID

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

63,5 x 45,3 cm
Litografía sobre papel
1956
Colección particular

Previsión social de Vizcaya
Yap

54,8 x 37,5 cm
Litografía sobre papel
c. 1960
Colección particular

Covadonga
Purya

56 x 38,5 cm
Litografía sobre papel
1962
Colección particular

Asociación para la Prevención de Accidentes (APA)
Anónimo

81,5 x 54,2 cm
Litografía y offset sobre cartulina
c. 1960
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Escala

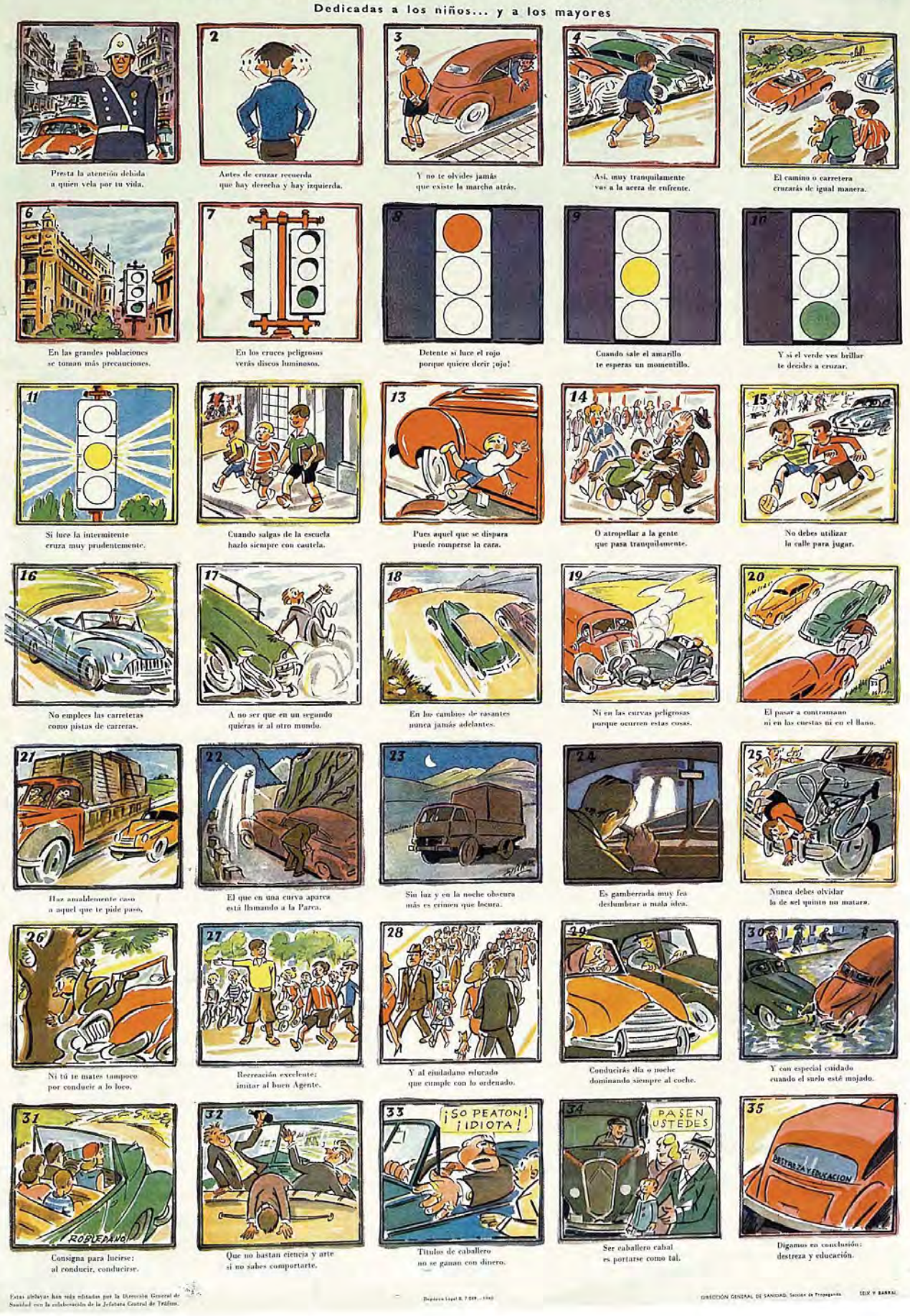
100 x 59,5 cm
Acuarela
c. 1960
Colección particular

Atlas Diesel (A.D.)
Bowen

34,2 x 24 cm
Offset sobre papel cuché
c. 1960
Colección particular

Aleluyas para contribuir a evitar accidentes de la circulación

Dedicadas a los niños... y a los mayores



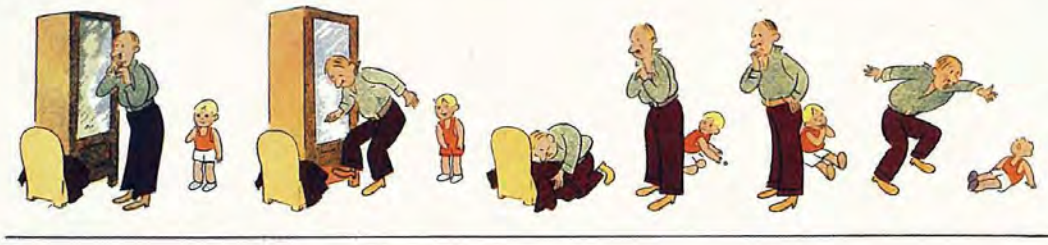
Dirección General de Sanidad. D.G. de Tráfico
Robledano

68 x 48 cm
Offset sobre papel
c. 1960
Colección particular

Prevenir accidentes en la infancia

es salvar muchas vidas y evitar muchos inválidos

Hay que guardar en sitio seguro los líquidos de uso frecuente para la limpieza en el hogar (lejía, amoniaco, insecticidas, etc.)



Diversos cuerpos extraños (botones, alubias, lentejas, tachuelas, alfileres, imperdibles, pipas de girasol, pepitas de melón, etc.) si se llevan a la boca, pueden pasar a la laringe y a los bronquios y dar lugar a accidentes muy graves e incluso a la muerte por asfixia.

Los fabricantes de juguetes deben procurar que las pinturas que utilicen para colorearlos no sean de carácter tóxico.

Los medicamentos deben guardarse bajo llave, cuando hay niños en la casa. Los más peligrosos son los preparados en forma de grajeas, y más si son de colores vivos y de sabor agradable.

El tabaco, y sobre todo las bebidas alcohólicas, producen ocasionalmente a los niños intoxicaciones que deben evitarse.

CONOCER LOS PELIGROS ES CASI TANTO COMO EVITARLOS

Dirección General de Sanidad — Sección de Propaganda

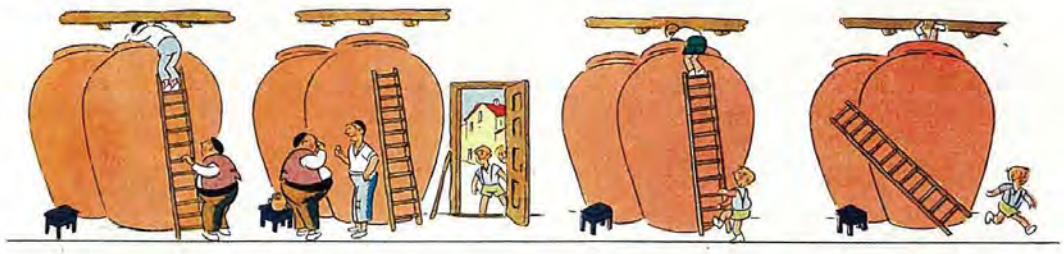
Dirección General de Sanidad (Sección de propaganda)
Robledano

69 x 50 cm
Offset sobre papel
c. 1960
Colección particular

Prevenir accidentes en la infancia

es salvar muchas vidas y evitar muchos inválidos

El número de niños que, por imprudencia, perecen ahogados, es muy considerable.



¡Y no sólo pueden ahogarse en el agua!

En los pueblos, los niños de pecho pueden exponerse a especiales peligros: alguna vez ha ocurrido que un cerdo se ha lanzado a devorar a un niño indefenso.

No se deben comer —ni llevarse a la boca— frutos, hojas o semillas de árboles, arbustos o plantas que no se conocen. Pueden producir envenenamientos mortales.

¡Cuidado con las abejas!

No se debe hostigar, ni maltratar a los animales.
Generalmente los animales no suelen atacar sin motivo.

El jugar junto al agua tiene sus riesgos. Sobre todo cuando no se ha aprendido a nadar.
(Los niños deben recibir lecciones de natación lo más precozmente posible).

CONOCER LOS PELIGROS ES CASI TANTO COMO EVITARLOS

Dirección General de Sanidad — Sección de Propaganda

Dirección General de Sanidad (Sección de Propaganda)
Robledano

69,5 x 49,8 cm
Offset sobre papel
c. 1960
Colección particular

Depósito Legal. CA. 65.—1961.

Compañía Sevillana de Electricidad
L. Ortega Alarcón

49,5 x 35 cm
Litografía sobre papel
1961
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

49,2 x 33,7 cm
Litografía sobre papel
1962
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

100,3 x 68,5 cm
Litografía sobre papel
1962
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Santos

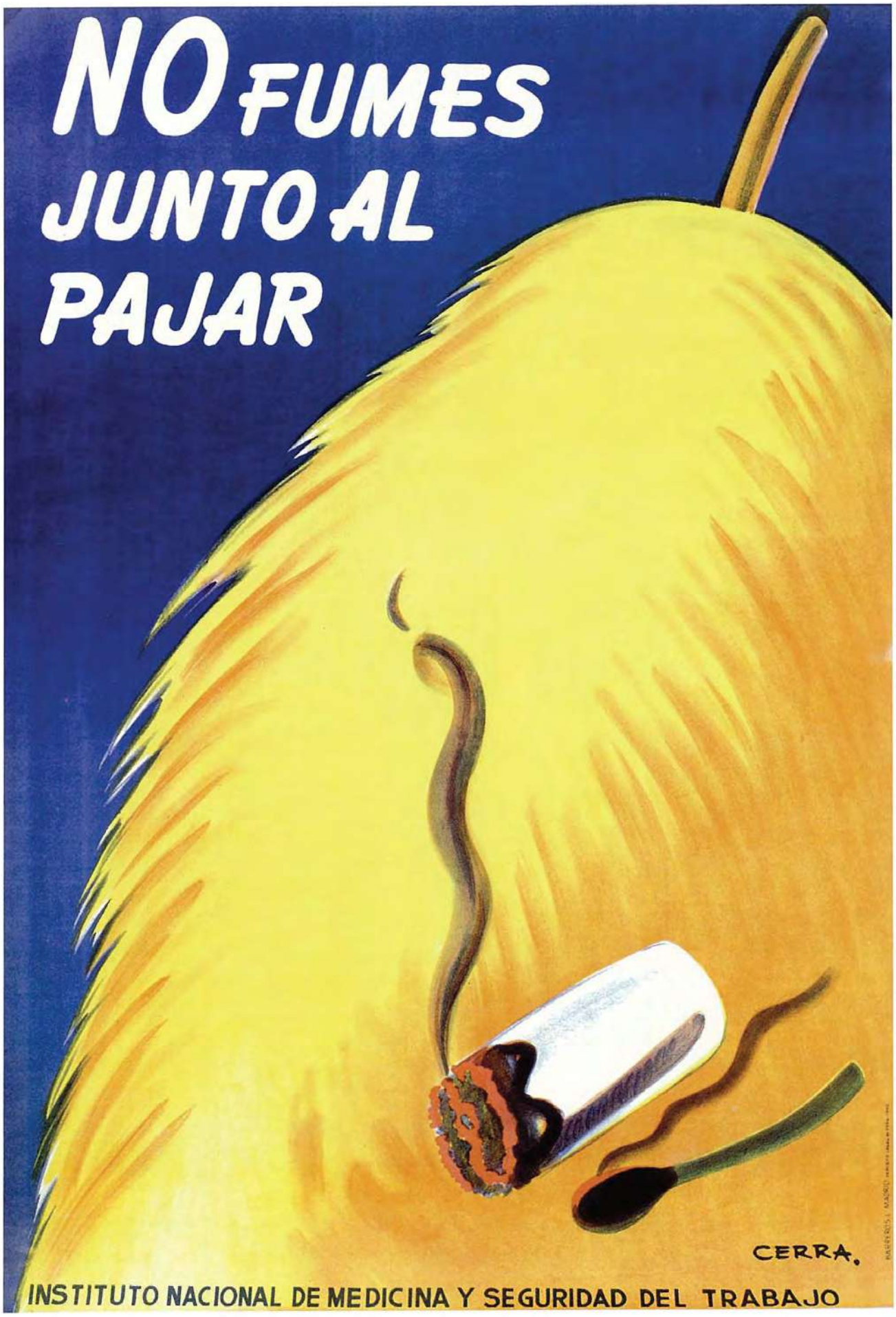
68,8 x 48,7 cm
Litografía sobre papel
1963
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
c. 1960
Colección INSHT

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1962
Colección INSHT



Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

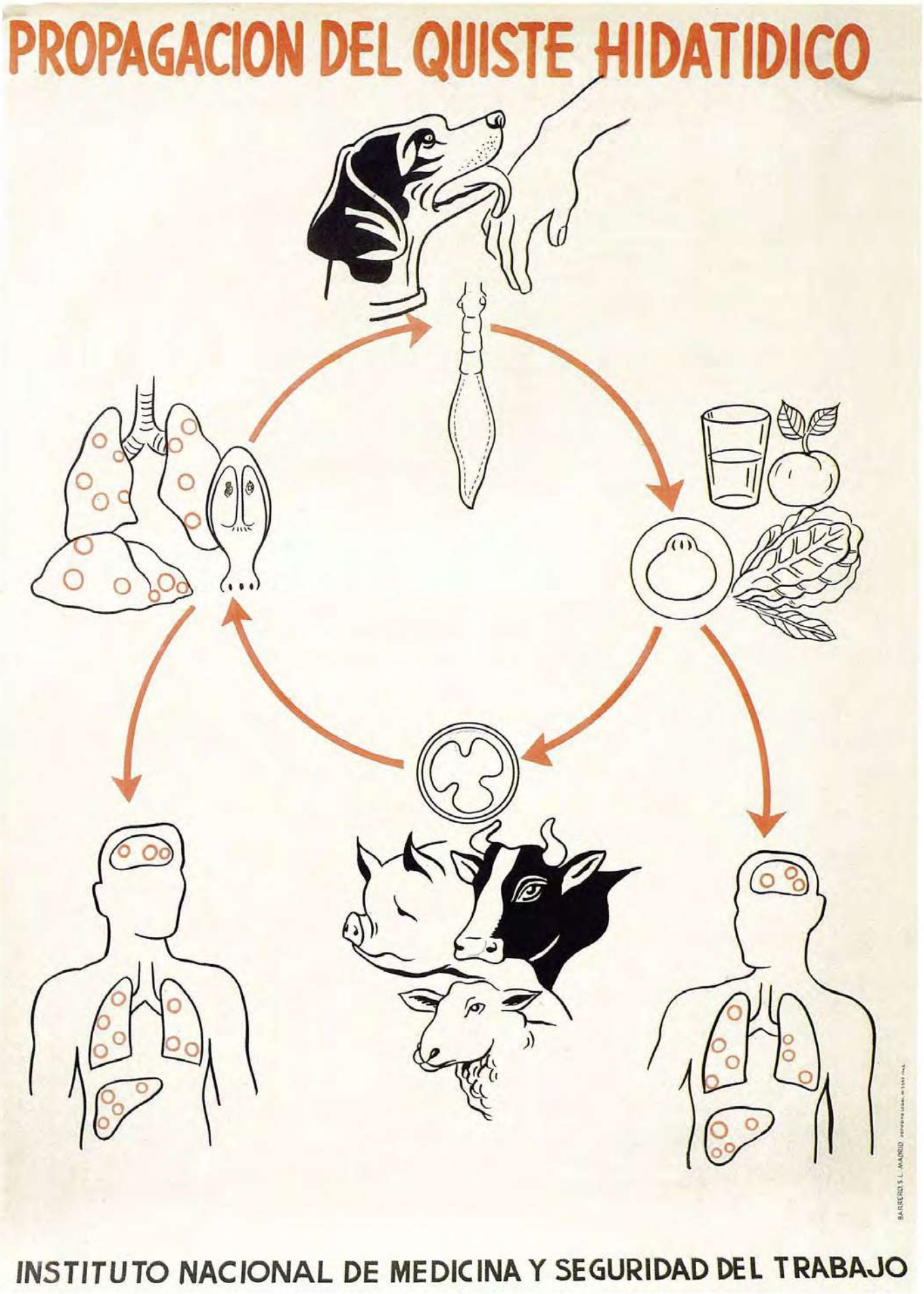
78,5 x 54 cm
Litografía sobre papel
1963
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Álvarez Díaz

68,8 x 48,7 cm
Litografía sobre papel
1963
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

78,5 x 54 cm
Litografía sobre papel
1963
Colección particular



Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Anónimo

78,5 x 54 cm
Litografía sobre papel
1963
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

78,5 x 54 cm
Litografía sobre papel
1963
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1963
Colección INSHT

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

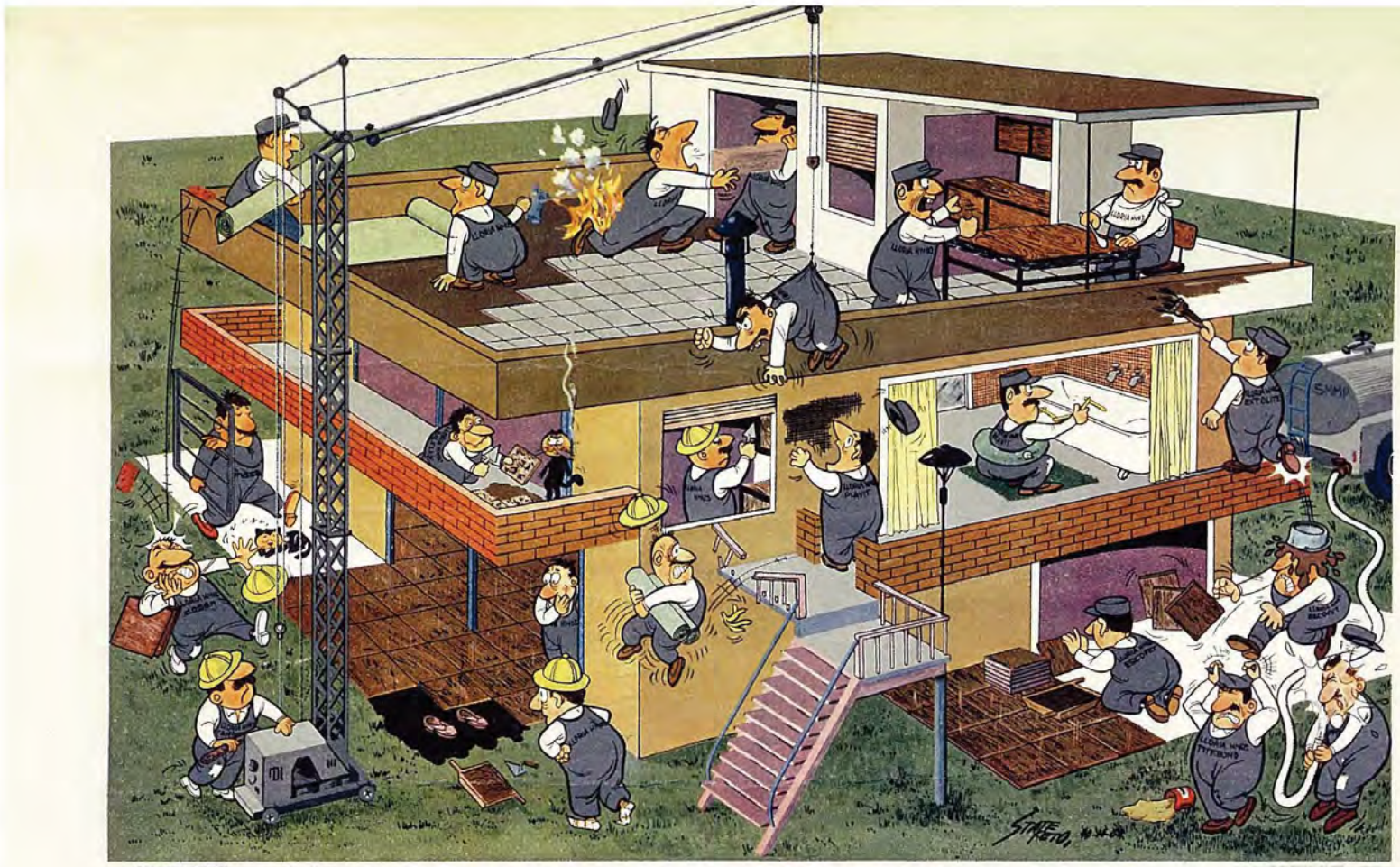
70 x 49,5 cm
Offset sobre papel
1965
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

48,5 x 33,7 cm
Litografía sobre papel
1968
Colección particular

Comisión de Seguridad en la Industria Siderúrgica
Anónimo

62 x 43,5 cm
Litografía sobre papel
1964
Colección particular



IMPERMEABILIZANTES

LLORÍA HNOS

1955-1965
10 anys
al servei
de la
construcció

JOAQUIN LLORIA BUESO

CAJAL, 23 - TEL. 4091
CASTELLON

OFICINA TECNICA Y DE IMPERMEABILIZACIONES

PERIS BRELL, 18 - TEL. 23 2618
VALENCIA

ESTUDIAREMOS CUALQUIER PROBLEMA DE IMPERMEABILIZACION

Lloría Hermanos
State Keto
41,7 x 51 cm
Offset sobre cartulina
1964
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

49 x 34 cm
Litografía sobre papel
1965
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

49 x 34 cm
Litografías sobre papel
1965
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

49 x 34 cm
Litografías sobre papel
1965
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

49 x 34 cm
Litografías sobre papel
1965
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Anónimo

49 x 34 cm
Litografía sobre papel
1965
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

48,5 x 34 cm
Litografías sobre papel
1970
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Anónimo

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1969
Colección INSHT

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1968
Colección INSHT

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

48,2 x 33,5 cm
Litografía sobre papel
1968
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

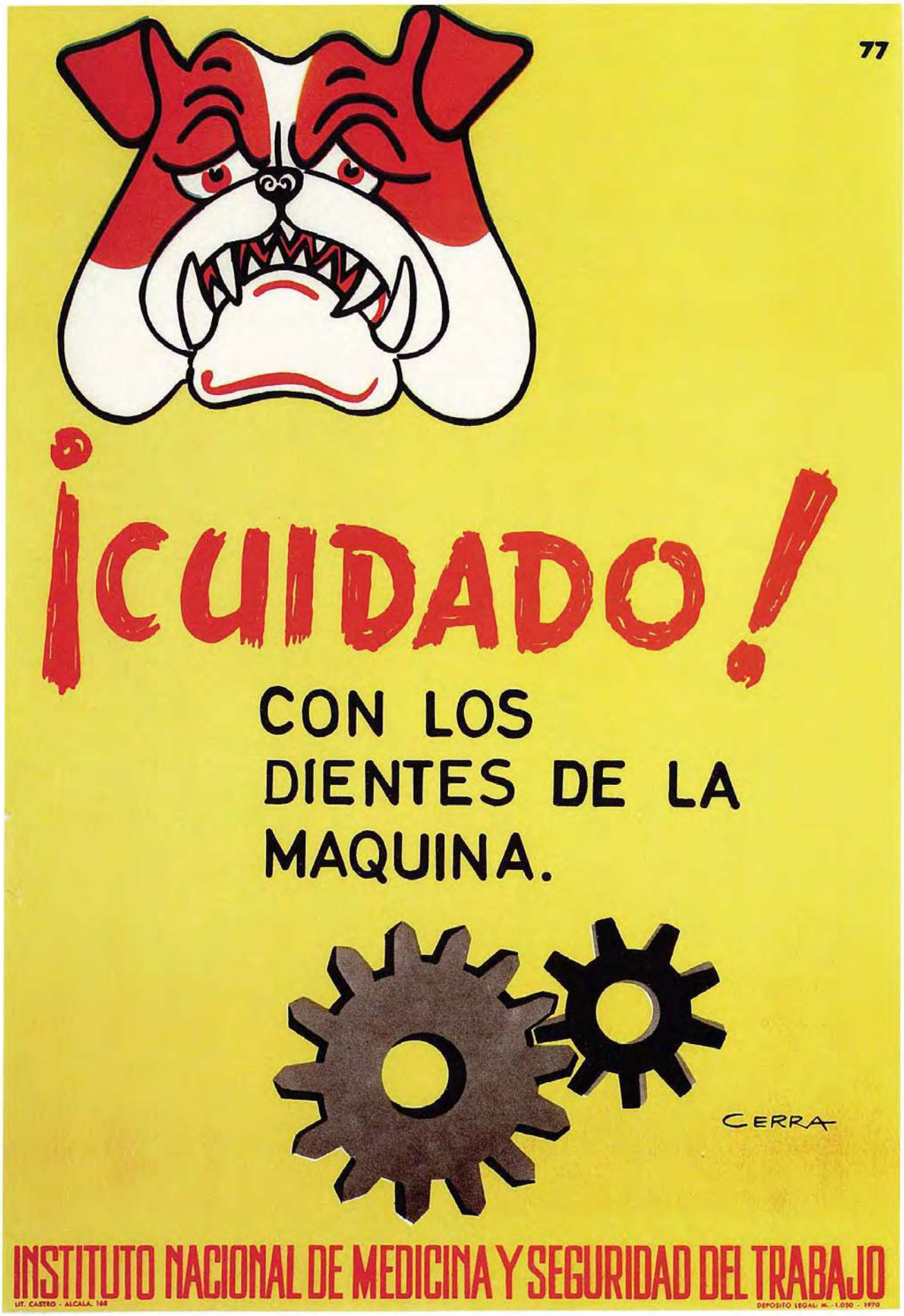
49 x 33,7 cm
Litografía sobre papel
1968
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

49 x 33,7 cm
Litografía sobre papel
1968
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

49 x 33,7 cm
Litografía sobre papel
1968
Colección particular

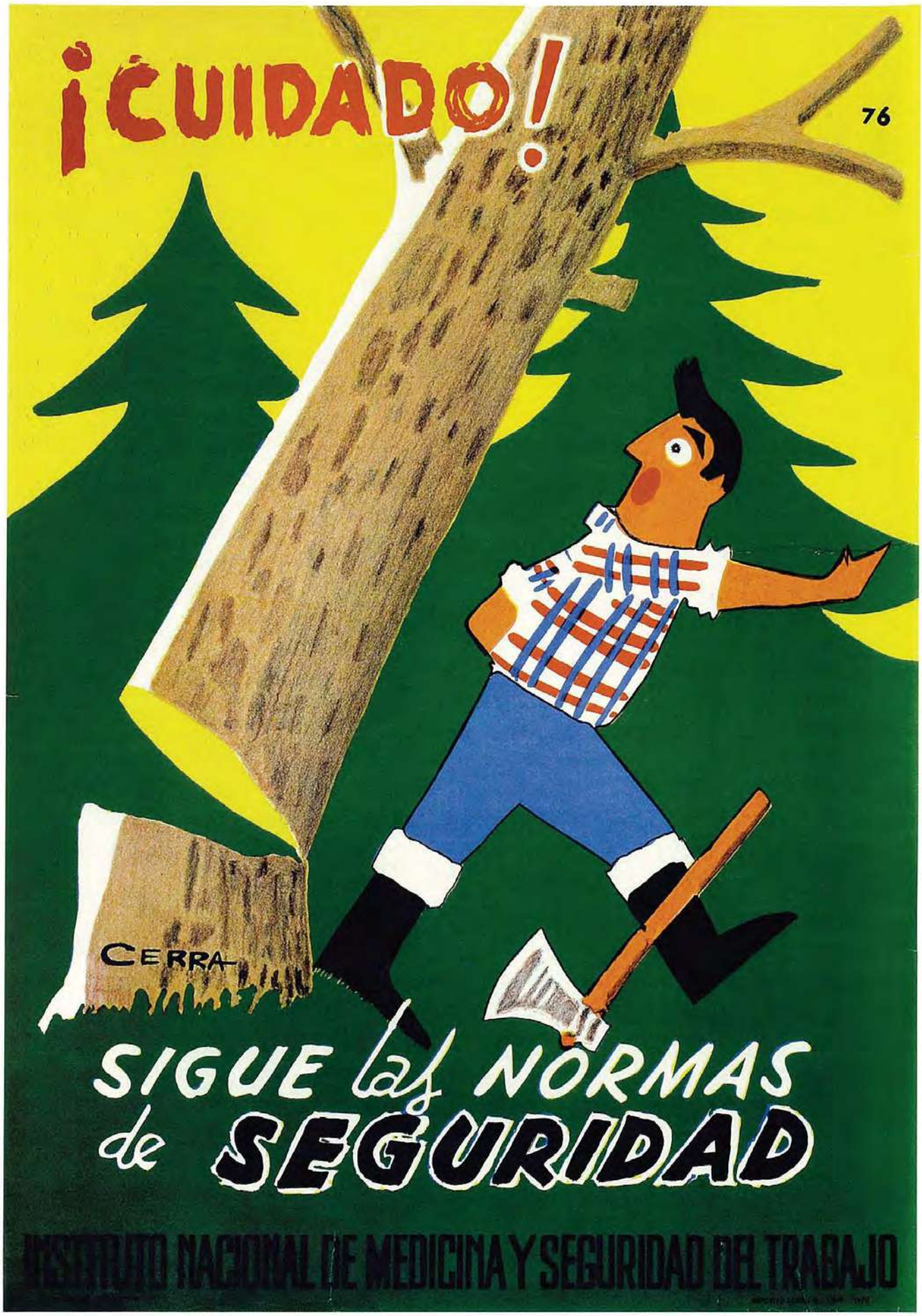


Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

49 x 33,7 cm
Litografía sobre papel
1970
Colección particular

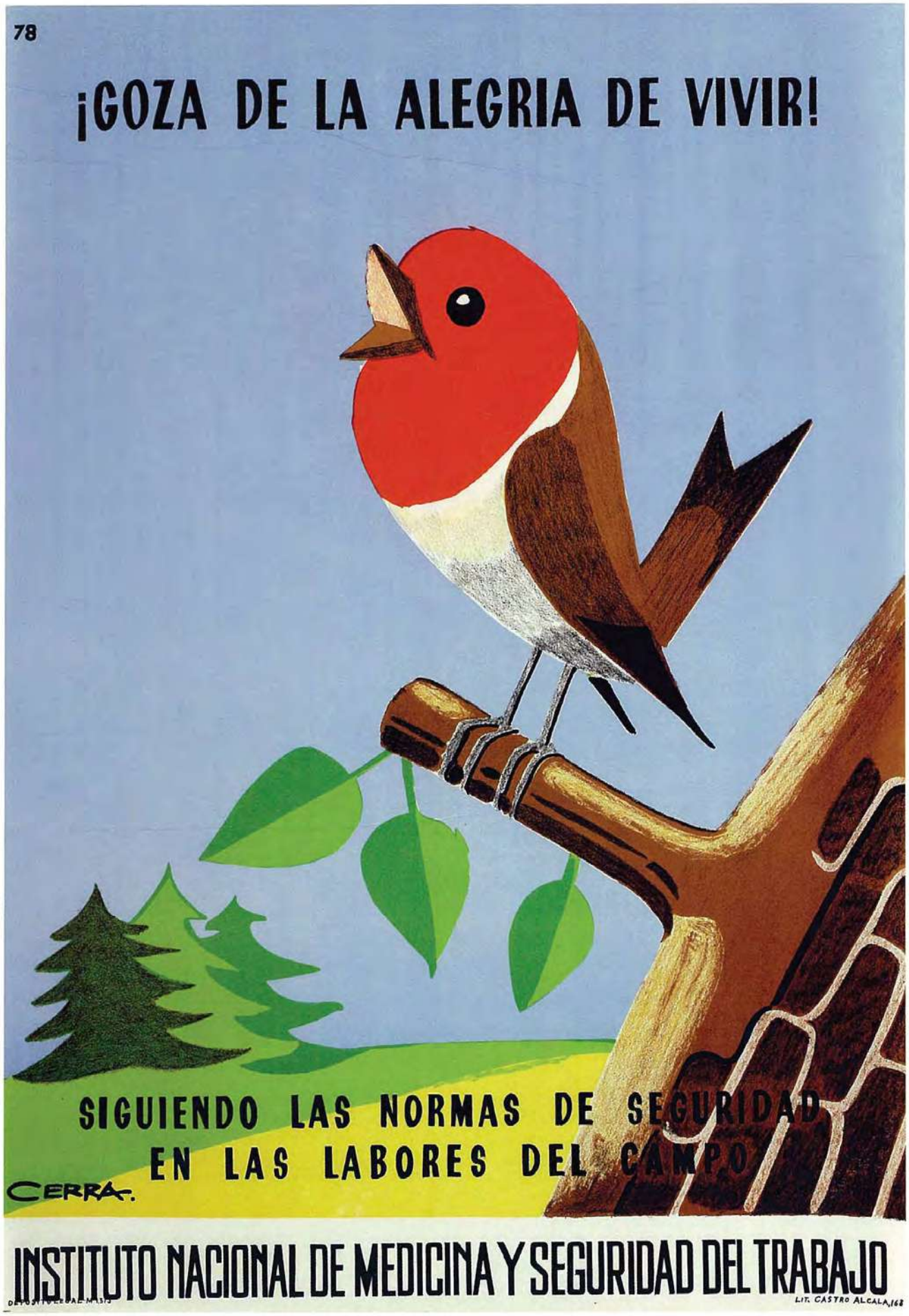
Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

49 x 33,7 cm
Litografía sobre papel
1968
Colección particular



Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

49 x 33,7 cm
Litografía sobre papel
1970
Colección particular



Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

49 x 33,7 cm
Litografía sobre papel
1970
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

49 x 33,7 cm
Litografía sobre papel
1970
Colección particular

_214

Primera parte: reseña histórica

Las etapas hacia un concepto integral de la prevención de riesgos laborales (1971-1995)

Leodegario Fernández Marcos
Profesor Emérito de Derecho del Trabajo
y Seguridad Social
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Trabajadores. Instituto Nacional
de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Introducción

Desde la primitiva Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo, de 30 de enero de 1900, punto de partida de toda la legislación social, más de cien años jalonan la evolución de la seguridad e higiene en el trabajo o, en su nueva versión, la prevención de riesgos laborales. A partir de este hito legislativo, la seguridad e higiene en el trabajo ha venido siendo, con mejor o peor fortuna, objeto de preferente atención legislativa por parte del ordenamiento laboral y de la Seguridad Social.

En este trabajo colectivo se nos asigna la consideración de la prevención de riesgos laborales, en el periodo de tiempo comprendido entre 1971, año en que ve la luz la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y 1995, en que se promulga la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

La década 1970-1980 no dudamos en calificarla como la del despertar de la prevención laboral, después de muchos años de amplio recorrido legislativo sin rumbo definido.

Se inicia esta década con la creación del Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo por Decreto 2891-1970, de 12 de septiembre (BOE de 12 de octubre), seguido de dos acontecimientos legislativos coetáneos en el tiempo, que marcan un giro copernicano en el panorama español de la prevención de riesgos laborales:

- la Orden Ministerial de 9 de marzo de 1971 (BOE de 16 y 17 de marzo) que aprueba la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en el terreno legislativo y

- la Orden Ministerial de 1971, la misma fecha, 9 de marzo de 1971 (BOE de 11 de marzo), que crea el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, en el campo organizativo.

Pese a su escaso rango normativo (Orden Ministerial), estas dos disposiciones vienen a propiciar, en los primeros años de los setenta, un renacimiento y un considerable incremento del interés por las actuaciones preventivas del riesgo laboral.

El nacimiento del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo (base y antecedente del actual Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo) supuso, desde los primeros momentos de su aparición, la presencia en el mundo laboral de importantes medios técnicos y humanos, insospechados antes, exclusivamente dedicados a la prevención laboral, en tanto que la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo actualiza y pone al día la legislación preventiva, después de treinta años de vigencia del viejo Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de 30 de enero de 1940 (BOE de 3 de febrero).

La simultánea promulgación de estas dos disposiciones, reactivó técnica y legislativamente la prevención de riesgos laborales.

El Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo y la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (1971-1978)

Entorno preventivo inmediatamente anterior a 1971

Como apuntábamos antes, la seguridad e higiene en el trabajo (denominación con que histórica y tradicionalmente se ha venido conociendo la prevención de riesgos laborales hasta la promulgación de la Ley de idéntica rúbrica de 1995) ha sido objeto de atención preferente por los textos legislativos laborales, desde su emergencia en los albores del Derecho Social en los primeros años del siglo XX (prevención de riesgos y seguridad e higiene son, por lo demás, términos sinónimos).

El renacimiento preventivo, que se produce en la década 1970-1980, opera por ello sobre un cuerpo legislativo anterior nada desdeñable, del que señalamos como características más destacadas las siguientes:

En una caracterización general, la ordenación legislativa de la seguridad e higiene en el trabajo, a la sazón existente, era dispersa, caótica y sin un criterio unitario, que ha ido superponiendo unas normas a otras, a lo largo de más de medio siglo. Su mayor exponente es el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de 31 de enero de 1940 (BOE de 3 de febrero), vigente hasta 1971, cuyo largo periodo de aplicación,

en una materia tan fuertemente condicionada por la técnica, acredita por sí sola su absoluto desfase y obsolescencia.

La ordenación de la seguridad e higiene se abandona, en esta época, a la regulación reglamentaria, desapareciendo su mera mención de los textos laborales básicos del contrato de trabajo, como las Leyes del Contrato de Trabajo de 1944 y Ley de Relaciones Laborales de 1976, silencio normativo que no compartían, por el contrario, las anteriores Leyes del Contrato de Trabajo de 1931 y Código de Trabajo de 1926.

Sin duda que esta total ausencia de la seguridad e higiene en el trabajo de las Leyes de Contratación Laboral facilitó la penetración en el ámbito de la seguridad e higiene de las Leyes de Seguridad Social e incluso de Sanidad, situación que se mantiene hasta el Estatuto de los Trabajadores de 1980.

Además, y con independencia del viejo Reglamento General de 1940, no podemos dejar de referirnos a otras normas administrativas entonces vigentes que tuvieron una extensa y especial aplicación en materia de seguridad e higiene en el trabajo y configuraron el entorno preventivo inmediatamente anterior a 1971.

Citamos, como más importantes, en esta época:

- *El "Reglamento de Seguridad en el Trabajo en la Construcción", de 20 de mayo de 1952 (BOE de 15 de junio), que tuvo gran aplicación en la práctica administrativa de la Inspección de Trabajo y en un sector como es el de la construcción, especialmente azotado por la siniestralidad laboral.*

  Especialmente afortunada para la época fue la regulación que contenía en materia de andamios, sus clases y características.

  Este Reglamento de 1952, que más que derogado fue absorbido e incorporado literalmente a la posterior Ordenanza Laboral de la Construcción, Vidrio y Cerámica, de 28 de agosto de 1970 (BOE de 9 de septiembre), formando parte del Capítulo XVI de ésta, mantiene aún en vigor muchas de sus cláusulas preventivas.

  Después de la definitiva derogación de reglamentaciones y ordenanzas de trabajo, a 31 de diciembre de 1995, sucesivos Convenios Colectivos Generales de la Construcción incorporan a su contenido convencional algunas de las prescripciones sobre seguridad e higiene de la Ordenanza de la Construcción de 1970 (contenidos en el Capítulo rubricado como *Seguridad e higiene y médicos de empresa*). Su vigencia no deriva ya de la propia Ordenanza o Reglamentación derogada, sino de su absorción por las cláusulas normativas del Convenio Colectivo de este sector de actividad. Por esta vía, y merece la pena señalarlo, el Reglamento de 1952 proyecta su influencia sobre el derecho preventivo vigente, cincuenta años después de su promulgación.

  Complementario, en cierto modo, de éste es el "Reglamento de Seguridad en los cajones de aire comprimido", de 20 de enero de 1956 (BOE de 2 de febrero y 6 de marzo), también de exclusiva aplicación a la industria de la Construcción y Obras Públicas.

- *El "Reglamento de trabajos prohibidos a mujeres y menores por peligrosos e insalubres", de 26 de julio de 1957 (BOE de 28 de agosto), norma de clara naturaleza preventiva, todavía parcialmente vigente. Es el mantenerse como derecho vigente, después del tiempo transcurrido, lo que nos lleva a mencionarla aquí.*

  Tradicionalmente mujeres y menores, como categorías especiales de trabajadores, han ido unidos con un tratamiento jurídico de seguridad y salud muy próximos. A raíz de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores de 1980, la regulación del trabajo de mujeres y menores diverge sustancialmente por aplicación del principio de «no discriminación por razón de sexo», que consagra la Constitución de 1978, y su proyección estatutaria contenida en el artículo 17 del Estatuto.

  Al estimarse que los trabajos prohibidos a la mujer en el Decreto, de 26 de julio de 1957, eran discriminatorios, como contrarios al principio de igualdad, el Estatuto deroga este Reglamento, en lo relativo a los trabajos de la mujer, pero lo mantiene vigente en lo que hace relación al trabajo de los menores (antes lo calificamos, por ello, de parcialmente vigente).

  Se ha de resaltar, en esta materia, que no todas las prohibiciones del trabajo de los menores de 18 años, por razones de seguridad y salud, se contienen en este Reglamento de 1957, pues no cabe obviar que varios artículos del Estatuto de los Trabajadores contienen otras prohibiciones y entre ellas, y como más importante, la absoluta prohibición de admitir al trabajo a los menores de 16 años (artículo 6.1).

  Doctrina y jurisprudencia han sido unánimes en ratificar la naturaleza preventiva de esta normativa, asimilando su incumplimiento o la omisión de medidas de seguridad en el trabajo, a efectos del recargo de prestaciones de la Seguridad Social.

  Tanto la primera versión de la Ley 31-1995 de Prevención de Riesgos Laborales, como la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social 5-2000, de 4 de agosto, actualizada por Ley 54-2003, de "Reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales", tipifican como infracciones muy graves «no observar las normas específicas en materia de protección de la seguridad y salud de los menores» (artículo13.2) y aquí entra la vigencia del a veces olvidado Reglamento de 1957.

  El artículo 27 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, de 1995, se compromete y anuncia una nueva reglamentación de las limitaciones de contratación de trabajadores menores de 18 años que actualice y venga a sustituir el Reglamento de 1957. Es un compromiso legislativo que sigue pendiente después de tantos años, pues la explosión reglamentaria en desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que se inicia en 1997, no ha alcanzado a las normas reglamentarias específicas de protección de la seguridad y salud de los menores que anunciaba y anuncia el artículo 27 de la Ley.

- *La constitución y funcionamiento de los Servicios médicos de Empresa en los años anteriores a 1970, dominó absolutamente el panorama preventivo español hasta la creación en 1971 del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo.*

  La medicina de empresa, hoy calificada como disciplina preventiva (artículo 34 del Reglamento 19-1997, de los Servicios de Prevención), tuvo un importante desarrollo legislativo y sobre todo organizativo en esta etapa, constituyendo el antecedente más relacionado y próximo del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, hasta el punto de poderse estimar como una organización preventiva precursora de aquél.

Los Servicios médicos de Empresa nacen por disposición legal en 1956 (Decreto de 21 de agosto de 1956); se reorganizan por Decreto de 10 de junio de 1959 (BOE de 22 de junio); y se reglamentan por Orden Ministerial de 21 de noviembre de 1959 (BOE de 27 de noviembre).
Se definen como "organizaciones médico-laborales" que tienen, como finalidades propias, «la conservación y mejora de la salud de los trabajadores dentro del ámbito de actividades de una o varias empresas, y la protección de sus trabajadores contra los riesgos genéricos y específicos del trabajo y la patología común previsible» (Artículo 10 del Reglamento de 21 de noviembre de 1959).
Su ámbito de aplicación obligatorio comprende a todas las empresas con plantilla superior a mil trabajadores (Servicios médicos de Empresa Autónomos). Aquellas empresas que ocupen a más de cien trabajadores, sin llegar a la cifra de mil, deberán constituir, con otras que estuvieran en análogas circunstancias, Servicios médicos de Empresas comunes (Servicios médicos de Empresa Mancomunados).
Vemos aquí la influencia de este Reglamento en la regulación vigente de los Servicios de Prevención que también, y en función del número de trabajadores de la empresa, se clasifican en Servicios de Prevención Propios y Servicios de Prevención Mancomunados.
Estos Servicios son, evidentemente, organizaciones médico-laborales de carácter preventivo. Si hoy el bien jurídico protegido por la normativa preventiva es la seguridad y salud de los trabajadores, en sí misma, tal como se define en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995, en esta época, los bienes jurídicos a proteger eran la vida, la integridad física y la salud de los trabajadores; y en este contexto, los Servicios médicos de Empresa limitaban, o mejor, tenían como actuación preferente la conservación y mejora de uno solo de ellos: la salud de los trabajadores, como expresamente dice la definición del artículo 1° del Reglamento de estos Servicios de 21 de noviembre de 1959; es decir, la actuación médica de carácter preventivo.
En la práctica, sin embargo, y también con amparo en el artículo 1° antes mencionado, extendían su actuación a los "riesgos genéricos y específicos del trabajo"; y a la atención de las condiciones físico-fisiológicas de las distintas tareas y puestos de trabajo. Su actuación preventiva del riesgo laboral rebasaba la medicina de empresa propiamente dicha, y entendida ésta como disciplina preventiva, como se la entiende en el derecho vigente.
La inexistencia, a la sazón, de ninguna otra institución preventiva generalizada (los Servicios Técnicos de Seguridad, no obligatorios, eran escasos) facilitaba la realización de estas funciones no puramente sanitarias de los médicos de empresa; actuaciones médicas, por otra parte, que no eran exclusiva ni preponderantemente preventivas, sino que desempeñaban simultáneamente actuaciones médicas de carácter asistencial, siempre que contaran con autorización expresa de los Servicios Sanitarios del Instituto Nacional de Previsión y de la Organización de los Servicios médico de Empresa.
No deben confundirse los Servicios médicos de Empresa, constituidos con carácter privado en el ámbito de una (Servicios médicos de Empresa Autónomo) o varias empresas (Servicios médicos de Empresa Mancomunados) y directamente dependientes de las direcciones de las empresas o de las Comisiones Rectoras (artículo 14 del Reglamento de 21 de noviembre de 1959) con la organización de los Servicios médicos de Empresa, conocidos por las siglas OSME, que es una organización de carácter oficial que se crea precisamente para ejercer la tutela, control, asesoramiento e inspección del funcionamiento de los Servicios médicos de Empresa de carácter privado, donde realmente se ejercen las funciones médico-preventivas y otras. Esta organización se regula por Orden Ministerial de 8 de abril de 1959 y se encuadra como Servicio Central entre los órganos sanitario-sociales del entonces Instituto Nacional de Previsión.
Los Servicios médicos de Empresa tienen en la etapa anterior a la aparición del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, en 1971, una considerable implantación en las empresas, indudablemente inducido por la norma legal imperativa de 1959, que obliga a su constitución[395]. La creación del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, con objetivos preventivos mucho más ambiciosos, no afecta en un primer momento a la actuación y funcionamiento de los Servicios médicos. Se puede sentar que los Servicios médicos de Empresa son de carácter privado de cada empresa que los ha constituido y los financia, pero al mismo tiempo realizan, por ministerio de la Ley, unos cometidos de carácter público que vienen a ser el fundamento del control estatal a que están sujetos en lo que se refiere al desempeño y cumplimiento de estos cometidos y que se concreta a través de la labor que desarrolla la Organización de los Servicios Médicos de Empresa (OSME).

Servicios Técnicos de Seguridad

En este entorno preventivo, no podemos dejar de aludir a los entonces llamados Técnicos de Seguridad o Servicios Técnicos de Seguridad, a los que puede considerarse como la organización gemela y mutuamente complementaria de los Servicios médicos de Empresa en el campo de la prevención de riesgos profesionales.
Estos Servicios de carácter preventivo tienen mucha menor implantación que los Servicios médicos de Empresa y adolecen de una casi total ausencia de normativa jurídica. Sin embargo, son una realidad incuestionable en empresas de ciertas dimensiones o procesos productivos peligrosos, que las constituyen voluntariamente para complementar la acción preventiva, centrada fundamentalmente en la salud del trabajador, del médico de empresa. Se puede decir que el médico de empresa desempeña una labor preventiva de la salud del trabajador y el Técnico de Seguridad, valga la redundancia, de la seguridad de éste o aspectos no sanitarios de la seguridad e higiene en el trabajo.
La constitución de estos Servicios Técnicos de Seguridad no viene establecida de forma directa por la legislación estatal, como ocurre, como hemos visto, con los Servicios médicos; aunque no faltan, en los textos legales de la época relativos a la prevención de accidentes, preceptos que, indirectamente, dan por supuesta su existencia. Así, y señaladamente, en el Decreto, de 11 de marzo de 1971 (BOE de 16 de marzo) sobre Comités de Seguridad e Higiene, al señalar la composición de estos Comités, se menciona expresamente al técnico especialista en seguridad en el trabajo, y en el mismo nivel que el médico de empresa ya que ambos, indistintamente, pueden ocupar la vicepresidencia del Comité (artículo 3 del Decreto de 11 de marzo de 1971).

Otro tanto cabe decir del Reglamento de los Servicios médicos de Empresa, de 21 de noviembre de 1959, que reiteradamente alude al Técnico de Seguridad (artículos 51, 57, 58, etc.).
Es decir, no se trata tanto de que la figura del Técnico de Seguridad sea desconocida legalmente, cuanto de que carece de una normativa similar a la de la medicina de empresa que regule sus funciones e imponga la obligatoriedad de su constitución, que queda abandonada a la pura iniciativa empresarial[396].

La Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo y el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo (1971-1978)

En páginas anteriores ha quedado reflejado lo que podemos llamar "estado de situación" de la seguridad e higiene en el trabajo en el periodo de tiempo inmediatamente anterior a la aparición del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo. Su creación por Orden Ministerial, de 9 de marzo de 1971, en el seno del Ministerio de Trabajo, marca el comienzo de una nueva etapa en la política de seguridad e higiene, y su creación coincide simultáneamente con otras dos disposiciones que modifican sustancialmente el estado legislativo anterior:

La Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de 9 de marzo de 1971 (a que ya hicimos mención), que deroga el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de 30 de enero de 1940; y el Decreto de 11 de marzo de 1971, sobre Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que viene a reforzar la participación e intervención de los trabajadores en esta materia.

La denominación de Plan Nacional, con que ve la luz en el BOE, es poco afortunada, en cuanto a que el término "Plan", sugiere la idea de transitoriedad o de proyecto transitorio, cuando se trata de un auténtico organismo con vocación de permanencia, como acreditan sus más de treinta años de existencia, con una u otra denominación, hasta desembocar en la actual de Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Llama la atención que, mientras la nueva Ordenanza General se rubrica como de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la Orden Ministerial de la misma fecha, que crea el Plan Nacional, se denomina de Higiene y Seguridad del Trabajo.

No falta quien ha querido ver en esta alteración del orden de las palabras seguridad e higiene o higiene y seguridad, una cierta tendencia del Plan Nacional a atender preferentemente a los aspectos higiénico-sanitarios de la prevención, frente a las medidas de seguridad propiamente dichas orientadas a la prevención del accidente de trabajo, como concepto distinto de salud.

En nuestra opinión, se ha de descartar esta interpretación. El Plan Nacional nace con unos objetivos preventivos mucho más ambiciosos que los Servicios médicos de Empresa y con una visión global de la prevención de riesgos laborales, comprensiva de cuantas actuaciones preventivas sean necesarias para proteger al trabajador de los riesgos de su trabajo, cualquiera que fuere el área técnica que, con sus medidas, pueda conseguir esta esencial finalidad: medicina de empresa, ingeniería de seguridad, química, psicología, etc. Se adelanta, así, el Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo a la concepción multidisciplinar de la prevención de riesgos laborales que consagró después la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995 y su normativa de desarrollo.

La raíz de este orden nominal hay que verla en la Ley General de Seguridad Social, tanto de 21 de abril de 1966, primer texto articulado de la Ley de Bases de Seguridad Social, de 1963, como en el posterior texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974 (BOE de 20 de julio), que contempla a la "Higiene y Seguridad del Trabajo" como un Servicio Social, incluido en la acción protectora del Sistema de Seguridad Social, y no hay que perder de vista que el Plan Nacional depende de la Dirección General de Seguridad Social a la que se faculta «para resolver las cuestiones que puedan plantearse en la aplicación de lo dispuesto en la presente Orden» (Disposición final primera de la Orden, de 9 de marzo de 1971). La andadura del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo tiene naturalmente una serie de fases que, sin alterar su esencia de Organismo Técnico de prevención laboral, se desarrolla bajo distintas denominaciones:

Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo (1971-1975)

Si el Plan Nacional se crea, como tantas veces hemos dicho, en 1971, ya en 1970 se constituye en el Ministerio de Trabajo, por Decreto 1891-1970, de 12 de septiembre (BOE de 12 de octubre), el Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo, con la consideración de Institución de la Seguridad Social (art. 1). Esta disposición ya prevé que la Secretaría General del Consejo Superior, «en el desarrollo de sus competencias actuará a las órdenes inmediatas del Director General de la Seguridad Social» y que el titular de la Secretaría desempeñará la «Dirección Ejecutiva del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo» (artículo 5).

Por otra parte, el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1966 y posterior de 1974, de 30 de mayo (BOE de 20 de julio), menciona a la Higiene y Seguridad del Trabajo entre los Servicios Sociales que enumera su artículo 25. Para la Ley General de Seguridad Social, los Servicios Sociales se definen, con cierta imprecisión, como «complemento de las prestaciones correspondientes a las situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social».

Es decir, con independencia de una u otra denominación con que se ha conocido este Organismo, la verdad es que, desde sus orígenes, en 1971, su naturaleza jurídica ha sido la de Servicio Social junto a otros también mencionados por la Ley 2065-1974 como Medicina Preventiva, Recuperación de Inválidos y Acción Formativa.

En esta Ley de Seguridad Social, la Higiene y Seguridad del trabajo se define como comprensiva de «las normas técnicas y medidas sanitarias de tutela o de cualquier otra índole, que tengan por objeto (artículo 26 de la Ley General de Seguridad Social de 1974):

- eliminar o reducir los riesgos de los distintos centros o puestos de trabajo

- estimular y desarrollar en las personas comprendidas en el campo de aplicación de la Seguridad Social, una actitud positiva y constructiva respecto de la prevención de accidentes y enfermedades que

«La significación social, política y económica del problema de los riesgos profesionales hacía necesario un mejor planteamiento del mismo a nivel nacional. Por ello vamos a iniciar una acción completa para superar la situación actual: Un Plan Nacional que estimule, programe y coordine todas las acciones de los Organismos, Entidades y Empresas.»

«Este Plan Nacional es un fondo de inversión que capitalizará el ahorro de vidas, dolor y energías.»

«Las cinco líneas maestras que habrán de inspirar el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo son: participación social, creación de una conciencia colectiva respecto al problema de los accidentes y las enfermedades profesionales, revisión de los instrumentos legales, concepto de la empresa como centro y eje del Plan y potenciación y descentralización de los medios de investigación y asesoramiento.»

«El Plan Nacional de Higiene y Seguridad es bandera desplegada que da opción a una esperanza. En él se combinan la voluntad y el rigor, los objetivos y los medios, los grandes principios y las vocaciones más entusiastas. Es un proceso abierto, enriquecido por toda suerte de colaboraciones y voluntades, un factor dinámico que ha de hacer sentir su presencia en todos los rincones de la geografía española. Y al que todos y cada uno de vosotros podéis aportar vuestras inquietudes y vuestros conocimientos con la absoluta convicción de que sólo a través de la unidad y la coordinación podemos alcanzar la eficacia, porque el Plan viene a agrupar y no a dividir.»

Edificio del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo en la ciudad universitaria de Madrid. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Director ejecutivo del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el trabajo. José González de la Puerta en el VI Congreso Nacional de Medicina y Seguridad en el Trabajo celebrado en Vigo. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Campaña de Seguridad en la Construcción, elaborada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) en 1984
Inma Mesa
Madrid, 1984
Fundación F. Largo Caballero

Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo. Inauguración del Centro de Sevilla. Mayo 1974. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Licinio de la Fuente, ministro de Trabajo. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

puedan derivarse de su actividad profesional (lo que ahora llamamos "cultura de prevención") y

- lograr individual y colectivamente un óptimo estado sanitario.

Obsérvese que en esta lejana definición de la higiene y seguridad del trabajo, como objetivo del Servicio Social del mismo nombre, ya se distingue entre «medidas técnicas» de prevención (seguridad) y «medidas sanitarias» (salud), distinción que se mantiene en la regulación vigente al contemplar como disciplinas preventivas a la Seguridad en el Trabajo (mejor sería llamarle Ingeniería o Técnica de Seguridad), la Medicina del Trabajo, la Higiene Industrial (de moderno desarrollo por la decisiva influencia del Plan Nacional), y la Ergonomía y Psicosociología aplicada (artículo 18 del Reglamento 19-1997, de los Servicios de Prevención).

El Plan Nacional depende en esta primera fase de la Dirección General de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, y, más tarde, al reorganizarse este Ministerio en 1975, de la Dirección General de los Servicios Sociales, de nueva creación entonces, fecha en la que podemos estimar cerrada esta primera fase de su desarrollo.

Por Orden Ministerial, de 9 de marzo de 1971, se aprueba el llamado Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, al que se le encomiendan las siguientes acciones de carácter preventivo:

- acción formativa, destacando la "formación de especialistas de Higiene y Seguridad del Trabajo a nivel superior y medio"

- acción de asesoramiento "técnico-preventivo" y "clínico laboral" (seguridad y salud)

- acción preventiva en las empresas, destacando la realización de acciones preventivas en los aspectos "médico" y "técnico", a través de los Centros Provinciales de Higiene y Seguridad, y

- otras acciones que fueran necesarias para la consecución de sus fines, como la colaboración con las entonces existentes Mutualidades Laborales (que entonces gestionaban el Seguro de Accidentes de Trabajo de un sector importante de las empresas) y Mutuas Patronales, el control estadístico, la realización de campañas nacionales, provinciales, locales y sectoriales, etc.

La Orden de creación del Plan Nacional prevé, para la ejecución de estas acciones preventivas –insistimos–, tanto en los aspectos técnicos, como sanitarios, los siguientes órganos:

- Dirección Ejecutiva del Plan.

- Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad del Trabajo.

- Consejos Provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo, que reproducen, a escala provincial, la composición y funciones del Consejo Superior de Higiene y Seguridad del que hablamos, bajo la presidencia del Delegado Provincial de Trabajo.
- Gabinetes Técnicos Provinciales y Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo dependientes de aquellos Gabinetes, que comenzaron inmediatamente a constituirse, a diferencia de los Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo, que retrasaron cierto tiempo su constitución y funcionamiento por requerir instalaciones materiales complejas y una considerable inversión.

La regulación del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, contenida en esta Orden, de 9 de marzo de 1971, es más bien parca y no entra en demasiados detalles, pero consideramos que la idea inspiradora que subyace en ella es la prestación de servicios preventivos técnicos y sanitarios a la pequeña y mediana empresa que, constituyendo la mayor parte del tejido empresarial español, carecía de los recursos y medios necesarios para garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores. Se producía una evidente discriminación, según que los trabajadores prestaran sus servicios en una gran empresa o en otra mediana o pequeña. Mientras los primeros contaban con las prestaciones preventivas de los Servicios médicos de Empresa y de los Servicios Técnicos de Seguridad, que, sin ser obligatorios, estaban constituidos en gran número de grandes empresas, el trabajador de la pequeña y mediana empresa estaba completamente huérfano de esta protección en materia de seguridad y salud.

El Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo viene a extender las prestaciones preventivas a esta clase de empresas, a través de los Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo, a los que compete: «realizar los reconocimientos médicos reglamentarios, elevando las recomendaciones oportunas» y «analizar y valorar pericialmente las condiciones higiénicas generales de los locales, centros de trabajo y Servicios higiénico-sanitarios de las empresas», «asesorando sobre las medidas de seguridad que deba implantar cada empresa según sus características y riesgos» (artículo 8, apartados a), b) y c) de la Orden de 9 de marzo de 1971).

Sin embargo, el mayor impacto en la sociedad y en los medios relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo de la creación del Plan Nacional, es el despliegue de medios humanos y técnicos que comporta su aparición.

Frente a la anterior penuria de medios técnicos preventivos del Ministerio de Trabajo y singularmente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, único organismo estatal de vigilancia y control del cumplimiento de la abundante (aunque caótica) normativa de seguridad e higiene, la constitución en todas y cada una de las provincias de los Gabinetes Técnicos Provinciales, seguidos más tarde de los Centros Provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo a los que se dota de numerosos profesionales de la prevención (médicos, ingenieros superiores y medios, químicos, psicólogos, etc.), despierta en la sociedad una gran expectación no exenta de ciertas dosis de ilusión.Se puede afirmar que, en general, la puesta en marcha en 1971 del Plan Nacional gozó de muy favorable acogida incluso en los medios de comunicación. Entre los sectores que recibieron favorablemente su aparición hemos de mencionar a:

- Las entidades gestoras del Seguro de Accidentes de Trabajo, Mutualidades Laborales y Mutuas Patronales, algunas de las cuales ya venían realizando acciones de carácter preventivo, sobre todo, en el área de formación, al amparo de autorizaciones concedidas por el Ministerio de Trabajo.

- Médicos de empresas y técnicos de seguridad (integrados en los Servicios médicos de Empresas y Servicios Técnicos de Seguridad), que ven en la explosión de medios del Plan Nacional una categorización y reconocimiento de su labor preventiva, antes más infravalorada.

- Asociaciones Empresariales, de distinta naturaleza, especialmente preocupadas por la seguridad y salud de los trabajadores.

Así, el SEOPAN (Asociación de Obras Públicas de Ámbito Nacional), que integra a las mayores empresas de construcción y contaba con una Comisión de Seguridad muy activa, APA (Asociación para la prevención de accidentes), que agrupa y presta servicios comunes a la mayor parte de Mutuas Patronales, a la sazón, existentes, o Asociaciones Sectoriales específicas de seguridad en el trabajo, acogidas a la Ley de Asociaciones de 24 de Diciembre de 1964[397].

Hubo, por el contrario, entidades y organismos relacionados con la seguridad e higiene que acogieron la existencia del Plan Nacional con ciertas reticencias.

Así, la Organización Sindical entonces existente (Sindicato Vertical) vio con cierto recelo la ambiciosa emergencia del Plan Nacional, al quedar oscurecida la labor que venía desempeñando en materia de seguridad e higiene en el trabajo, a través de su Obra Sindical de Previsión Social, principalmente en el área de formación (para miembros trabajadores de Comités de Empresa y Vigilantes de Seguridad).

Tal vez, las reticencias fueron más acusadas en la Inspección de Trabajo, institución de prevención de carácter público-estatal, que tenía a su cargo la vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, desde su creación en 1906. Simplemente hay que apuntar que las primeras leyes de carácter social, en los albores del siglo XX, son normas de seguridad e higiene (regulación del trabajo de mujeres y niños, accidentes de trabajo, etc.) y que, para vigilar su cumplimiento y asegurar su ejecución, nace, en la fecha indicada, 1906, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de tal manera que se puede sentar que la prevención de accidentes (seguridad e higiene) e Inspección de Trabajo aparecen ya unidas, en los mismos orígenes del Derecho Social, y esta función inspectora de la seguridad e higiene se mantiene, sin solución de continuidad, a través de las sucesivas regulaciones en la materia hasta nuestros días.

La Inspección de Trabajo siempre ha considerado, por ello, a la seguridad e higiene en el trabajo como una de sus más caras competencias.

Desde siempre, no han faltado Inspectores de Trabajo que eran ingenieros e incluso médicos, como reflejo de esta vocación corporativamente sentida y hay que reconocer que la labor realizada por la Inspección de Trabajo en esta importante parcela de las relaciones laborales, en solitario, y sin más recursos que su vocación y la preparación personal básicamente autodidacta, no ha sido suficientemente reconocida.

La aparición del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, organismo dotado de considerables medios humanos y materiales, que anteriormente se habían negado a la Inspección y con amplios y ambiciosos objetivos en el campo de la seguridad e higiene, provoca en la Inspección de Trabajo, y justo es reconocerlo, una verdadera conmoción, sintiendo invadido un terreno propio y muy querido de las relaciones laborales, cuyo control y vigilancia (comprendiendo también funciones de asistencia técnica y asesoramiento) ha tenido desde sus orígenes y sigue teniendo atribuidas.

La Inspección reconoce la necesidad de tecnificar la acción preventiva respecto de los riesgos del trabajo, pero ve con recelo la actuación que se atribuye al Plan Nacional en empresas y centros de trabajo.

No se escapa al legislador y redactores de la Orden, de 9 de marzo de 1971, las previsibles reticencias de la Inspección de Trabajo, cuando prevé en la misma que los Jefes de los Gabinetes Técnicos Provinciales «actuarán bajo la inmediata dependencia del Delegado Provincial de Trabajo respectivo» (artículo 7); y que «a fin de asegurar la necesaria coordinación entre los Gabinetes Técnicos Provinciales y las Delegaciones Provinciales de Trabajo, se adscribirán funcionarios del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo a los citados Gabinetes» (artículo 9).

Más que adscripción de Inspectores a los Gabinetes Provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo, la fórmula utilizada fue la de nombrar a buen número de Inspectores como Jefes de Gabinete[398].

El rápido crecimiento de los medios del Plan Nacional viene determinado, sobre todo, por la también apresurada incorporación de numerosos profesionales técnicos y médicos, en los primeros tiempos de su funcionamiento, lo que no deja de plantear a los propios Gabinetes Provinciales, problemas de funcionalidad, es decir, de arbitrar funciones y modo de desempeñar éstas por estos profesionales de la prevención.

Los Centros de Higiene y Seguridad, que se definen como «las unidades de base de la acción del Plan Nacional en la pequeña y mediana empresa» (artículo 8.1 de la Orden 9 de Marzo de 1971), entraron en funcionamiento mucho después que los propios Gabinetes Técnicos de los que dependían, por implicar costosas instalaciones materiales y de equipamiento; los problemas de funcionalidad desaparecieron con el posterior funcionamiento de estos Centros. El ritmo de creación de estas instalaciones preventivas no fue uniforme en todas y cada una de las provincias; los Centros de Higiene y Seguridad de Santander y Zaragoza fueron los primeros inaugurados en 1972, en tanto que otros dilataron su instalación hasta varios años después.

Durante este periodo transitorio, más o menos largo, entre la constitución de los Gabinetes Técnicos y los respectivos Centros de Higiene y Seguridad, la acción preventiva del Plan Nacional se centra fundamentalmente en el desarrollo de una intensa acción de formación en las empresas, y en la organización de actividades de divulgación que resultaron muy fructíferas para la buena acogida general que tuvo el Plan Nacional.

Baste reseñar aquí, a título de ejemplo, dos importantes acciones del Plan Nacional, en este primer periodo de su actuación, que tuvieron una gran repercusión pública: nos referimos a la Campaña Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, que se celebró, a escala nacional, en los primeros meses de 1972, y a las Jornadas Nacionales de Seguridad en la Construcción, la primera de las cuales también tuvo lugar en Madrid, al comienzo de 1972.

La Campaña Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo fue, en nuestra opinión, una de las actividades más afortunadas que realizó el Plan Nacional para la divulgación y difusión de la prevención de riesgos laborales en todo el país. Esta Campaña, que gozó de una amplia cobertura informativa, se desarrolló con los medios disponibles en cada

una de las provincias, que diferían, como es natural, de unas a otras (pues estos medios estaban en función de la población laboral a proteger) y durante ella se ejecutaron cuantas actividades preventivas eran entonces susceptibles de realización. La Campaña cubrió ampliamente sus objetivos de concienciar y movilizar a la opinión pública sobre el problema de la siniestralidad laboral y obtuvo ciertamente una respuesta muy satisfactoria. De aquella lejana campaña proviene un slogan que aún se utiliza: «trabaja, pero seguro».

En cuanto a las Jornadas Nacionales de Seguridad en la Construcción fueron también, en este primer periodo de funcionamiento del Plan Nacional, un fuerte aldabonazo para despertar la conciencia de la seguridad en el trabajo, en un sector tradicionalmente castigado por la siniestralidad laboral. Las primeras Jornadas se celebraron en los primeros meses de 1972, organizadas conjuntamente por el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo (Madrid) y SEOPAN (Asociación de Obras públicas de ámbito nacional), que integra a las principales empresas constructoras y en cuyo seno funcionaba una Comisión de Seguridad de gran actividad preventiva.

Ni que decir tiene que el Plan Nacional realizó, en las distintas provincias, múltiples acciones preventivas en este primer periodo de su funcionamiento, de las que hemos reseñado, a modo de ejemplo, las dos anteriores, por su carácter nacional y repercusión en la opinión pública.

Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo (1975-1978)

Comprendemos, bajo este epígrafe, el periodo de tiempo que va de 1975 a 1978, que podemos calificar como de consolidación del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, el cual, en esta etapa, pasa a conocerse como Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, denominación más en consonancia con su verdadera naturaleza jurídica, que le atribuyen los Textos Articulados de las Leyes de Seguridad Social de 21 de abril de 1966, primero, y de 30 de mayo de 1974, después.

Al iniciarse esta etapa, el Plan Nacional, que lleva ya cuatro largos años de funcionamiento, está totalmente operativo, realizando y perfeccionando las acciones preventivas que establece la Orden de su creación, de 9 de marzo de 1971, y a las que someramente hemos aludido en el epígrafe anterior.

Ya están constituidos la mayor parte de los Centros Provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo a través de los cuales se realizan fundamentalmente tres tipos de acciones: seguridad en el trabajo, medicina del trabajo con unos completos circuitos médicos de reconocimientos, e Higiene Industrial; completando estas actuaciones con una amplia labor de formación en materia de seguridad e higiene en el trabajo a todos los niveles de la población trabajadora.

La labor ordinaria de los Centros Provinciales se completa con los más cualificados de los cuatro Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad del Trabajo (Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao) que son instalaciones dotadas de mayores medios técnicos y humanos y de laboratorios con capacidad para dar respuesta a problemas de riesgos profesionales más complicados y que rebasen esta capacidad a nivel provincial. Conviene señalar que la que hoy conocemos como disciplina preventiva de Higiene Industrial que, en aquellos años, era desconocida o poco desarrollada, fue una de las actuaciones estrella del Plan Nacional del que recibió un impulso definitivo con costosos equipamientos y laboratorios, básicamente en los Institutos Territoriales.

Con la puesta en marcha de Centros e Institutos repartidos por toda la geografía nacional, se completa la incorporación de gran número de profesionales técnicos y médicos que constituyeron la organización preventiva oficial poderosa que fue, en este periodo, el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo (no podemos facilitar datos estadísticos fiables, pero es opinión muy extendida que en esta época eran más de 1000 los técnicos superiores y medios incorporados al Plan Nacional).

Objetivo prioritario de su actuación preventiva fueron, como ya se dijo, las empresas pequeñas y medianas con menos de 100 trabajadores.

La empresa grande, sin duda, puede crear más riesgos por la complejidad de su proceso productivo, pero no es menos cierto que la empresa pequeña puede tener riesgos o incluso los mismos riesgos, pero su carencia de medios económicos o técnicos hace que no pueda hacerles frente con el mismo nivel de eficacia, siendo así que todos los trabajadores tienen el mismo derecho a la seguridad en el trabajo, no unos más que otros. Este es el principio inspirador de las actuaciones preventivas del Plan Nacional y que pretende llenar como Servicio Social de la Seguridad Social.

En los primeros meses de 1975, se produce, coincidiendo con un relevo de Ministro de Trabajo y en la Dirección Ejecutiva del Plan Nacional, un cambio de la política estatal de seguridad e higiene en el trabajo que se contiene fundamentalmente en el Real Decreto 2133-1976, de 10 de agosto, de "Regulación de los Servicios y Organismos de Seguridad e Higiene en el Trabajo", que se completa con la Orden, de 12 de noviembre de 1976, sobre "Organización del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo".

La nueva ordenación legislativa de seguridad e higiene en el trabajo, básicamente contenida en este Decreto 2133-1976, es puramente organizativa; inicia un alejamiento de la Seguridad e Higiene de la Seguridad Social, aunque mantiene y ratifica la condición de Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo que le otorga el Texto Articulado de la Ley de Seguridad Social, a la sazón vigente, de 30 de mayo de 1974.

Desaparece por completo la denominación de Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo anterior, y se sienta el principio de que las funciones de ordenación, orientación y desarrollo de las acciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo, que sus Disposiciones Orgánicas y la Ley de Seguridad Social atribuyen al Ministerio de Trabajo (entonces la Seguridad Social formaba parte de la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo) serán ejercidos por la Dirección General de Trabajo (artículo 1). El cambio no deja de ser significativo si tenemos en cuenta que el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo nació dependiendo de la Dirección General de Seguridad Social y, posteriormente, de la Dirección General de Servicios Sociales para acabar ahora dependiendo de la Dirección General de Trabajo.

> *Dentro de la Dirección General de Trabajo se atribuye al Servicio General de Higiene y Seguridad del Trabajo (unidad administrativa de la Dirección General) la elaboración de las disposiciones reguladores de la seguridad e higiene (ordenación reglamentaria de ésta), la homologación de los medios de protección personal (que técnicamente venía realizando el Plan*

Nacional) y el establecimiento de las condiciones que, a efectos preventivos, han de cumplirse en los centros de trabajo (artículo 2).

Al Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo se le define como «organismo técnico de estudio, investigación, formación, asesoramiento y realización de las acciones que se le encomienden», definición no muy alejada de la que se recoge actualmente en el artículo 8 de la Ley 31-1995 de Prevención de Riesgos Laborales. Pero lo más importante de este Real Decreto de 1976 es la precisión que se añade en el segundo párrafo del artículo 2 de que «sus funciones se desarrollarán en conexión de asistencia y dependencia del Servicio General de Seguridad e Higiene en el Trabajo y de la Inspección de Trabajo». Sobre esta dependencia suficientemente expresada, por lo demás, en el artículo 2 del Real Decreto, se insiste, en idénticos términos, en el artículo 9, al decir que el organismo técnico del Ministerio de Trabajo que es el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo «realizará las funciones que se le encomienden (junto al estudio, formación, asesoramiento, etc.) en los campos de la Medicina del Trabajo, Seguridad en el Trabajo e Higiene Industrial (se predibujan las futuras disciplinas preventivas), en conexión de asistencia y dependencia con la Inspección de Trabajo». El preámbulo del Decreto de 1976 expresa cuáles son los objetivos del nuevo enfoque que se da a la política de seguridad e higiene en el trabajo:

la evaluación de la siniestralidad laboral en una sociedad cada día más industrializada y la rigurosa necesidad de potenciar la acción del Estado en este campo aconsejan obtener el máximo aprovechamiento de todos los recursos y medios, jurídicos, humanos y materiales de que el Ministerio dispone, que permita conseguir una más eficaz acción preventiva de los riesgos profesionales.

El criterio informador de la nueva normativa sobre el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo es aglutinar los esfuerzos de los varios organismos oficiales dispersos, pertenecientes al propio Ministerio de Trabajo, que tenían como finalidad esencial y casi como su razón de ser, la prevención de los riesgos del trabajo. Para ello, se utilizan dos vías principales: la coordinación y supeditación de la acción preventiva del Servicio Social a la Dirección General de Trabajo y a la Inspección de Trabajo; y la integración en el Servicio Social de organismos preventivos de existencia anterior a la creación del Plan Nacional, dependientes de la Dirección General de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo.

El Instituto Nacional de Medicina y Seguridad en el Trabajo, con todos los órganos que en la actualidad comprende y la Organización de los Servicios Médicos de Empresa, se integran técnica, funcional y administrativamente en el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, quien asumirá la realización de los cometidos que reglamentariamente tiene atribuidos(artículo 10).

La integración del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo en el Servicio Social se hace con todos los órganos que entonces (1976) comprendía y se ha de entender que abarca a: la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, que venía otorgando los Diplomas de Medicina de Empresa, que habilitaban para ejercer como médicos de empresa; la Organización de los Servicios Médicos de Empresa, a la que menciona expresamente el artículo 10 antes trascrito; y la Clínica de Enfermedades Profesionales; organismos todos ellos que se comprenden y mencionan en el Decreto de 6 de febrero de 1959 (BOE de 23 de febrero) que crea el referido Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo, en el seno del extinto Instituto Nacional de Previsión.

Decíamos al principio de este epígrafe que, tanto el Real Decreto 2133-1976, de 10 de Agosto, como la Orden complementaria, de 12 de noviembre de 1976, inciden principalmente en los aspectos organizativos de la seguridad e higiene como materia laboral y del propio Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, como organismo técnico del Ministerio de Trabajo para la realización de acciones en este campo.

La nueva normativa en nada afecta a las acciones privadas que se vinieron desempeñando en materia de prevención. La integración en el Servicio Social del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo, como de la Organización de los Servicios Médicos de Empresa, no implica su desaparición o mera absorción. Subsisten como entidad propia y con sus funciones específicas orgánicamente integradas en el Servicio Social y no en el Instituto Nacional de Previsión. Prueba de esta afirmación es que continúan totalmente vigentes sus Reglamentos de actuación, de 1 de octubre de 1959 (el del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo) y de 21 de noviembre de 1959 (el de los Servicios Médicos de Empresa) como igualmente las demás normas a ellas relativas, en tanto en cuanto no resulten afectadas por las nuevas disposiciones. Así, y al referirse a estos Organismos ya integrados, se establece:

El Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo es el Centro Superior de estudios, investigación y asesoramiento en medicina, seguridad e higiene del trabajo y orientará técnicamente la labor que en este orden realicen los Institutos Territoriales y en su caso, los Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo (artículo 26).

El Servicio Social, con su propia organización, asumirá las funciones reglamentariamente atribuidas a la organización de los Servicios Médicos de Empresa que en él se integren (artículo 28).

Con esta nueva ordenación, el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo vincula estrechamente su actuación preventiva externa en empresas y centros de trabajo a la Inspección de Trabajo, con acciones auxiliares de colaboración con ésta, perdiendo autonomía, pero, al mismo tiempo, emerge como Organismo Técnico dominante, al asumir nuevas funciones y competencias como la incorporación del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo y la Organización de los Servicios Médicos de Empresa.

El objetivo primordial del Servicio Social se desplaza ahora a «prestar el auxilio y colaboración técnica necesaria a la Inspección de Trabajo, como organismo al que está legalmente atribuida la vigilancia y correcta aplicación de la normativa en materia de seguridad e higiene en el trabajo» (artículo 19). Esta etapa, cuyo desarrollo se expone bajo el epígrafe de Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, abarca el periodo de tiempo comprendido entre 1975 y 1978, en el que se crea el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo y que calificábamos al principio de etapa de consolidación de este organismo.

En este tiempo, ya están en funcionamiento la mayor parte de los Centros Provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo y se ha ultimado la casi total incorporación al Servicio de los siempre estimados como numerosos profesionales técnicos de la prevención y otro personal de apoyo que cuenta ya con el Estatuto de Personal del Servicio Social de Higiene y Seguridad Social, de 5 de abril de 1974 (BOE de 24 de abril).

Los llamados "circuitos médicos de reconocimiento" de los Centros Provinciales permiten la realización de las funciones médico-preventivas de los profesionales del área sanitaria (médicos, ATS y auxiliares de clínica), fundamentalmente médicos y ATS de empresa, y para la actuación cerca de las empresas y centros de trabajo se desarrolla el concepto de "equipos de seguridad" que, como unidades funcionales para la mediana y pequeña empresa y de asesoramiento complementario en las grandes empresas, está integrado por varios técnicos medios (de dos a cuatro) encabezados por un técnico superior. Estos "equipos de seguridad" son los que van a reclamar la presencia, si es necesario, de los equipos de Higiene Industrial, que tomarán las muestras y medidas necesarias (higiene de campo) para que los laboratorios de esta especialidad suministren datos cualitativos y cuantitativos, que permitan conocer y corregir los riesgos profesionales que pudieran existir en el ambiente industrial.

Podemos decir que las acciones preventivas en el área médica, a través de los Centros y Circuitos de reconocimiento, y en el área técnica, a través de los Equipos de Seguridad, junto a una intensa acción formativa en esta materia, son los más comunes y característicos de las actuaciones del Servicio Social en esta etapa, sin olvidar la reforzada labor de apoyo técnico a la Inspección de Trabajo, que, cada vez más, requiere la actuación complementaria de los Técnicos del Servicio.

Instituto Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo (1978-1982)

Comprendemos bajo este epígrafe c), el periodo de tiempo que arranca con la promulgación del Real Decreto 36-1978, de 16 de noviembre, de "Gestión Institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo" (BOE de 18 de noviembre) que crea el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo como organismo de carácter administrativo, adscrito al Ministerio de Trabajo.

Es curioso reseñar que los sucesivos cambios que se van produciendo, en la política oficial de seguridad e higiene en el trabajo, coinciden con sucesivos cambios de denominación en este organismo: Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, para acabar llamándose Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en la vigente Ley 31-1995, de Prevención de Riesgos Laborales.

El Real Decreto Ley 36-1978 es un paso más en el alejamiento de la Seguridad e Higiene en el trabajo de la Seguridad Social. En el preámbulo de esta disposición, se confiesa paladinamente que

> *el Estado se reintegra de funciones que había asumido la Seguridad Social y que no son propias de la misma, tales como las referidas a empleo, educación y servicios sociales, más propias de un concepto de servicio público que no del delimitado acotamiento de prestaciones de la Seguridad Social.*

Los Servicios Sociales, a los que se refiere el Texto refundido de 30 de mayo de 1974 (artículo 24) y que se enumeran (artículo 25) comenzando por el de Higiene y Seguridad del Trabajo, se definían, con cierta oscuridad, como «complemento de las prestaciones correspondientes a las actuaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social».

No resulta fácil aplicar esta definición ("prestaciones complementarias de Seguridad Social") a las funciones que desempeñaba el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, pues las prestaciones de la Seguridad Social no pueden sustituir el cumplimiento de las obligaciones empresariales en materia de seguridad e higiene que, de acuerdo con la normativa vigente, recaen obligatoria y totalmente sobre el titular de la empresa o explotación.

El Real Decreto Ley 36-1978 viene, en este sentido, a despejar dudas interpretativas, siguiendo la tendencia cada vez más acentuada, y que se va abriendo camino, de considerar la regulación de la seguridad e higiene en el trabajo formando parte del ordenamiento jurídico laboral y no de la ordenación legislativa de la Seguridad Social, tendencia que culmina años después con la promulgación del Estatuto de los Trabajadores en 1980 y la posterior Ley General de la Seguridad Social (hoy vigente, aprobada por Real Decreto Legislativo 1-1994, de 20 de junio). En virtud de lo que establece el Real Decreto Ley que antes se menciona:

> *quedan transferidas a la Administración Institucional del Estado y dejan de tener la condición de Organismos de la Seguridad Social: el Servicio de Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera (PPO), Servicios de Universidades Laborales, así como el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo (artículo 4).*
>
> *El Instituto Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, que se crea en este Real Decreto Ley asume las funciones y competencias del actual Servicio del mismo nombre (artículo 5.4).*

que pasa a ser organismo autónomo del Ministerio de Trabajo y del que se desgajan, volviendo al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social: el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo; la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo; la Clínica de Enfermedades Profesionales; y la organización de los Servicios Médicos de Empresa; es decir, se teje (1976) y desteje (1978) para volver estos organismos a la órbita del Ministerio de Sanidad, que muy transitoriamente aglutina también la Seguridad Social. Desde entonces, estas entidades, muy relacionadas con la prevención de riesgos laborales, no han vuelto a la órbita del Ministerio de Trabajo y se residencian en el de Sanidad. En el patrimonio del Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo

> *se integran los bienes de la Seguridad Social, cualquiera que fuera su titularidad concreta, que hasta el presente, estaban adscritos directamente al actual Servicio de Higiene y Seguridad del Trabajo (Disposición Adicional Primera).*

Pese a esta transcrita Disposición Adicional de contenido económico, la pérdida del carácter de Servicio Social del nuevo Instituto Nacional y consiguiente desvinculación de la Seguridad Social, que había financiado generosamente a este organismo desde sus orígenes en 1971

(en que se crea como Plan Nacional), no resultó muy positiva para la actuación preventiva del Instituto.

Se puede decir que el nuevo estatus del Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, como organismo autónomo del Estado, ralentizó considerablemente el dinamismo de la etapa anterior, en que actuaba como Servicio Social de la Seguridad Social, situación en la que no hemos de ver exclusivamente razones de carácter económico.

El Real Decreto 577-1982 sobre estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (1982-1995)

El Real Decreto 577-1982, de 17 de marzo (BOE de 22 de marzo), sobre estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, establece un nuevo régimen jurídico para el Instituto, que se prolonga hasta la promulgación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en 1995. Son características del nuevo estatus jurídico:

- Destacar, en primer lugar, que el Instituto adquiere su actual denominación de Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, abandonando la anterior de Instituto Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, como le llamaba el Real Decreto de 1978; y en este cambio semántico, aparentemente insignificante, hemos de ver la influencia de la Constitución de 1978 y del Estatuto de los Trabajadores, en los que se utilizó, sin complejos, la vieja expresión de "seguridad e higiene en el trabajo".

- Se define al Instituto, en este Real Decreto, como «organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dependiendo orgánicamente de la entonces Subsecretaría de Empleo y Relaciones Laborales, a través de la Dirección General de Trabajo; y funcionalmente, de esta última».

A tenor de esta definición, la actuación del Instituto queda supeditada, a todos los efectos (dependencia orgánica y funcional), a la Dirección General de Trabajo, perdiendo autonomía; y basta leer las funciones técnico-preventivas (diecisiete) que se atribuyen al Instituto en el artículo 2 del Real Decreto, de 1982, para confirmar esta apreciación.

La pérdida de autonomía e iniciativa propia, en la actuación preventiva del Instituto, se atenúa, en cierto modo, con el Reglamento de funcionamiento del Consejo General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aprobado por Orden Ministerial, de 25 de enero de 1985 (BOE de 12 de febrero y 11 de mayo).

Este Consejo General se contempla como el órgano central del Organismo Autónomo, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, a través del que se articula la participación institucional de Administraciones Públicas y organizaciones sindicales y empresariales y, entre sus funciones, destaca la de establecer las directrices y criterios de actuación del Instituto Nacional.

El Consejo ejerce sus actividades hasta la creación, por la Ley 31-1995, de Prevención de Riesgos Laborales, de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (artículo 13), que viene a asumir las funciones de aquél. Si la actuación del Instituto se vincula a la Dirección General de Trabajo, se desvincula, al mismo tiempo, de la dependencia (conexión y dependencia) de la Inspección de Trabajo, que establecía el anterior Real Decreto de 1978.

De acuerdo con la regulación del Real Decreto 577-1982, la colaboración del Instituto con la Inspección de Trabajo que, obviamente, se mantiene, queda circunscrita a:

- Con carácter general, «prestar asesoramiento y colaboración técnica necesaria a la Inspección de Trabajo (artículo 2.15)».

- «Informar a la Inspección de Trabajo de la investigación de causas y factores determinantes de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en los casos de muerte, muy graves y graves (artículo 2.1)».

- Muy significativamente, «comunicar a la Inspección de Trabajo los casos de contravención grave y reiterada por las empresas o sus trabajadores, de normas de prevención de riesgos profesionales, que pudieran entrañar peligro para la salud o integridad física de los trabajadores; así como del incumplimiento de las comunicaciones o requerimientos que el Instituto haya formulado a las empresas, en el ejercicio de su misión de control».

Los párrafos antes transcritos resumen, creemos, el régimen de colaboración Inspección de Trabajo-Instituto Nacional, vigente hasta la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995, que justifican su literal reproducción.

Por lo demás, la regulación del Real Decreto 577-1982 (que solamente tiene diez artículos) es más bien parca y poco consistente, limitándose a establecer la estructura orgánica del Instituto, distinguiendo entre órganos centrales: Dirección, Consejo General y Centros nacionales, y órganos territoriales, como los Gabinetes Técnicos Provinciales, susceptibles, ya entonces, de inmediato traspaso a las Comunidades Autónomas.

La Constitución de 1978 y el Estatuto de los Trabajadores de 1980 (1978-1986)

A partir de 1978 y hasta 1995, en que se promulga la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la actuación preventiva del Instituto se desenvuelve en un ambiente de importantes cambios legislativos, que afectan de modo sustancial, tanto a la materia laboral de la seguridad y salud en el trabajo, como al propio funcionamiento del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, tal como fue inicialmente concebido.

Se producen en este periodo de tiempo y, entre otros, dos acontecimientos que condicionan poderosamente las actuaciones preventivas públicas y privadas y su posterior evolución. Nos referimos:

- De modo muy especial, a la Constitución de 1978, que implanta un nuevo modelo de organización territorial del Estado, conocido como Estado de las Autonomías.

- Al Estatuto de los Trabajadores de 1980, que acomoda y sintoniza la legislación laboral española al nuevo sistema de relaciones laborales definido por la Constitución.

La seguridad e higiene en el trabajo adquiere dimensión constitucional con la promulgación de la Constitución de 27 de diciembre de 1978 (BOE de 29 de diciembre). Siguiendo la pauta de las más modernas Constituciones, consagra constitucionalmente en su articulado muchos derechos de carácter laboral y social; entre estos derechos hace expresa mención a la seguridad e higiene en su artículo 40.2, al considerar como uno de los principios de la política social y económica del Estado «velar por la seguridad e higiene en el trabajo», lo que implica una categorización al máximo rango jurídico, de la prevención de riesgos laborales.

Poco tiempo después, en 1980, se promulga el Estatuto de los Trabajadores, que sienta el derecho del trabajador a la seguridad e higiene en el trabajo, considerando a este derecho como derecho y deber básicos del contrato de trabajo; reflejo de los preceptos constitucionales (artículo 40.2 y 43), que de esta forma proyectan su influencia sobre el ámbito laboral.

La Constitución de 1978

La Constitución de 1978, y su modelo de organización territorial del Estado, afecta fundamentalmente a la actuación preventiva del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, hasta entonces definido y actuando como organismo autónomo de carácter administrativo en todo el territorio nacional.

La Constitución confiere a las Comunidades Autónomas una serie de competencias que se enumeran en el artículo 148.1, pero, al mismo tiempo, también relaciona en su artículo 149.1 las competencias exclusivas del Estado y, entre éstas, se menciona de modo expreso a «la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas». Al amparo de los preceptos constitucionales, se inicia en estos años un vertiginoso proceso de transferencias de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas, que afecta sustancialmente a la seguridad e higiene en el trabajo y al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

La seguridad e higiene es materia laboral y su regulación, incluida como tal en el nº 7 del artículo 149.1 constitucional, forma parte de la legislación laboral. La propia Ley 31-1995, de Prevención de Riesgos Laborales, establece, para otorgarle el carácter de legislación básica, que esta Ley, así como las normas reglamentarias que dicte el Gobierno en virtud de lo establecido en el artículo 6 (de la Ley 31-1995), constituyen legislación laboral dictada al amparo del artículo 149.1. 7º de la Constitución (Disposición Adicional Tercer de la vigente Ley 31-1995).

«La aplicación y ejecución» de esta normativa de seguridad y salud puede ser ejercida por los «órganos administrativos de las Comunidades Autónomas en virtud y en los términos de los respectivos Estatutos de Autonomía». Lo que se excluye es la facultad normativa, tanto legal como reglamentaria, que reside exclusivamente en el poder legislativo y Gobierno del Estado.En este proceso de transferencias de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas, los Gabinetes Provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo y los Centros de

Trabajadores. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Higiene y Seguridad dependientes de éstos, donde se realizaban la gran mayoría de las acciones preventivas del Instituto Nacional, se consideraron sin discusión, y desde el primer momento, como órganos de aplicación y ejecución de lo establecido por la legislación laboral de seguridad e higiene en el trabajo, por lo que se transfirieron en bloque a las Comunidades Autónomas, a medida que se iban aprobando los respectivos Estatutos de Autonomía (que no fueron de aprobación simultánea: el último fue transferido en 1999).

Las transferencias privan al Instituto Nacional de las proyecciones territoriales que representaban los Gabinetes Provinciales y en los que radicaba su poderosa organización técnica, reduciendo considerablemente la capacidad operativa para abordar las ambiciosas misiones preventivas que venía desarrollando. La nueva organización territorial del Estado, que representa la España de las Autonomías, hace perder al Instituto Nacional una parte sustancial de sus efectivos humanos altamente cualificados y de sus centros e instalaciones técnicas, dotadas de costosos equipamientos. La prevención de riesgos laborales sigue desarrollándose con idénticos medios en todo el territorio nacional, pero totalmente desvinculada del Instituto y dependiendo de cada Comunidad Autónoma.

Hemos de aceptar que el Instituto, como organización preventiva, experimenta un rudo golpe, quedando reducido a su organización central, que se mantiene intacta, y en la esfera territorial a los entonces llamados Institutos Territoriales y hoy Centros Nacionales.

El proceso de transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas no se consuma automáticamente con la sola previsión constitucional de 1978, sino que, al remitirse a los respectivos Estatutos de Autonomía, abre un largo periodo (aprobación de Estatutos, transferencia de funciones, etc.) que se extiende hasta bien entrados los años noventa. La Constitución preverá, en principio, tres vías de acceso a la Autonomía:

- el procedimiento ordinario, que se traduce en un acceso gradual a las competencias, alcanzando las enumeradas en el artículo 149.1 constitucional, transcurrido un periodo previo de cinco años.

- Procedimiento o vía privilegiada, en el que no es necesario el transcurso de cinco años, que es el caso de las llamadas "Comunidades Históricas", circunstancia que solamente concurría en Cataluña, País Vasco y Galicia.

- Y la llamada vía rápida, en el que tampoco era necesario el transcurso de cinco años para asumir las competencias del artículo 149, que fue el caso del Estatuto de Autonomía de Andalucía y que más tarde se extendió a otras Comunidades como Valencia, Canarias o Comunidad Foral Navarra [399].

Aprobados los respectivos Estatutos, se va produciendo seguidamente el traspaso a los entes autonómicos de los Gabinetes Técnicos Provinciales y Centros de Seguridad e Higiene (instalaciones y personal adscrito, traspaso que tampoco se produce simultáneamente en todas las autonomías y provincias, siendo los primeros Gabinetes y Centros transferidos los de Andalucía, Cataluña, Galicia y Valencia (1982); País Vasco (1985); Navarra (1986); etc., etc. El proceso se prolonga hasta 1999.

El Estatuto de los Trabajadores de 1980

La promulgación del Estatuto de los Trabajadores, en 1980, no afecta ciertamente, de modo directo, al funcionamiento del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, pero sí al tratamiento legislativo de la seguridad e higiene en el trabajo, materia laboral íntimamente asociada a su propia extensión.

La seguridad e higiene se asienta en el Estatuto, sobre nuevas bases. Los someros pronunciamientos estatutarios, contenidos en los artículos 4 y 5 ("derechos y deberes laborales básicos"); y 19 (rubricado como "seguridad e higiene") vienen a consagrar, en la Ley laboral básica, el derecho del trabajador a la seguridad e higiene en el trabajo, como una condición contractual de las muchas que integran el contenido del contrato de trabajo.

Ahora bien, si la naturaleza contractual de la obligación de seguridad del empresario halla eco en el artículo 19 estatutario (se rubrica en el Capítulo II "Contenido del contrato", y en su Sección 2ª "Derechos y deberes derivados del contrato de trabajo"), los sumarios pronunciamientos de sus artículos 4 y 5, calificándolos como derecho y deber laboral básico, evidencian el interés público que la seguridad e higiene entraña, al ser estos artículos 4 y 5 reflejo de preceptos constitucionales (singularmente los artículos 40.2 y 43 de la Constitución) que, de esta forma, proyectan su influencia en el ámbito laboral.

La seguridad y salud del trabajador regresa, con el Estatuto, a la ordenación positiva del contrato de trabajo, piedra angular del Derecho del Trabajo, tras el sorprendente silencio de los textos análogos anteriores, a los que el Estatuto vino a sustituir: Leyes de Contrato de Trabajo de 1944 que durante más de treinta años han regido las relaciones laborales y a la efímera Ley de Relaciones Laborales de 1976 (1976-1980). Con el Estatuto, la prevención de riesgos laborales (que no otra cosa significa la tradicional y constitucional denominación de seguridad e higiene en el trabajo) se inserta definitivamente en el campo normativo de las relaciones laborales, alejándose de la órbita normativa de la Seguridad Social.

En los orígenes, tanto de la Seguridad Social como de la Seguridad e Higiene, que para ambas representa la primera Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo de 1900, se da un tratamiento unitario a la reparación de las secuelas del accidente de trabajo, como a la "prevención" de éstos ("previsión", se llamaba entonces). Las sucesivas normas de accidente de trabajo, o Leyes de Seguridad Social, son directamente continuadoras, con todas las modificaciones, de la primitiva Ley de 1900. Por ello, se puede estimar que la contemplación de la Seguridad e Higiene o prevención de los riesgos del trabajo, por la Seguridad Social, obedece a pura inercia histórica.

La evolución del Derecho del Trabajo, desde aquellas etapas iniciales, ha seguido en esta materia otros derroteros, y hoy se distingue con toda claridad entre la prevención de los riesgos profesionales o seguridad e higiene, comprendida en el puro ámbito de la relación laboral, y los aspectos reparadores del accidente o enfermedad de trabajo, que forman parte del Sistema de la Seguridad Social. El Estatuto de los Trabajadores consagra definitivamente esta doctrina, como años después, 1994, reconoce el vigente Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de 20 de junio de 1994, que deroga y viene a sustituir a la anterior, de 30 de mayo de 1974 (vigente en el periodo de tiempo que estamos contemplando), que ya omite los preceptos relativos a la seguridad e higiene, por no hablar de la Ley 31-1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, con la que entraríamos en el derecho vigente.

Concentración en la Delegación de Trabajo de la Federación de la Construcción de CCOO contra los accidentes de trabajo mortales, abril 1988
Fondo Unidad Obrera
Fundación 1° de Mayo

Jornadas de Seguridad e Higiene en el Trabajo de UGT, celebradas en Madrid el 29 de junio y 1 de julio de 1978
Paco Noguera
Fundación F. Largo Caballero

I Jornadas de Salud Laboral organizadas por UGT.
"Por un trabajo sano y seguro"
[198_?]
Inma Mesa
Fundación F. Largo Caballero

I Jornadas de Salud Laboral
USMR 12-14 dic 1989
Fondo Unidad Obrera
Fundación 1° de Mayo

La determinación de cuál sea el alcance y contenido de la obligación empresarial, se hace reposar en el Estatuto, en el término de «protección eficaz» (expresión que se reitera en la Ley 31-1995 de Prevención de Riesgos Laborales), de perfiles indefinidos, que hemos de entender como comprensiva de todas cuantas medidas preventivas sean posibles y necesarias para hacer realidad, en beneficio del trabajador, esa «protección eficaz» de que habla el artículo 19 estatutario.

Sin embargo, el retorno a la concepción contractual y la relevancia que a la seguridad e higiene da el Estatuto de los Trabajadores, no halla eco de modo inmediato en la legislación reglamentaria. El Estatuto no deroga y deja enteramente vigente toda la normativa relativa a la seguridad e higiene en el trabajo, hasta entonces exclusivamente abandonada al orden reglamentario y, obviamente, de carácter preconstitucional.

Es lo cierto, sin embargo, que el Estatuto vino a agitar las aguas legislativas de la seguridad e higiene y que, a raíz de su publicación, todos los sectores relacionados con la prevención y el propio Instituto Nacional comienzan a poner en tela de juicio la reglamentación relativa a esta materia, reclamando una actualización normativa, que, sin embargo, tardó mucho en producirse. La Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971, la disposición específica más importante preconstitucional, prolonga su vigencia veinte años después de 1978, incluso ya vigente la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995, en determinados aspectos.

La integración en Europa y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (1986-1995)

La integración en Europa

La Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, inicialmente conocida como Mercado Común Europeo, se constituye en 1957, por el Tratado de Roma, abarcando, en principio, seis Estados miembros, los más importantes y desarrollados de Europa: Francia, Alemania, Italia y los tres países del Benelux. Posteriormente ha experimentado varias y sucesivas ampliaciones, incorporándose España en 1986.

La Unión Europea viene desarrollando, desde su creación en 1957, en la búsqueda del mercado único, una actividad legislativa propia, a través de sus instrumentos legislativos específicos: reglamentos y directivas comunitarias. El más utilizado es la directiva, que no es de inmediata aplicación en el ámbito europeo, como el reglamento, sino que obliga a los Estados a adaptar su legislación interna en un determinado plazo a las prescripciones contenidas en la directiva. Es decir, la directiva fija los fines y deja a los Estados la elección de los medios necesarios para conseguir estos fines.

Se suele convenir en que la Unión Europea ha conseguido importantes logros en el campo económico y no tantos en el terreno social, lo que ha llevado a algún autor a acusar a la Comunidad de «frigidez social» (Durán). Sin embargo, la «seguridad y salud en el trabajo», que es la expresión dominante en el ámbito comunitario, para referirse a la seguridad e higiene, constituye una excepción en el desinterés de la Unión Europea por los aspectos sociales y laborales. Desde su creación y mucho antes de la incorporación de España en 1986, viene prestando permanente y especial atención, a través de directivas, a la seguridad y salud de los trabajadores, hasta el punto de poderse afirmar que esta actividad legislativa constituye la principal y casi exclusiva manifestación de lo que se viene llamando «dimensión social» del mercado común europeo[400].

La incorporación de España a la Unión Europea, que se produce el 1 de enero de 1986, abre un campo insospechado de actuación para el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

En este tiempo, se ha consumado, o está en camino de consumarse, la transferencia de muchos Gabinetes y Centros Provinciales de Seguridad e Higiene en el Trabajo a las Comunidades Autónomas; y el Instituto acusa negativamente la desmembración de sus proyectos territoriales en el ámbito nacional. Esta situación sume al Instituto en una indefinición de funciones técnico-preventivas, que anteriormente venía desarrollando y le obliga a buscar nuevos campos de actuación, acordes con la sensible disminución potencial preventiva, que trae consigo la nueva organización territorial del Estado.

La participación de España en la Unión Europea como miembro de pleno derecho, a partir de 1986, lleva al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo a encontrar un espacio propio y privilegiado, no previsto por su regulación orgánica (Real Decreto 577-1978) para su actuación preventiva, que colma sus actividades en los años siguientes a 1986.

En primer lugar, hay que adaptar, al derecho interno, las directivas CEE que ya estaban en vigor cuando España se incorpora en 1986 (cinco) y aquí ya se produce una significativa participación del Instituto, cumpliendo su función de "estudio, informe y propuesta" a la Dirección General de Trabajo o cualquier otro organismo público, a través de la misma, de normas, en su aspecto técnico, en materia de seguridad e higiene en el trabajo (artículo 2.4 del Real Decreto 577-1982). Pero, cuando el campo de actuación del Instituto Nacional se amplía considerablemente, en su vertiente europea, es cuando España comienza a participar activamente en la elaboración de las numerosas directivas comunitarias relativas a la seguridad y salud de los trabajadores, que sigue siendo objetivo prioritario de la labor legislativa de la Unión Europea.

En 1987, y con la entrada en vigor del Acta Única Europea, el 1 de julio de este año, la actuación normativa de la Unión Europea, en materia de prevención de riesgos laborales, cobra nuevo impulso. Esta vigorización toma, como punto de referencia, el artículo 118.A, que prevé la adopción por el Consejo de Europa de directivas relativas a la seguridad y salud por mayoría cualificada de los Estados miembros, rompiendo la exigencia de unanimidad requerida anteriormente, y que, con la ampliación del ámbito comunitario por la incorporación de nuevos Estados, dificultaba considerablemente su aprobación.

A partir de esta fecha, 1987, las directivas de la Unión Europea, en materia de seguridad y salud, surgen en cascadas. Hito fundamental en esta época es la adopción, el 8 de junio de 1989, de la llamada Directiva Marco, relativa a la «aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo», cuya traducción al derecho español interno se producirá años después (1995), con la promulgación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

La propia Directiva Marco anuncia, en su articulado, la publicación de otras directivas específicas y, al momento actual (2007), se contabilizan hasta veinticinco directivas relativas a la seguridad y salud

de los trabajadores, posteriores a la Directiva Marco, lo que nos da idea de la ingente actividad legislativa de la Unión Europea en esta materia.

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo es, en esta etapa que arranca de 1987, pieza esencial de la participación española en el ámbito europeo, con constantes desplazamientos a las instituciones europeas de sus técnicos más preparados, para participar en las numerosas comisiones y grupos de estudio y trabajo, que llevan consigo la elaboración de esta maraña de directivas.

Prolegómenos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995

La incesante actividad normativa de la Unión Europea en materia de seguridad y salud en el trabajo, a que antes hemos hecho referencia, tiene lógicamente una evidente repercusión en España, que ya contempla la necesidad de ir adaptando, al derecho interno, la explosión de directivas que se van publicando en el ámbito europeo de la CEE.

Singularmente, la aprobación de la Directiva 89-391-CEE, de 12 de junio de 1989, relativa a la «aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo», conocida como Directiva Marco, obliga al legislador español a «poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva, a más tardar el 31 de Diciembre de 1992». Esta Directiva, de contenido básicamente jurídico, a diferencia de las «directivas específicas» de ella derivadas, que tienen un contenido fundamentalmente técnico, viene a sentar un marco jurídico general en el que opera la política de prevención comunitaria. La obligada transposición al derecho interno de esta Directiva Marco determina la inmediata puesta en marcha de trabajos prelegislativos en el seno del Ministerio de Trabajo, con la participación de organizaciones empresariales y sindicales, buscando el consenso de todos los sectores implicados: Administración, Sindicatos y Organizaciones Empresariales.

Se abre, entonces, un interminable proceso de reuniones y negociaciones para conseguir el texto de lo que después se llamaría Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que se extendió durante el mandato de tres Ministros de Trabajo (Sres. Chaves, Martínez Noval y Griñán), entre los años 1987 y 1995. Punto de partida es el anuncio del Ministro de Trabajo en el Congreso Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo, celebrado en Madrid, en diciembre de 1987 y en la conferencia inaugural, de una Ley que entonces se presentó como "Ley de Protección de la Salud y Condiciones de Trabajo", que sirva, y fueron sus palabras, «de principio y referencia, no sólo para la ordenación de los aspectos básicos de la seguridad e higiene, sino también para el correspondiente desarrollo reglamentario» (no se habla de la Directiva Marco, que aún, 1987, no se había adoptado).

Las negociaciones entre los agentes sociales que desembocaron en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995, fueron excesivamente largas y difíciles y rebasaron ampliamente el plazo que para su transposición al derecho interno fijaba la propia Directiva Marco de 1989, «a más tardar el 31 de diciembre de 1992».

Se elaboraron hasta cuatro sucesivos Borradores del Anteproyecto de Ley, cada uno de los cuales circulaba entonces profusamente entre todos los sectores relacionados con la prevención de riesgos laborales, dando lugar a la organización de innumerables jornadas, simposiums, seminarios, mesas redondas, etc., en las que se analizaba el provisional articulado de los Borradores de Anteproyecto, como si se tratara del texto definitivo de la Ley.

Es curioso resaltar que cada uno de estos cuatro sucesivos Borradores de Anteproyecto se iban denominando de forma diferente, pasando de Ley de «protección de la salud y condiciones de trabajo», del primer Borrador, a «protección de la salud en las condiciones de trabajo», del segundo Borrador, a «prevención de riesgos para proteger la salud en el trabajo», en el tercero, hasta la denominación final en el cuarto y último de «prevención de riesgos laborales», que rubrica la Ley vigente de 1995, por no hablar del término de "Ley de Salud Laboral", como también fue conocida. Y es que, hasta la nueva nominación de la futura Ley, materia teóricamente baladí (cuando se disponía del constitucional y estatutario término de "seguridad e higiene" o del de "seguridad y salud" de la Unión Europea) fue objeto de diferencias y arduas discusiones; como lo fue la interpretación que se da en la Ley a la expresión "participación equilibrada" que utiliza la Directiva Marco en su artículo 11, para referirse a la participación de los trabajadores y sus representantes generales y específicos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la empresa.

Este largo y laborioso periodo de gestación prelegislativa (1987-1995) de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, plagado, como hemos dicho, de análisis y reflexiones en los más diversos foros públicos y privados, ocupó buena parte de las actividades preventivas y de la actuación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, compatibilizada con su intervención en los órganos de la Unión Europea.

El Instituto, no sólo estuvo presente en todos estos escenarios, sino que participó muy activamente en la elaboración de los sucesivos Borradores del Anteproyecto de Ley, prestando su asesoramiento técnico y experiencia europea.

Estas actuaciones llenan la actividad del Instituto, en este largo periodo, que se extiende hasta los aledaños de 1995 en que ve la luz, en el BOE, la Ley 31-1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Esta Ley, cuerpo básico de la prevención de riesgos laborales, cumple tres objetivos que se explicitan en su Exposición de Motivos:

- Transpone al derecho español y en una norma de rango legal la Directiva Marco 391-1989-CEE.
- Hace realidad el mandato constitucional contenido en el artículo 40.2 de nuestra Constitución, y
- Cumple con los compromisos contraídos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a partir de la ratificación del Convenio 155 sobre la «seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente del trabajo», ratificado en 1985.

Al Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo dedica expresamente la Ley de Prevención de Riesgos Laborales su extenso artículo 8, en cuyo examen no entramos por corresponder a otras partes de este trabajo colectivo.

Notas

395. Según estadísticas oficiales, a 30 de junio de 1976 existían 3998 Servicios Médicos de Empresa constituidos (propios y mancomunados), con actuación en 6227 empresas que, a su vez, agrupaban a una población laboral protegida de 2040000 trabajadores. Se contabilizan además y formados en la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo desde 1959 (muy pocas Facultades de Medicina contaban con la especialidad de Medicina del Trabajo) 5923 médicos diplomados y 13738 ATS y enfermeras, en posesión del diploma de Medicina de Empresa, absolutamente imprescindible para formar parte de estos Servicios (artículo 27 del Reglamento de 21 de noviembre de 1959).
396. Insistiendo en su escasa implantación en comparación con los Servicios médicos de las Empresas según datos facilitados en 1975 por las Asociaciones de Seguridad: en la industria de la construcción había 46 empresas con Técnico de Seguridad o Servicio Técnico de Seguridad; en la industria eléctrica se contabilizaron 26 y en la industria química 43 (datos facilitados, a la sazón, por SEOPAN, Asociaciones de Obras Públicas de Ámbito Nacional; AMYS, Asociación de Medicina y Seguridad, de UNESA, para la Industria Eléctrica y ASIQ, Asociación de Seguridad de la Industria Química). (Datos tomados del libro *La seguridad e higiene en el trabajo obligación contractual y como deber público*, Leodegario Fernández Marcos, editado por el Ministerio de Trabajo, Madrid 1975. ISBN, páginas 84-500, 6987-4; página 234).
397. AMYS (Asociación de Medicina y Seguridad de UNESA para la Industria Eléctrica) que agrupaba, en aquellas fechas, a 26 empresas y 45987 trabajadores del sector eléctrico; CSIS (Comisión de Seguridad de la Industria Siderometalúrgica), a la que pertenecían 95 empresas y 191677 trabajadores del sector siderometalúrgico y ASIQ (Agrupación de Seguridad de la Industria Química) que asociaba a 43 empresas y 54321 trabajadores.
398. Si la Orden Ministerial de creación del Plan Nacional ve las páginas del BOE el 11 de marzo de 1971, en mayo del mismo año (apenas dos meses después), ya están nombrados y comienzan sus actuaciones los primeros 9 Jefes de Gabinetes Provinciales: Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Sevilla, Vigo-Pontevedra, Santander, Zaragoza y Jaén, nombramientos que se extenderían posteriormente a casi toda España en el mes de septiembre. Uno de los aciertos del nuevo organismo fue su inmediata puesta en marcha con los medios de que iba disponiendo.
399. Generalmente, los nombramientos de los Jefes de Gabinete, como de los directores de los Institutos Territoriales (radicados en Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao) recaen en profesionales con una cierta experiencia previa en prevención de riesgos profesionales: médicos (médicos de empresa), ingenieros e inspectores de trabajo.
400. De los nueve primeros Jefes de Gabinete designados en mayo de 1971, tres eran Inspectores de Trabajo; (Madrid, Valencia, Bilbao) y cuando en septiembre se completan estas designaciones, casi una tercera parte de ellos son Inspectores de Trabajo, circunstancia que contribuyó, en gran medida, a atenuar reticencias y despejar incomprensiones en el seno de la Inspección de Trabajo, situación que, por otro lado, no era uniforme, variando de unas a otras provincias.
401. Así, en 1979, se aprueban los Estatutos de Autonomía de Cataluña y País Vasco, por Ley Orgánica de la misma fecha, 18 de diciembre de 1979. En 1981, los Estatutos de Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria. En 1982, los de Navarra, Rioja, Valencia, Murcia, Castilla-La Mancha, Canarias y Aragón. Y en 1983 los de Extremadura, Castilla-León, Baleares y Madrid.
402. La primera directiva, relativa a la seguridad y salud en el trabajo, la adopta la Comunidad Europea en 1977, sobre "normas de señalización en centros y lugares de trabajo", a las que se siguen:
Directiva de 29 de junio de 1978 sobre "protección de los trabajadores expuestos al cloruro de vinilo monómero".
Directiva de 27 de noviembre de 1980 sobre "protección de los trabajadores contra los riesgos de la exposición a agentes físicos, químicos y biológicos durante el trabajo".
Directiva de 28 de julio de 1982 sobre "protección de los trabajadores contra los riesgos ligados a la exposición al plomo metálico y sus compuestos iónicos".
Directiva de 19 de septiembre de 1983, relativa a "la exposición al amianto"
y Directiva de 12 de mayo de 1986 sobre "protección de los trabajadores contra los riesgos derivados de la exposición al ruido durante el trabajo".
Todas ellas antes de la incorporación de España a la CEE.

_232

1971-1995

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Anónimo
49 x 34 c
Litografía sobre pap
19
Colección particu

VI Congreso Internacional de Higiene...
Cerra

69,5 x 50 cm
Offset sobre papel cuché
1971
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1971
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

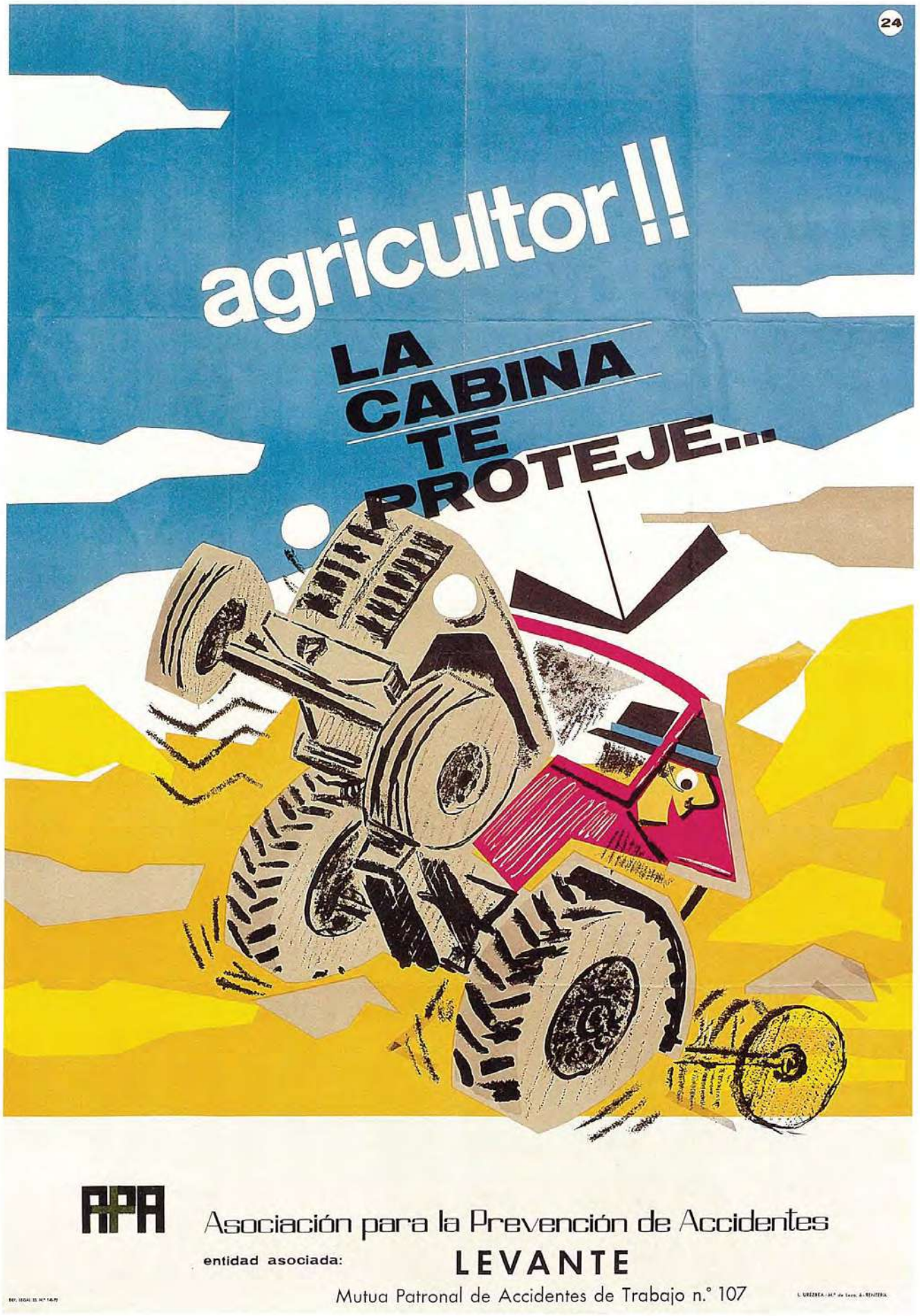
49,2 x 33,7 cm
Litografía sobre papel
1971
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

48,7 x 33,7 cm
Litografía sobre papel
1971
Colección particular

Congreso Nacional de Mutualidades Laborales
Garbayo

98 x 67,5 cm
Offset sobre papel
1971
Colección particular

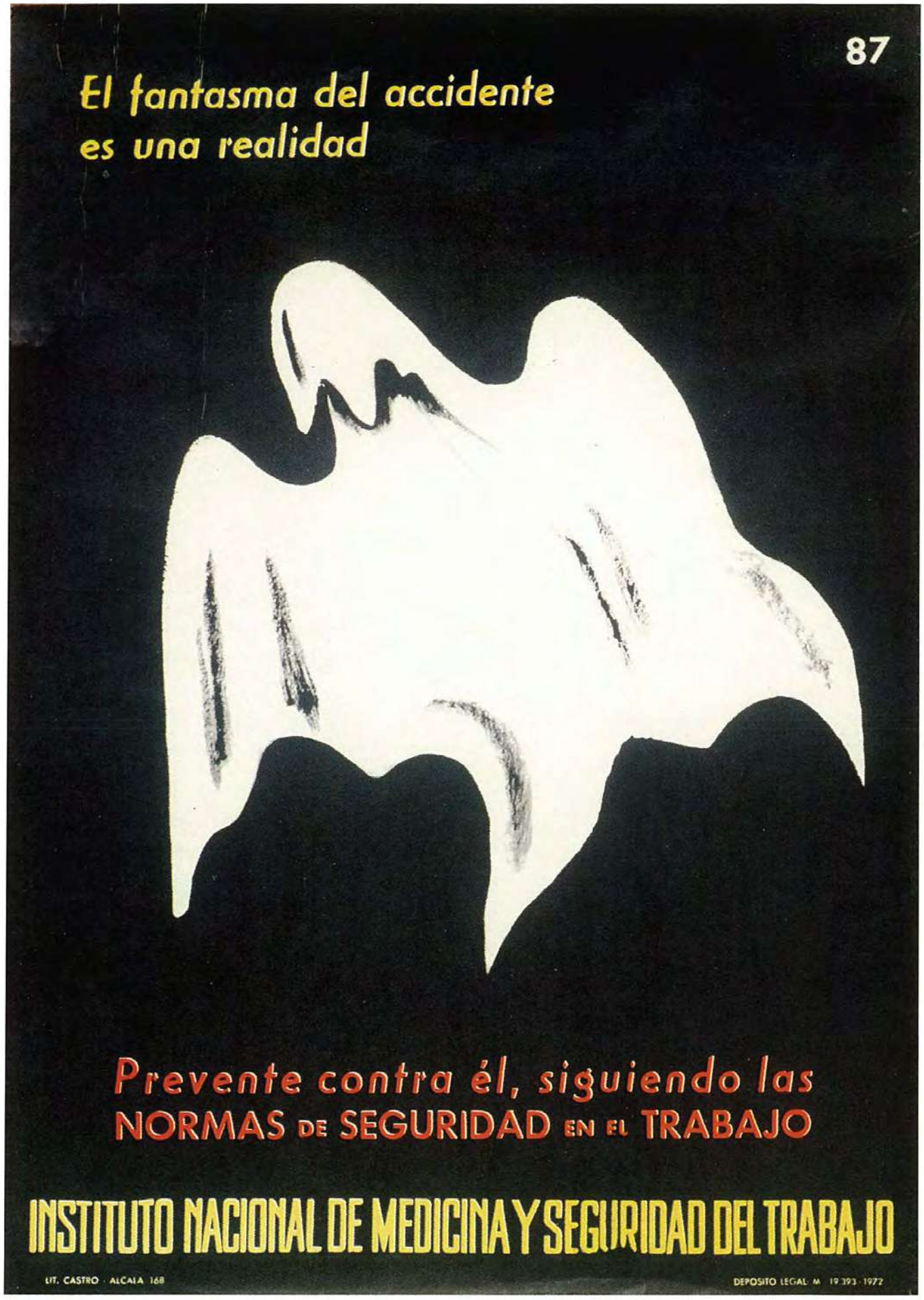


Asociación para la Prevención de Accidentes (APA)
Anónimo

86 x 59 cm
Offset sobre cartón
1972
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1972
Colección INSHT



Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Anónimo

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1972
Colección INSHT

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1976
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

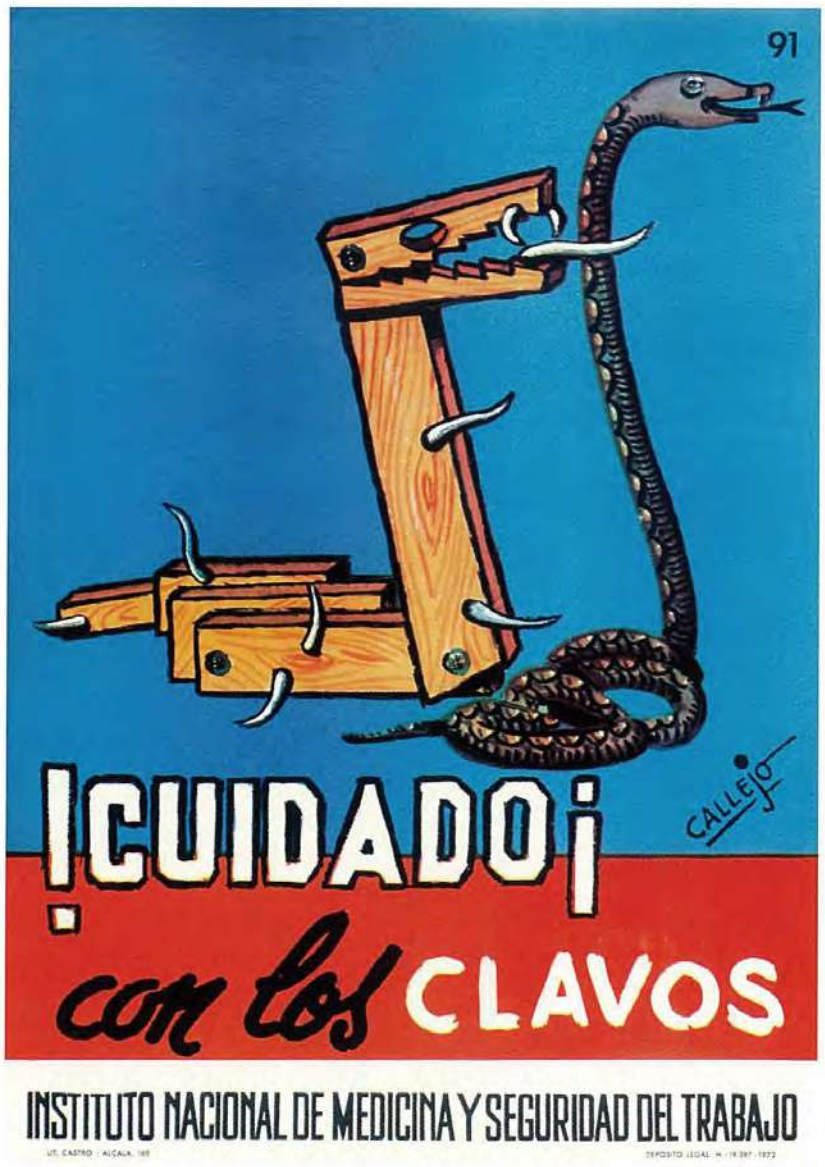
49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1976
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1976
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Cerra

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1976
Colección particular



Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
c. 1970
Colección INSHT

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1972
Colección INSHT

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1972
Colección INSHT

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1972
Colección INSHT

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1972
Colección INSHT

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1976
Colección particular

Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo
Callejo

49 x 33,7 cm
Offset sobre papel
1976
Colección particular

Cuando algo tan importante está en juego...
Anónimo

42 x 30 cm
Offset sobre papel
1976
Fundación F. Largo Caballero

Con la salud no se juega
Anónimo

42 x 30 cm
Offset sobre papel
c. 1980
Fundación F. Largo Caballero

Seguridad desde el proyecto
Haro

40 x 30 cm
Offset sobre papel
1988
Fundación F. Largo Caballero

Trabaja limpio
Garbayo
40 x 30 cm
Offset sobre papel
1981
Fundación F. Largo Caballero

Ley de salud laboral ¡ya!
Anónimo

63 x 42 cm
Offset sobre papel
c. 1992
Fundación F. Largo Caballero

Segunda parte: el Sistema Nacional de Prevención a partir de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995

261
01. El cambio legislativo en prevención de riesgos laborales como adaptación al cambio social
Javier Pinilla García

266
02. Configuración y principios del modelo español de prevención a partir de 1995
Yolanda Valdeolivas García
Gregorio Tudela Cambonero

283
03. Diálogo Social en la elaboración y desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales
Marcos Peña Pinto
Francisco González de Lena

292
04. Participación y representación de los agentes sociales y de los trabajadores en la Seguridad y Salud en el Trabajo
Fernando Valdés Dal-Ré

306
05. Negociación colectiva en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo
Tomás Sala Franco

313
06. Sobre las responsabilidades en materia de prevención de riesgos laborales
Joaquín Aparicio Tovar

322
07. El sistema de prevención en la empresa
José Luis Castellá López

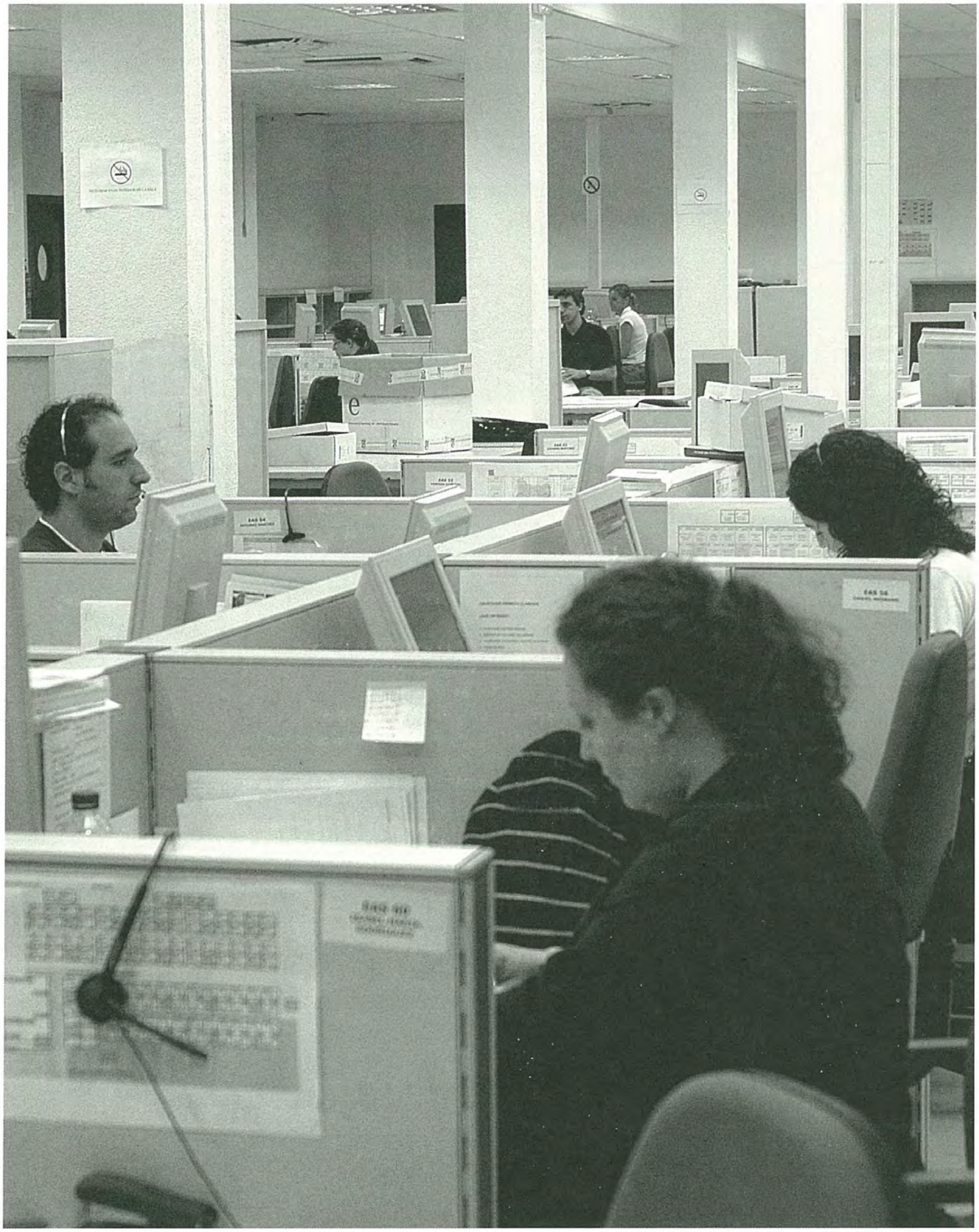
332
08. Políticas Públicas en prevención de riesgos laborales
Emilio Castejón Vilella

344
09. Las Comunidades Autónomas y la prevención de riesgos laborales
Fernando Villalobos Cabrera
José Luis Villar Rodríguez

352
10. La institución de control del cumplimiento de la normativa: Inspección de Trabajo y Seguridad Social
Raimundo Aragón Bombín

365
11. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo: Organismo Técnico especializado de referencia nacional
Beatriz Losada Crespo
Marta Jiménez Agueda

374
12. La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales
José Yanes Coloma
Pedro Montero Lebrero



Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

01. El cambio legislativo en prevención de riesgos laborales como adaptación al cambio social

Javier Pinilla García
Consejero de Investigación y Promoción
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

La década de los años ochenta del pasado siglo constituye para España un tiempo de acumulación de cambios de gran entidad en todos los órdenes de la vida, el social, el político y el económico. Probablemente en ningún otro ámbito ha sido tan intenso este proceso de cambio como en el que se refiere al mundo del trabajo. La aprobación del Estatuto de los Trabajadores en el año 1980 abre el camino a un cúmulo de profundas transformaciones en las ideas, la regulación legal y la práctica de las actividades encaminadas a la prevención de riesgos laborales, tanto en el marco de la empresa como en el cotidiano quehacer de las instituciones públicas.

En primer lugar, el contexto socioeconómico sufrió en ese periodo y aún sigue experimentando un proceso de mutación acelerado. El peso proporcional de los distintos sectores económicos, agricultura, industria y servicios, ha variado de forma sustancial en las últimas décadas y muy probablemente lo seguirá haciendo[1]. Además, y como consecuencia de la aplicación de tecnologías de la información, una efectiva terciarización se ha ido abriendo paso en las empresas haciendo difícil establecer para muchas tareas los límites entre actividad productiva y de servicios, dentro del propio sector industrial. Bajo la premisa de "centrarse en sus competencias fundamentales", las empresas se han venido embarcando en un proceso de descentralización estableciendo para la ejecución de sus actividades una tupida red interempresas de las que el caso más conocido, pero no el único, es el del sector de la construcción y obra pública. De esta forma se fragmenta el poder de dirección efectivo entre múltiples empresarios. Ello comporta evidentes limitaciones a la capacidad de contar con una organización preventiva autónoma por parte de la mayor parte de las unidades empresariales[2] y de coordinar adecuadamente sus responsabilidades al respecto.

Por su parte, la población activa también ha visto modificada su composición. Las mujeres como colectivo van, poco a poco, pero de forma inequívoca, reclamando su protagonismo en el mundo laboral. Su tasa de actividad se incrementa cada año[3] y conquista nuevas tareas y actividades, antaño consideradas como masculinas.

La incorporación a la vida económica activa de los jóvenes, si bien condicionada por el alto nivel de desempleo, en particular en ese periodo, ha ido modificando la estructura de edades en los distintos sectores económicos, contribuyendo a que la edad media de los trabajadores industriales sea más alta que la de los empleados en el sector servicios, lo que sin duda origina nuevos problemas que han de resolverse con la adaptación ergonómica de los puestos de trabajo. Además, no sólo la composición de los calificados como trabajadores ha cambiado; también lo ha hecho la misma consideración del trabajo y del puesto de trabajo. La movilidad funcional y la polivalencia se han instalado como una característica básica de la organización laboral[4]. Por su parte, la alta rotación de los trabajadores temporales comienza a mostrarse más como un símbolo de ineficiencia de la organización empresarial, que no es capaz de retenerlos, que como un ejemplo de flexibilidad y adaptabilidad. Además, el trabajo no asalariado ocupa una importante y creciente parcela de la actividad económica.

Las consecuencias de estos cambios, en lo que se refiere a la prevención de riesgos laborales, son de variada índole. Los riesgos tradicionales del mundo industrial, en particular los accidentes de trabajo, muestran aún un preocupante nivel. Y si este problema, primitivo origen de las políticas públicas de prevención –ya en 1900 España cuenta con una Ley de Accidentes de Trabajo–, no parece estar ni mucho menos controlado, nuevos factores de riesgo aparecen ligados a nuevas actividades. Si bien en el ámbito de la Unión Europea toda nueva sustancia química comercializada requiere previamente una investigación de su toxicidad potencial, aún desconocemos muchos de los efectos sobre la salud de las miles de sustancias y preparados de uso habitual en la industria. Al tiempo un nuevo sector en expansión, el de la biotecnología, aporta nuevas preocupaciones en lo que se refiere a la posible infección por agentes biológicos, sumándose al ya tradicional del sector sanitario. Cuando la lucha contra el ruido en el lugar de trabajo comienza a dar sus primeros frutos, por vía de una mayor exigencia de reducción de la emisión sonora de los equipos, somos más conscientes del riesgo de otros agentes físicos tales como los campos electromagnéticos o el empleo del láser. Si bien las tareas que requieren esfuerzos físicos importantes van poco a poco desapareciendo, por la aplicación de medios mecánicos, son, por otra parte, cada vez más numerosas las quejas de trabajadores por molestias que tienen como origen la permanencia en posturas dolorosas y

fatigantes o la realización de movimientos repetitivos[5]. En determinadas tareas, el denominado "síndrome del tunel carpiano" y otros trastornos musculoesqueléticos adquieren proporciones casi epidémicas[6]. Además, crecen los sintomas de malestar calificados como "estrés mental", en la medida en que los requerimientos mentales de muchas tareas no hacen más que incrementarse. Los ritmos en la ejecución de aquéllas son cada vez más dependientes de causas externas al trabajador. La necesidad de amortizar los equipos de trabajo dada su rápida obsolescencia conlleva una disociación entre tiempo de trabajo de la máquina y del trabajador, lo que se resuelve con el recurso creciente al trabajo a turnos y nocturno en la industria, y, en el sector servicios, la instauración de una "sociedad de 24 horas" multiplica la diversidad en los horarios de trabajo[7].

En definitiva, el "patrón de riesgos" dominante hoy día y sin duda en las próximas décadas ya no se circunscribe, como en el pasado, a determinadas profesiones, sino que se universaliza, extendiéndose a colectivos que antes se consideraban a salvo. Al tiempo, su origen es más complejo y sus manifestaciones en la salud más imprecisas, lo que dificulta su identificación y, con ello, su control. Estos riesgos además, se manifiestan, muy a menudo, en unidades empresariales de tamaños de plantilla cada vez más pequeñas, lo que en buena medida comporta una menor "capacidad autónoma de las empresas" para identificar y controlar los riesgos por sí mismas, determinando así una creciente demanda de apoyo y asesoramiento externo. Particular mención merecen determinadas prácticas de subcontratación interempresas que conllevan una cierta transferencia de riesgos a microempresas e incluso a trabajadores autónomos; situación que ha venido siendo abordada periódicamente mediante modificaciones en la regulación para evitar una efectiva desresponsabilización empresarial. La mayor presencia de la mujer en el conjunto de la actividad económica y en una variedad mayor de ramas laborales está haciendo más imprescindible la necesidad de considerar los aspectos ergonómicos en el diseño de los puestos, equipos y procedimientos de trabajo. Al tiempo, nuevas investigaciones están demostrando las consecuencias que para la salud reproductiva tienen determinadas exposiciones ambientales en los lugares de trabajo tanto para la mujer como para el hombre.

El cambio en la estructura de edades, al menos en los países desarrollados, está suponiendo un envejecimiento de las plantillas de las empresas industriales, lo que sin duda agravará, haciéndolos más inaceptables, los factores de carga física habituales en las tareas industriales, pese su constante mecanización y automatización.

Otro importante reto lo representa poder garantizar una protección suficiente a grupos de trabajadores atípicos, o en cierta medida marginales o periféricos a la vida de las empresas, ya sean trabajadores temporales o bien cedidos por empresas de trabajo temporal cuya alta rotación les impide establecer vínculos con la organización y con sus compañeros y, entre otras cosas, beneficiarse en idénticas condiciones reales de las actividades preventivas de las empresas. Éste es el mismo caso del colectivo de los trabajadores o empresarios autónomos cuya importancia es considerable en determinadas actividades como es el caso de la construcción. Otra tendencia de cambio, si bien más reciente temporalmente, es el enorme crecimiento del número de los trabajadores no españoles en el mercado laboral. Concentrados en gran medida en sectores con una alta frecuencia de accidentes de trabajo, tales como construcción, sector agrario y pesquero, conforman, por ello, un colectivo de especial riesgo[8], agravado por su mayor inestabilidad laboral y dificultades idiomáticas y culturales.

En definitiva, son cada vez más los colectivos que legítimamente han venido reclamando una atención a sus problemas de salud en el lugar de trabajo. Una atención que no todas las empresas están en condiciones de suministrar por sí mismas. De esta forma, en los últimos años la intervención de los poderes públicos en materia preventiva se ha multiplicado tanto en cantidad como en calidad, no sólo mediante una regulación más detallada y completa y un incremento de la acción inspectora, sino, sobre todo, ampliando los temas de estudio e investigación de las causas de los problemas de salud y seguridad desde los tradicionales de seguridad e higiene industrial hasta los que se incluyen en la ergonomia o psicosociologia del trabajo, y fomentando la aplicación práctica de medidas de prevención y control.

El segundo factor de cambio durante las dos últimas décadas del pasado siglo para la actividad preventiva, en España, lo constituye su incorporación al espacio económico regional de la hoy Unión Europea. Las libertades económicas básicas para el funcionamiento de dicho mercado, de circulación de trabajadores, de mercancías y de capitales podrían desencadenar una auténtica batalla por desregular las condiciones de salud y seguridad y lograr de este modo ventajas competitivas de unas empresas sobre otras y de las economías de unos países sobre otros. Para evitarlo no cabía más vía que una regulación mínima europea. Si en la fecha de nuestra incorporación no llegaban a una decena el número de directivas que conformaba el acervo comunitario de seguridad y salud, hoy son más de treinta. Esta ingente y apresurada labor legislativa europea sin duda explica algunos problemas importantes que han encontrado muchos países, entre ellos España, para integrar las directivas de forma coherente en el marco legislativo nacional.

Pero con ser laboriosa la tarea de transposición y reordenación normativa, no es ni mucho menos la más ardua a la que nos enfrentamos. Posteriormente, la efectiva aplicación de una normativa numerosa y compleja, plagada de disposiciones de carácter técnico, ha hecho ineludible la necesidad de reorganizar los sistemas tradicionales de control y promoción y también el ensayo de nuevos mecanismos más acordes con el papel no supletorio sino complementario e incentivador de los poderes públicos, en la actividad preventiva. Hay que señalar a este respecto que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales diseñó un modelo de prevención que se sustenta sobre la responsabilidad empresarial y la participación de los trabajadores en el ámbito de la empresa. Estos agentes son los protagonistas y a los poderes públicos les compete un papel de apoyo. En el pasado, en buena medida, la actividad preventiva se mantenía gracias a las exigencias externas a la empresa, ya sea por la intervención de órganos de control (inspección) o bien de instituciones asesoras, exigiendo responsabilidades a posteriori tras producirse un daño o mostrarse la presencia de un riesgo importante.

En la actualidad, nuestro marco jurídico conmina al empresario, de forma tajante, a adoptar una actitud preventiva más que reactiva. Esto ha requerido una redefinición de la actividad de los órganos de control. No es equivalente determinar la responsabilidad frente a un daño que fiscalizar la aplicación de un exhaustivo compendio de disposiciones técnicas que cubren todos los posibles riesgos de accidentes por agentes materiales, riesgos por agentes químicos, físicos y biológicos e inclusive riesgos de carácter psicosocial, a fin de conocer los posibles factores influyentes en una pérdida de salud, o comprobar y valorar la fiabilidad de los controles preventivos instaurados en las empresas. Ello necesita de profundos conocimientos técnicos especializados por parte de los agentes de control, y un apoyo imprescindible a ellos por parte de organismos dotados de recursos materiales, por ejemplo con laboratorios capaces de realizar ensayos de productos y equipos y de análisis de contaminantes, y de un conjunto de especialistas que garantice un asesoramiento eficaz. Es al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, como organismo científico técnico de la Administración Estatal, al que le compete, junto con la cooperación de órganos cualificados de ámbito autonómico, el desarrollo de estas funciones. En resumen, la pertenencia a un espacio económico amplio como es el de la Unión Europea tuvo como consecuencia para España una reforma profunda de su marco normativo, tanto por el elevado número de directivas de las que nos hemos ido dotando, en especial desde 1988, como por la técnica jurídica en la que se basa, estableciendo objetivos cuya concreción se deja a instrumentos más flexibles como son las instrucciones técnicas complementarias o las normas armonizadas. Con ello se rompió la tradición reglamentaria que hasta entonces regía en nuestro país, obligando a establecer con gran detalle y estabilidad el conjunto de obligaciones y reglas que deben ser ejecutadas en el ámbito laboral. Sus repercusiones van más allá del texto legal, confrontando a las instituciones públicas de prevención, como el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y a los responsables de la prevención en las empresas al reto de una constante especialización y tecnificación en el ejercicio de su tarea. Además, todo ello provoca la necesidad de complementar las acciones tradicionales de control normativo con otras medidas que incentiven una permanente mejora de los lugares de trabajo por la vía de la asunción consciente de los beneficios que para la propia actividad de la empresa ello conlleva.

El tercer elemento determinante de los cambios en la acción preventiva en España lo constituye el modelo de Estado plasmado en la Constitución de 1978. La organización territorial en Comunidades Autónomas supone una sustancial descentralización de competencias administrativas. Las administraciones autonómicas disponen de los recursos técnicos y económicos para el ejercicio de las competencias de ejecución de la normativa de prevención de riesgos laborales, entre las que se encuentran las acciones de control y promoción de la prevención. Ello ha provocado dos tipos de consecuencias. En primer lugar, esta traslación de competencias estatales al ámbito regional significa, por aplicación del principio de subsidiariedad, un conocimiento más cercano de la situación de las empresas, de sus necesidades y dificultades, teniendo en cuenta la distinta estructura productiva de cada región, su especialización sectorial, la existencia de grandes o pequeñas empresas y otras peculiaridades de fundamental importancia para el mejor ejercicio de las actuaciones de control, promoción y asesoramiento y, en mayor medida, si cabe, a la hora de planificar las acciones de incentivo o fomento.

Sin embargo, tal descentralización no sólo comporta consecuencias positivas; al multiplicar el número de ámbitos de decisión política respecto a las orientaciones de las actuaciones señaladas anteriormente, incrementa el riesgo de descoordinación, y por ello de incoherencia de las políticas públicas respecto a los objetivos marcados. Ello requiere un mayor esfuerzo coordinador, el cual –la experiencia ha demostrado– está asegurado por el más que satisfactorio funcionamiento de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Por otro lado, si bien la política de prevención se inscribe dentro de la política laboral, desde otras políticas públicas se desarrollan actuaciones coincidentes; así, la administración industrial regula determinadas instalaciones peligrosas, la de medio ambiente establece límites de emisión de agentes contaminantes o previene las consecuencias catastróficas de posibles accidentes industriales. Y, si las medidas de prevención en el lugar de trabajo son insuficientes y se producen daños a la salud del trabajador, son las administraciones sanitarias quienes detectan, valoran la pérdida de salud y recuperan y rehabilitan al trabajador. Asimismo, una de las medidas fundamentales de prevención en los lugares de trabajo, la formación, compromete no sólo a las administraciones laborales sino también a las educativas (a través de la formación profesional y de los propios profesionales e investigadores) y, también, a las sanitarias.

Pero no sólo la política de prevención de riesgos laborales es lugar de confluencia; ésta a su vez, y a través de la aplicación de medidas de mejora de las condiciones de trabajo, contribuye reforzando otras políticas, como la industrial, mejorando la competitividad, y las de salud y medio ambiente, reduciendo las agresiones a la salud originadas en el lugar de trabajo. Teniendo en cuenta el papel central que las actividades productivas tienen en determinados deterioros ambientales, el conocimiento de los agentes contaminantes y su control en la empresa repercute en la evitación de su emisión al medio ambiente externo.

La coordinación de estas diferentes políticas, dependientes de distintas áreas competenciales, así como la imprescindible cooperación de los agentes sociales, empresarios, y trabajadores a través de sus organizaciones, encuentra su cauce más adecuado a través de la citada Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Las competencias atribuidas a esta institución trascienden el mero foro de participación institucional y la convierten en el principal elemento planificador y de control de la gestión de las actuaciones públicas en prevención, haciendo posible que todos los agentes públicos o privados que la componen participen o influencien el diseño y ejecución del conjunto de la política nacional a este respecto. Para asegurar la calidad técnica de los debates y decisiones a adoptar por tan importante órgano en la citada Ley de Prevención de Riesgos Laborales se previó que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo preste, como Secretaría Técnica, todo el apoyo necesario.

El cuarto factor determinante de modificaciones de importancia en la configuración del modelo de prevención en España lo constituye el nuevo marco de relaciones laborales que fue creándose a partir de 1980 y adaptándose posteriormente a un contexto de mayor competitividad internacional y de una profunda y persistente crisis de empleo en España. Poco apoco, en sucesivas reformas el Derecho del Trabajo español ha ido abandonando las concepciones paternalistas heredadas de la etapa política precedente, avanzando hacia un modelo en el que prima la autonomia colectiva, como método para encontrar nuevos puntos de equilibrio entre los intereses contrapuestos de trabajadores y empresarios.

El inicio de la década de los noventa, coincidente con la creación del mercado único, planteó de nuevo, como prioridad absoluta, la adaptación del ordenamiento laboral a los cambios fuertes y continuos del sistema económico y productivo y a las exigencias de competitividad de la economía y de las empresas. En este contexto de reforma se inscribe la Ley de Prevención de Riesgos Laborales entre cuyos principios adquiere especial relevancia la participación, como medio de garantizar la implicación de los trabajadores en el diseño, adopción y cumplimiento de las medidas de acción preventiva, y el fomento de la negociación colectiva, como instrumento para adaptar de forma flexible y permanente los compromisos que libremente adquieran ambas partes a la situación y circunstancias de cada sector o empresa.

En conclusión, el conjunto de los procesos de cambio a los que se ha visto sometida España han determinado importantes modificaciones adaptativas tanto del sistema legal, como de la acción institucional y de la forma de gestión de la prevención en las empresas, que pueden resumirse en las siguientes:

- Una ampliación del objeto de atención desde los problemas tradicionales de seguridad e higiene hasta los de tipo ergonómico o psicosocial.
- Una creciente especialización y tecnificación de los agentes encargados de aplicar la prevención en las empresas, de los encargados de la función de control y de los organismos de investigación.
- La búsqueda de nuevos sistemas que complementen a los sistemas tradicionales de control normativo, mediante el fomento o incentivo de las inversiones para la mejora de la salud y seguridad en las empresas.
- La ineludible necesidad de establecer órganos y procedimientos de coordinación que aseguren la coherencia de las distintas políticas desarrolladas por los diversos agentes públicos y privados.
- El fomento del protagonismo y la participación, a todos los niveles, de los trabajadores, los empresarios y sus organizaciones desde el más estricto respeto a su autonomia, no obstante, garantizando desde los poderes públicos que todo trabajador con independencia de su edad, sexo, tarea o relación contractual cuente con una protección eficaz y suficiente en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Para enfocar estos retos con garantía disponemos de un marco normativo adecuado encabezado por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales con sus sucesivas reformas y adaptaciones. No obstante, la prevención de los riesgos del trabajo en un mundo cada vez más complejo y competitivo a escala global requiere transformaciones profundas en muy diversos ámbitos y, en particular, el cultural, verdadera guía de nuestra acción cotidiana en el ejercicio de tareas de ejecución, planificación o control en la empresa. Propiciar un cambio relevante en esta via es el principal de los objetivos que la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012 persigue.

Notas

1. En 1985 cerca del 18% del empleo estaba en el sector primario, veinte años despues apenas superaba el 5%. Los servicios por el contrario representaban en 1985 el 50% del empleo y en 2005 supera el 67%. *Anuarios de Estadísticas Laborales. MTAS.*
2. Más del 80% de los trabajadores en España trabajan en una de las 2.982.066 empresas de menos de 10 empleados. Directorio Central de Empresas (DIRCE) 2006 INE.
3. En 1986 era del 29%, diez años después supera el 38 % y hoy es más del 48%. *Anuarios de Estadísticas Laborales. MTAS.*
4. Las encuestas nacionales de Condiciones de Trabajo (ENCT) permiten una aproximación analítica a este fenómeno a lo largo de la década de los años noventa. Según estos estudios, en 1992 un 15% de los asalariados entrevistados trabajaba en equipo o rotaba entre puestos, en 1999 ya era más del 20% y en la industria alcanzaba al 28%.
5. En 1997 según la III Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo, un 37% de los trabajadores debían realizar movimientos repetitivos durante más de la mitad de su jornada de trabajo. Este porcentaje era incluso superior (32%) al de la Encuesta precedente (1993).
6. En 1990 el 17% del total de los acoidentes con baja en el centro de trabajo correspondían a la causa "sobreesfuerzos": En 1997 fecha de aplicación de la LPRL y de los reglamentos de desarrollo, en particular, el referido al manejo de cargas, ya representaban el 24% del total. Este porcentaje ha ido creciendo continuamente y en 2005 era del 33%. Aún más, el 80% de las enfermedades profesionales registradas son hoy debidas a daños musculoesqueléticos.
7. Ver: López Peláez, A., Pinilla, J. (2006): "Condiciones de trabajo, flexibilidad y riesgos laborales en la economía tecnológica avanzada. El trabajo rotatorio a turnos y nocturno en la Comunidad de Madrid", en *Sociología del Trabajo*, nº 57, pp. 65-94.
8. En el año 2005 la tasa de siniestralidad del colectivo de trabajadores extranjeros respecto al total de trabajadores era un 13% superior en el total de accidentes y un tercio superior en el caso de los accidentes mortales.

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

02. Configuración y principios del modelo español de prevención a partir de 1995

Gregorio Tudela Cambronero
Profesor de Derecho del Trabajo
Universidad Autónoma de Madrid

Yolanda Valdeolivas García
Profesora de Derecho del Trabajo
Universidad Autónoma de Madrid

Consideraciones preliminares

El marco jurídico de la prevención de riesgos laborales en España, esto es, de la protección de la vida, salud e integridad física de los trabajadores, se vio profundamente afectado tras la promulgación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) de 1995 y, a partir de ella, con su extenso y complejo desarrollo reglamentario, que se viene sucediendo, sin solución de continuidad, aún hoy. Transformación de raíz del marco jurídico que ha determinado cambios normativos de trascendencia, imbuidos de un renovado planteamiento sobre el concepto de salud laboral[9], determinante tanto del establecimiento de nuevos principios inspiradores de la protección y la previsión, cuanto de nuevas obligaciones y deberes para los sujetos implicados.

La promulgación de la LPRL supondría un hito en el proceso de conformación de lo que ya cabe denominar Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales[10]. Mediante dicha Ley pueden entenderse implantadas las bases que permiten construir una nueva disciplina jurídica, distinguible de otras ramas del ordenamiento por presentar perfiles propios. Porque si lo que dota de autonomía a un determinado bloque normativo es la existencia de un conjunto de principios, caracteres y finalidades que la distinguen de otras ramas del ordenamiento jurídico, es claro que la LPRL cumple fielmente esa función, al amparo de una extensa elaboración doctrinal que viene perfilando y dotando de significado y alcance concretos a esos principios dogmáticos caracterizadores de aquel nuevo Derecho. Evidencia que no niega el tronco común del que nace, el Derecho del Trabajo, sino que lo complementa y enriquece, toda vez que se proyecta sobre ámbitos y aspectos presentes en su seno desde su propio origen[11]. Emerge, así, esta nueva parcela, cuyos despuntes se dejan percibir pronto en algunas normativas específicas, como la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), que contempla de forma diferenciada las infracciones en materia laboral y en materia de prevención de riesgos laborales, o la Ley de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOITSS), en la que va cobrando relevancia la seguridad y salud en el trabajo dentro de las actividades que son propias del órgano público que tiene encomendada la función de vigilar y controlar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social, cual es la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Aunque el motor de arranque de nuestro actual marco regulador de la prevención de riesgos laborales radica en la Constitución Española (CE) –art. 40.2, legalmente desarrollada, temprana y genéricamente, por el Estatuto de los Trabajadores (ET), el núcleo fuerte del modelo vigente radicaría en la LPRL, en cuyo seno germinaba un vasto programa de desarrollo reglamentario, consecuencia necesaria del más amplio marco de referencia del que trae causa –el derecho social europeo, de su carácter necesariamente general, de la complejidad de la materia y de las singularidades propias de nuestro modelo de relaciones de trabajo. Ello nos sitúa ante un conjunto normativo prolijo y complejo, que ha sido objeto de plurales modificaciones, de mayor o menor entidad[12], pero que permiten afirmar que, al menos desde la perspectiva laboral, el marco general de la prevención de riesgos laborales se encuentra completado en sus elementos estructurales básicos.

La promulgación de la LPRL perseguía un doble objetivo: de una parte, atender a uno de los mandatos del art. 40.2 CE, estableciendo una normativa unificada, coherente y capaz de dar respuesta eficaz a un problema grave de nuestro modelo productivo –la siniestralidad laboral, desde una óptica novedosa –la prevención, frente a las graves insuficiencias de una legislación hasta entonces desordenada, dispersa y, en general, obsoleta; de otra, adecuar nuestra normativa al derecho social europeo –Directiva Marco 89/391/CEE[13]– y sus directivas de desarrollo. Este segundo objetivo –la transposición– está prácticamente cumplido, aún de forma excesivamente mecánica, presentando, el primero, síntomas de cierta insatisfacción, a la que no es ajena el mecanicismo recién mencionado. La consecuencia es que el nuevo modelo de la prevención de riesgos laborales dista mucho de presentar los rasgos de simplicidad y claridad pretendidos.

La noción de salud laboral es el frontispicio de un tratamiento novedoso, unitario y sistemático de una materia que, pese a su arraigada presencia en los orígenes del ordenamiento laboral español[14], carecía de una ordenación global e integradora de los diferentes valores y bienes jurídicos afectados y, en consecuencia, de los

diversos instrumentos de tutela que tal heterogeneidad de intereses obliga a disponer. Novedosa visión que se traduce en técnicas igualmente originales que, sin ignorar los instrumentos reparadores básica y tradicionalmente ligados al derecho de la seguridad social y al derecho administrativo sancionador, prácticamente exclusivos en el tratamiento normativo de la otrora seguridad e higiene en el trabajo, vienen ahora a situar su objetivo principal en el marco de la prevención. Prevención entendida como evitación del daño, pero también como técnica de identificación y eliminación de los factores de riesgo que pueden incidir sobre la vida y salud de los trabajadores, lo que refuerza la naturaleza netamente laboral de este sector jurídico. Ello determina que, junto a los instrumentos de carácter público y administrativo que intervenían en este ámbito casi de forma exclusiva, se superponga ahora la necesaria conjunción de medidas públicas y privadas individuales y colectivas que, sin negar la vertiente de interés general que presenta esta cuestión, también incorpora el elemento contractual y privatista de la seguridad y salud laboral[15].

Pero para llegar al actual concepto y, lo que importa más, a su efectiva plasmación jurídica, la protección de la seguridad y salud de los trabajadores frente a los riesgos profesionales ha tenido que transitar por un largo y lento proceso de evolución. Aunque dicha regulación conecta con los orígenes de nuestra disciplina, ha sido recientemente cuando el modelo normativo ha virado de forma definitiva en su tradicional y restrictiva concepción de la materia, pasando de ser, como acaba de decirse, un ámbito limitado básicamente a la adopción de medidas reparadoras y sancionadoras, a reconocer la función clave en el elemento de la prevención, que exige desarrollar una política general de protección de la salud de los trabajadores con un contenido integral. Así, a la norma laboral se asigna la función de prevenir la siniestralidad laboral y a la de seguridad social la de reparar las consecuencias de la actualización del daño causado por aquélla, pero ambas no se reducen ahora a una protección meramente pasiva del derecho, sino que se complementan con un intenso entramado de deberes de formación e información, consulta y participación, evaluación y planificación, entre otros, que afectan a poderes públicos, empresarios y trabajadores, así como a la sociedad en su conjunto.

Naturaleza compleja de la prevención de riesgos laborales, simultáneamente pública y privada, administrativa y contractual, que dota de especial significado y singularidades propias al sector jurídico regulador de la salud laboral[16]. Tal caracterización no sólo otorga a dichas normas cierta autonomía dentro del conjunto del Derecho del Trabajo, sino que excepcionan muchas de las reglas y principios comúnmente aplicables en el resto del ordenamiento laboral[17]. Por ejemplificar, la regulación de la seguridad y salud laborales amplía su campo de aplicación a sujetos típicamente excluidos del Derecho del Trabajo[18], crea órganos especializados de representación de los trabajadores con funciones específicas en esta materia[19] o diseña un cuadro propio, y ciertamente riguroso de infracciones y sanciones en la materia[20].

Con todo, las especialidades más relevantes de este cuerpo normativo, que avalan su consideración como disciplina específica, se concretan en otros dos aspectos añadidos. De un lado, su carácter interdisciplinar, que excede con mucho el solo ámbito jurídico y, aún dentro de éste, el estrictamente laboral, implicando técnicas y conocimientos médicos, biológicos, educativos, psicosociológicos, ergonómicos o industriales, por ejemplificar, determinantes tanto de su complejidad material, cuanto de la heterogeneidad de los sujetos públicos y privados implicados en su desenvolvimiento. De otro, la propia identificación que de sus normas realiza el art. 2.2 LPRL, cuando señala su carácter de "derecho necesario mínimo indisponible", en el que la negociación colectiva dispone, con carácter general, sólo de capacidad para mejorar, quebrando las más actuales tendencias de la normativa laboral dirigidas a dotar de un mayor protagonismo y capacidad ordenadora al convenio colectivo[21]. De suerte que, aunque el tratamiento colectivo de la seguridad e higiene es un instrumento regulador idóneo y, probablemente, el más natural, conviene modular su verdadera capacidad ordenadora, tal y como se deduce del propio texto legal. Parece claro que, manifestaciones individuales de los deberes de seguridad al margen, los problemas de incumplimiento de las obligaciones empresariales se plantean, mayoritariamente, de forma colectiva, y de carácter intrínsecamente colectivo el objeto de esta regulación, lo que parece llamar al convenio como fuente reguladora básica. Pero la naturaleza pública de los intereses en juego, que justifica la genérica intervención estatal en la protección de la vida y salud del trabajador, determina que este ámbito no sólo se manifieste en fórmulas de derecho necesario, sino que incluso se resista a ser incluido sin más dentro del entramado de obligaciones propias de una relación laboral. Especificidades todas cuya razón última es una más eficaz tutela de la salud laboral, en la que concurren intereses de todo tipo, aunque la obligación de seguridad e higiene en el trabajo siga esencialmente vinculada al contrato de trabajo, siendo la regulación jurídico-laboral el elemento definitorio de aquel ámbito de protección y el observatorio desde el cual confrontar sus disposiciones.

Pero que los derechos y obligaciones en materia preventiva encuentran su fundamento primigenio en la existencia de una relación de trabajo no oculta, como se anticipó, su engarce con bienes jurídicos del más alto valor al derecho a la vida, a la integridad física y a la salud (arts. 15 y 43.1 CE)[22], reconocidos a cualquier ciudadano y, de forma específica, al trabajador en el desenvolvimiento de su prestación laboral [art. 40.2 CE y 4.2.d) y 19.1 ET[23]]. Tales derechos se traducen, en el ámbito laboral, en un heterogéneo haz de facultades del trabajador exigibles respecto de su empresario, ya en forma de derechos subjetivos, individuales o colectivos, de aquél, ya en correlativas obligaciones del empleador. Derechos del trabajador y obligaciones del empresario que se infieren de un deber previo y genérico, el deber de protección del empresario, que le convierte en verdadero garante y deudor de seguridad en la empresa, actor principal y responsable de la eliminación o reducción de los riesgos laborales. Se articula, pues, el derecho del trabajador a partir del correlativo deber del empresario de protección frente a los riesgos laborales, determinando una clara reciprocidad que permite identificar una genuina relación jurídica de protección, derivada y dependiente, desde luego, de la de origen contractual, aunque con una dimensión peculiar dentro de ella, y construida en base a un extenso y riguroso catálogo de obligaciones y derechos interconectados que se despliegan

antes, durante y después de la vigencia de la relación laboral[24]. Desde esta perspectiva, la verdadera virtualidad de la LPRL, y sobre todo de su art. 14, al reconocer genéricamente, en los términos que se verán, el derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, no es tanto el reconocimiento de dicho derecho, preexistente, cuanto la concreción de su contenido y alcance, aprehensible ahora no sólo desde la LPRL, sino a través de aquellas normas a las que remite.

Para desvelar la verdadera naturaleza del deber general de prevención impuesto al empresario no debe obviarse que la señalada condición de norma laboral de la LPRL (DA 3ª.1) no llega a ocultar la simultánea naturaleza administrativa o pública de muchas de sus disposiciones, de modo que numerosas actuaciones previstas legalmente constituyen mandatos que exceden del ámbito de la relación de trabajo para implicar a los poderes públicos, en sus diferentes niveles verticales y horizontales. Ello se concreta en la idea de que junto a la obligación empresarial de seguridad aparecen otras, no derivadas exactamente de la relación laboral y de significación jurídico-pública. En suma, la obligación de protección de la seguridad y salud de los trabajadores viene compuesta, de una parte, por una obligación del empresario, de naturaleza privada y contractual, aunque fuertemente intervenida por normas de orden público que imponen serias limitaciones a su capacidad organizativa en la empresa, en aras de la consecución de la garantía de un bien jurídico que se estima de especial relevancia y que supera el solo marco contractual; de otra, por un deber público que encuentra su base en la protección del derecho fundamental a la vida e integridad física y a la salud que opera dentro y fuera de las unidades productivas.

En definitiva, la tutela de la seguridad y salud en el trabajo compromete esencialmente al Estado[25], al empresario[26] y a los trabajadores mismos[27], sin perjuicio de que, finalmente, trabajadores y empresarios, ahora a través de sus organizaciones más representativas, también intervengan activamente en la protección del derecho[28].

Elementos configuradores del modelo preventivo

La relevancia de la constitucionalización de la protección de la salud de los trabajadores que realiza el art. 40.2 CE como deber público y resultado de su naturaleza de principio rector de la política social y económica se expresa en una actividad prestacional estatal de desarrollo de una política general de protección de la salud de los trabajadores basada en la prevención. Precepto que ha de leerse a la luz de otros también de rango constitucional (arts. 10, 15, 43 y 45 CE), cuya valoración conjunta concede a la protección, eficaz e integral, de la seguridad y salud en el trabajo un singular relieve[29]. Por ello, seguridad y salud laboral trascienden, en clave constitucional, su ámbito prototípico, el contractual, para vincular a los poderes públicos en el desenvolvimiento de cuantas actuaciones sean precisas para alcanzar la protección, quedando comprometidos al desarrollo de una política preventiva integral y al reconocimiento, para su posterior traslado al plano estrictamente contractual, de derechos y obligaciones que garanticen la consecución del objetivo propuesto. De tal suerte que la prevención de riesgos laborales se proyecta dentro y fuera de la estricta relación contractual laboral, reconociéndose, indirectamente, un derecho de los ciudadanos a la protección de su salud, comprensivo del de los trabajadores a la tutela de su salud en el trabajo, que, sin ser un derecho público subjetivo exigible ante los tribunales con un contenido cierto, permitiría, como mínimo, reaccionar frente a actuaciones de instancias públicas contrarias, lesivas o no garantistas de este interés constitucional.

Así, aunque las actuaciones públicas no constituyen realmente actividad de prevención, correspondiendo la misma a la empresa, colaboran en la consecución de los objetivos preventivos, desarrollando y complementando la normativa aplicable, fomentando su cumplimiento y vigilando y sancionando su incumplimiento, como destaca el art. 7 LPRL, en lo que constituye la actividad normativa o ejecutiva regular y típica de la Administración. Ello reafirma que la prevención de riesgos laborales, formando parte del entramado contractual laboral, constituye un interés público, que obliga a la intervención de las instancias administrativas por el tipo de bienes jurídicos que imbrica, en una intervención institucional que acompaña las actividades de los sujetos principalmente implicados, empresarios y trabajadores y sus respectivos representantes. Intervención respecto de la que se establecen también los criterios específicos que han de guiar dichas actuaciones y que pasan por los principios de eficacia, coordinación de las diversas Administraciones Públicas y armonización con ellas de las actuaciones que correspondan a sujetos públicos y privados, así como por el de participación de empresarios y trabajadores en esta materia (arts. 11 y 12 LPRL y el nº 4.1º de su Exposición de Motivos).

En efecto, la existencia de una pluralidad de órganos con competencias en materia preventiva exige, como requisito ineludible de eficacia, la adecuada coordinación de sus actuaciones, al objeto de alcanzar los mayores niveles de garantía de la protección de la seguridad y salud de los trabajadores. Exigencia que deriva de la complejidad misma de una materia que afecta a diversas instancias a nivel horizontal y vertical en sus respectivos ámbitos de competencia. Tan estructural resulta este principio que aparece en la propia EM de la LPRL en varias ocasiones, dispone de un precepto específico, el art. 11, así rotulado, y es luego profusamente citado a lo largo de su articulado (arts. 5.1 y 2, 6.2, 8.1, 2 y 3, 9 y 13.3), hasta el punto de poder afirmarse que la coordinación tiene un punto de obsesión en la LPRL, al que no es ajeno el referido solapamiento de muy diversas instancias administrativas que concurren, a nivel territorial y funcional, en el cumplimiento de la protección con el objetivo de no suponer merma o interferencia alguna en la eficacia del modelo. De ahí que la coordinación y colaboración se exprese con particular vehemencia respecto de las Administraciones laboral, sanitaria e industrial, tanto a nivel estatal como autonómico más directamente imbricadas en materia preventiva, aunque ello no es óbice para que el principio de coordinación resulte aplicable a cualesquiera otras de diferente naturaleza funcional. Sentido expansivo que afecta, igualmente, al objeto sobre el que se proyecta el principio de coordinación administrativa que el art. 11 LPRL identifica en los cuatro siguientes bloques.

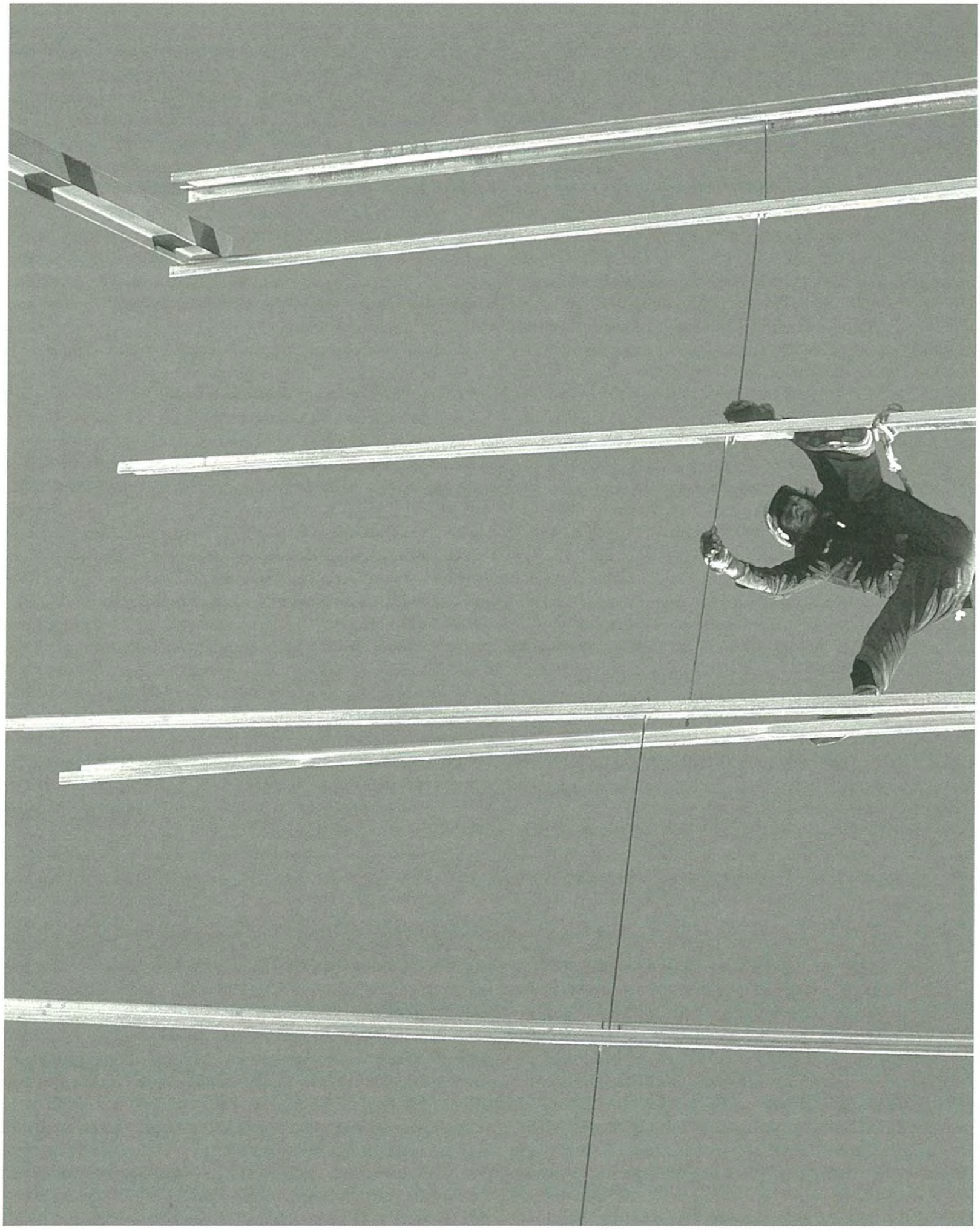
En primer lugar, la elaboración de normas preventivas y el control de su cumplimiento, lo que conecta, de un lado, con la propia previsión del art. 6.2 LPRL, que ya reclama la coordinación en relación con el necesario desarrollo reglamentario y, de otro, con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), cuya actuación en coordinación con todas las Administraciones y aun órganos judiciales asegura también el art. 9 LPRL. En segundo lugar, la promoción de la prevención, que incumbe a todas las instancias administrativas en el ámbito de sus respectivas competencias, como reiteran los arts. 7.1.a), respecto de la Administración laboral, 8.1.b) LPRL, respecto del INSHT y 21.1.a) de la Ley General de Sanidad (LGS) para la Administración sanitaria. En tercer lugar, la investigación, que conecta con uno de los cometidos principales del INSHT (art. 8.1.b) y 3 LPRL), concretado en diversos convenios de colaboración con centros públicos y privados, asociaciones y similares para la realización de programas de investigación. Finalmente, la vigilancia epidemiológica sobre riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en la que interviene una pluralidad de agentes públicos –ITSS y administraciones sanitaria y laboral (arts. 9, 10 y 23 LPRL y 21.1.f) LGS)– cuya coordinación es exigible para identificar los factores de riesgo y las formas de prevenirlos. Además, aunque el art. 11 LPRL no la contempla a efectos de coordinación, la misma debe extenderse a la formación, por coincidir en ella diversas administraciones funcionales y territoriales, en una omisión menos relevante en este precepto específico por su expresa previsión en el art. 5.2 LPRL. Ello evidencia que el art. 11 LPRL no pretende cerrar el conjunto de actuaciones y órganos requeridos de una actuación coordinada, sino servir de recordatorio genérico de uno de los principios básicos de la política preventiva, reforzado en otras muchas previsiones legales y reglamentarias.

Exigencia de actuación coordinada y cooperadora en la que ninguna administración, tampoco la laboral, ejerce una tarea de coordinación general o de autoridad superior, de modo que opera un principio de actuación armonizada en plano de igualdad de todas las instancias públicas; sin perjuicio de encomendarse al INSHT un papel singular, por concurrir en él y transferirse desde él los diversos cauces de actuación de todas las administraciones a nivel funcional y territorial (art. 8.2 LPRL). Planteamiento extensible asimismo a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST), que asume, ahora en un plano más político que técnico, la coordinación interorgánica dentro de la propia administración laboral y con la sanitaria e industrial (art. 13.3 LPRL). Así, INSHT y CNSST operan como garantes y responsables últimos del principio de coordinación, cubriendo la doble faceta técnica y asesora o consultiva, que abarcan, seguramente, todas las áreas de actuación en la prevención de riesgos laborales[30].

Por lo demás, la coordinación que el art. 11 LPRL reclama de los sujetos públicos competentes en materia preventiva también se impone en relación con otros agentes, aún con un alcance distinto. Así, pueden mencionarse la coordinación de actividades empresariales cuando trabajadores de varias empresas concurren en un mismo lugar de trabajo (art. 24 LPRL y RD 171/2004), la coordinación de la actuación de los diversos órganos de representación del personal [art. 34.3.c) LPRL], la coordinación de los órganos de representación especializados en materia preventiva de las distintas empresas que desarrollan simultáneamente actividades en un mismo centro de trabajo (art. 39.3 LPRL) o, en fin, la actuación coordinada de los diversos expertos de los servicios de prevención propios y ajenos (arts. 15.2 y 18.2 RSP). La coordinación se extiende, pues, prácticamente a la totalidad de sujetos y ámbitos de actuación, en un reflejo de la interdisciplinariedad de esta materia y la concurrencia de plurales agentes cuya intervención debe venir presidida por el principio de coordinación y cooperación, como exigencia ineludible para la eficacia de un modelo complejo obligado a evitar que el principio se convierta, en la práctica, en una declaración de buenas intenciones, con más relevancia formal que real.

Como se anticipó, otro de los principios de la política preventiva diseñada por la LPRL es el de la participación de los interesados, que implica a empresarios y trabajadores a través de sus organizaciones más representativas, tal y como contempla el art. 12 LPRL, aun cuando posee plurales manifestaciones a lo largo de la ley. Precepto que remarca, calificando la participación como un principio básico, la previsión ya contenida en los arts. 2.1 y 5.1.b) LPRL, al señalar que la planificación y desarrollo de la política preventiva ha de llevarse a cabo con la participación de empresarios y trabajadores, a través de sus respectivas organizaciones más representativas, conforme a los conocidos parámetros establecidos por los arts. 6 y 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS) y DA 6ª ET, aunque ahora la participación no sólo se predica del diseño, sino de la gestión o ejecución misma de las políticas preventivas. Y, desde luego, el principio de participación no se agota en la fórmula institucional articulada básicamente a través de la CNSST (art. 13 LPRL), extensible a otros niveles territoriales también participados y aun alusivos a otras fórmulas participativas informales, sino que tiene igualmente su reflejo dentro de la empresa, donde los trabajadores tienen derecho a participar, a través de sus representantes, o directamente, si no existen, en las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos laborales (arts. 33 y 34 LPRL).

A nivel institucional, el principio asegura la intervención de los principales implicados en la prevención y quienes mejor conocen el medio de trabajo en que aquélla se despliega, para inspirar la actuación de los poderes públicos. Participación institucional que se proyecta, en la literalidad del art. 12 LPRL, sobre la planificación, programación y organización relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo, que conecta con la elaboración de la política preventiva en la que han de participar los agentes sociales, remitiendo a las actividades de promoción y asesoramiento que competen a las Administraciones Públicas en la materia. Pero también se refiere al control de la gestión, alusivo no tanto a la vigilancia de la normativa preventiva y la sanción de sus incumplimientos, que compete a órganos especializados, cuanto a la fiscalización de las normas de carácter general previstas en la materia y, especialmente, de las actuaciones tendentes a lograr una adecuada coordinación (art. 13.3 LPRL); aunque la función de control de los agentes sociales tiene otra proyección no



Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

exenta de interés, cual es la de su participación en las Mutuas que, en cuanto sujetos que realizan actividades preventivas, abren un nuevo cauce participativo.

La participación de los agentes sociales, en los términos expuestos, se constituye, pues, en principio básico de la prevención de riesgos laborales. Principio cuya garantía se encomienda a las Administraciones Públicas competentes en los diferentes niveles territoriales central, autonómica y local y cuyas manifestaciones concretas y novedosas en nuestro sistema en el marco de la Administración Central son, de una parte, la CNSST, regulada por el art. 13 LPRL, y la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, a la que se dedica su DA 5ª. Por su parte, conforme a la DA 12ª LPRL, en las CCAA se han creado órganos de participación institucional similares, por no decir idénticos, lo que remarca la necesidad de que el principio de coordinación opere en esta materia, al objeto de optimizar recursos y objetivos. Asimismo, en la administración sanitaria existen igualmente fórmulas de participación (art. 22 LGS), como idéntico modelo participativo se refleja a su vez en las entidades gestoras de la Seguridad Social o en el propio INSHT.

La participación de los agentes sociales no se circunscribe a las anteriores previsiones, que se limitan a garantizar la intervención de aquéllos en un plano puramente administrativo o de ejecución de la normativa preventiva, permaneciendo al margen de la norma otro foco de participación de naturaleza normativa, toda vez que el desarrollo reglamentario de la ley exige previa consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, *ex* art. 6 LPRL. Ello se traduce en la práctica en una legislación participada que amplía el contenido del principio de participación, luego reiterado en otros preceptos respecto de aspectos más concretos[31]. Tampoco puede obviarse, aun con carácter más genérico, la propia participación que, también en el plano normativo, aquellos sujetos pueden desenvolver en el seno del Consejo Económico y Social en la emisión de dictámenes sobre todos los Anteproyectos de Leyes o sobre los Proyectos de Reales Decretos que el Gobierno considere que tienen una especial trascendencia y posean un contenido socioeconómico [art. 7.1.1.*a)* L. 21/1991], entre los que se encuentran los relativos a la prevención de riesgos laborales, aun cuando la representación no es exclusiva de aquellos sujetos sino compartida con otros grupos sociales.

En definitiva, la participación expresa el compromiso que la normativa preventiva quiere de empresarios y trabajadores en la consecución de un medio de trabajo sano y seguro que, si vincula a las Administraciones Públicas, no puede dejar de afectar a los sujetos privados especialmente afectados por la normativa preventiva y conocedores del entorno laboral, empresarios y trabajadores. Para ello, hubieran podido escogerse diversos cauces, aunque, como se ve, se utiliza el que es común en el ámbito laboral, el de la participación institucional a través de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, que se proyecta sobre campos diversos, normativos y administrativos, y que evidencia una nueva fórmula de coordinación ahora entre sujetos públicos y privados que colaboran y cooperan en la mejora de los niveles de protección de la seguridad y salud en el trabajo.

La normativa internacional y el derecho social europeo como referentes

A la constitucionalización de la seguridad y salud en el trabajo se ha sumado, como elemento de conformación de nuestro modelo preventivo, un nutrido grupo de normas internacionales, procedentes de diversas instancias, de entre las que destaca un significativo bloque de tratados internacionales multilaterales que, tempranamente, al hilo de regulaciones relativas a los derechos humanos o a los derechos fundamentales de los ciudadanos, reconocerían contenidos relativos a la seguridad y salud, en general, y, más específicamente, en el trabajo, aun con diverso alcance y grado de eficacia[32]. No menos relevante es la extensa relación de convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) directamente encaminados al reconocimiento de derechos en este mismo ámbito[33].

Pero, por razones obvias, el derecho social europeo, que ha hecho de la seguridad y salud en el trabajo uno de sus contenidos más relevantes, es el de mayor interés a efectos de la configuración de nuestro actual marco normativo, arrancando ya en 1974 precisamente de la identificación de dicho objetivo en el Primer Programa de Acción Social aprobado por el Consejo de las Comunidades Europeas y determinante del comúnmente aceptado giro social de la política comunitaria, hasta entonces imbuida en planteamientos y objetivos estrictamente económicos. Materia que, junto a no muchas otras, se beneficiaría, tras la firma del Acta Única Europea (1986), de la ruptura del principio de unanimidad exigido hasta entonces para la adopción de directivas, suponiendo un importante impulso de la política social europea que posibilitó la adopción de la paradigmática D-M, que inauguraría una intensa actividad legislativa de desarrollo mediante directivas específicas sobre aspectos más técnicos y concretos, con un alto grado de detalle en su regulación. Ella contiene el diseño de una política preventiva integral, basada en el principio de promoción de la seguridad en el trabajo y de búsqueda de la eliminación o corrección de los factores de riesgo laboral, en la que se involucran intereses públicos y privados, administrativos y contractuales, que se cohonestan en una estrategia planificada de protección frente a los riesgos profesionales.

Dicha D-M, viga maestra sobre la que se construye la LPRL, supondría un importante cambio de perspectiva respecto del modelo precedente, proponiendo la armonización de las condiciones laborales para proteger la seguridad y salud de los trabajadores más que la atención a riesgos concretos, como se hacía hasta entonces. La posterior firma de los tratados de Maastricht (1992) y de Ámsterdam (1997), así como los diversos programas de acción derivados de ellos, haría de la seguridad y salud en el trabajo una materia susceptible de regulación mediante directivas adoptadas por mayoría cualificada en el Consejo, a través del procedimiento de codecisión previsto en el art. 137.2 TCEE[34]. Resultado de ello es un notable número de directivas sobre esta cuestión, relativas a riesgos concretos, aunque es la D-M el detonante de una acción normativa de prevención global frente a cualquier riesgo laboral, partiendo de unos principios generales y abordando luego la regulación de los deberes empresariales en la protección de dichos bienes, las responsabilidades

derivadas de los riesgos profesionales, la participación de los trabajadores y la organización de los servicios de prevención en las empresas. Así, la D-M preveía la aprobación de directivas específicas, sucesivamente aprobadas a lo largo de la década de los 90, constitutivas de un importante acervo comunitario que, probablemente, por su dispersión y envergadura, exige ya una labor de simplificación, adaptación y reordenación para su más eficaz ejecución[35].

El marco normativo interno: legal, reglamentario y convencional

A partir de este antecedente, la LPRL interioriza los principios de la novedosa política europea de protección de la seguridad y salud en el trabajo, siendo su regulación una normativa marco o de principios en el diseño global de la política preventiva. Requerida de un importante esfuerzo de desarrollo reglamentario y convencional para la concreción de aspectos más específicos y de carácter técnico, su ámbito de aplicación y el tratamiento conjunto y coherente de todos los aspectos, contractuales o públicos, implicados en la prevención de riesgos laborales hace de la ley el cuerpo básico para establecer un adecuado nivel de protección frente a los riesgos laborales. Pero la positiva valoración global que merece la LPRL en el plano jurídico, apenas oculta algunos aspectos negativos detectados a lo largo de su vigencia[36]. Uno de los más comúnmente aceptados es el amplio y complejo desarrollo reglamentario de que ha sido objeto, que ha quebrado su propósito unificador, generando una nueva dispersión y fragmentación normativa, estimulada por una inadecuada técnica de transposición mimética de cada directiva específica en una norma reglamentaria interna independiente, que en nada contribuye a lograr una ordenación homogénea y simplificada. Muy al contrario, se incurre en defectos que se pretendían corregir, como son la complejidad y fragmentación normativa, que dificulta unificar y sistematizar en uno o pocos textos la total regulación preventiva. Si a ello se suma la existencia de una también amplia normativa técnica y regulación emanada de las CCAA en ejecución de la legislación estatal, se entenderá mejor lo afirmado[37].

Marco normativo prolijo, disperso y complejo, que no coadyuva al mejor entendimiento por sus destinatarios, reclamando de los poderes públicos la facilitación de su conocimiento entre los interesados, además de acciones dirigidas de modo selectivo y específico a sectores destacados por sus carencias o mayores necesidades preventivas. Porque la LPRL, cualquiera que sea su valoración, resulta insuficiente en sí misma para incidir significativamente en la mejora de la salud y seguridad en el trabajo. Máxime si se advierte su carácter excesivamente generalizador, como norma de mínimos y principios, cuyo cumplimiento formal no garantiza una adecuada política de prevención, como demuestra la práctica de su observancia más aparente que real, más nominal que sustantiva. Su eficacia depende, desde luego, de un más riguroso cumplimiento de su contenido, de un mayor control por parte de diversas instancias, internas –representantes de los trabajadores y, de forma especial, externas –ITSS, pero también de otro tipo de actuaciones dirigidas a la consecución de una verdadera *cultura preventiva*, en expresión conocida de la EM de la propia LPRL, que implica a los principales afectados por la normativa –empresarios y trabajadores– así como a sus respectivos representantes y a los poderes públicos, pero también a la sociedad en su conjunto.

El logro de las razonables expectativas generadas tras la promulgación de la LPRL requiere el necesario complemento de políticas activas e integrales susceptibles de asentar sobre bases sólidas el nuevo modelo preventivo, que requiere el concurso de todos los agentes, públicos y privados, implicados. El modelo preventivo diseñado por la LPRL, salvo ajustes específicos, no sólo normativos, resulta, en general, adecuado para la obtención del fin propuesto. Lo que no es óbice para detectar, ya se dijo, un cierto nivel de incumplimiento o de mero cumplimiento formal que, al no recibir adecuada corrección, determina no poco grado de ineficacia del sistema, menos achacable a la ley que a los sujetos implicados en la adopción de las medidas que la misma, de forma flexible, procura. El ejemplo del diseño de las modalidades de organización de la prevención en la empresa puede confirmar lo afirmado. Así, la Ley ofrece una pluralidad de opciones que atienden a las concretas circunstancias de nuestro tejido productivo, no siempre exploradas desde una perspectiva eminentemente preventiva. Plurales opciones que admiten, con frecuencia, un juego combinado, pero inspiradas por el principio de integración de la prevención en el seno de las unidades productivas, más claramente perceptible tras la reforma operada por la Ley 52/2003. Pero el efecto palmario es la progresiva externalización de la prevención, que prioriza criterios estrictamente económicos, seguramente guiados por el corto plazo, frente a planteamientos prevencionistas, con claras repercusiones sobre otros elementos vitales para el sistema preventivo en su conjunto, como la elaboración de planes preventivos, evaluaciones de riesgos, planificación de la prevención, asignación de recursos preventivos de todo tipo, formación, información y consulta de los trabajadores, por mencionar algunos. Si a ello se añaden los desajustes relativos a determinados principios básicos inspiradores de la LPRL, como el de la participación, en determinadas actividades sectoriales, cabe concluir que las insuficiencias de nuestro sistema de prevención de riesgos laborales no se explican sólo en términos patológicos, sino fisiológicos.

En efecto, por su carácter de norma consensuada, perseguidora de equilibrios entre las distintas sensibilidades subyacentes, además de por seguir fielmente la propia literalidad de la D-M, la LPRL manifiesta una notable ambigüedad en no pocas de sus previsiones y una constante utilización de conceptos jurídicos indeterminados. Ello puede contribuir a una aplicación práctica menos rigurosa. Pero esa mayor flexibilidad aplicativa a las situaciones específicas de cada unidad productiva, elemento inexcusable en ámbito tan dependiente de las particularidades empresariales, no justifica el efecto perverso de abrir vías de escape a la efectiva aplicación de la normativa. Muy al contrario, el nuevo marco preventivo diseñado por la LPRL reclama, como complemento inexcusable, una labor de concreción a las necesidades sectoriales y empresariales que ha de satisfacerse por vías plurales y, de manera significativa, por la negociación colectiva, la cooperación de los agentes sociales y, desde luego, la corresponsabilidad de empresarios y trabajadores, y

sus representantes, tanto en los centros de trabajo, como en ámbitos institucionales superiores.

En cuanto al desarrollo reglamentario de la LPRL, ya se dijo que es, a día de hoy, más que abundante[38], habiéndose aprobado un notable número de disposiciones de este rango, consecuencia de la deslegalización y remisión de la LPRL al poder ejecutivo, justificada en la necesidad de regular por esta vía contenidos preventivos más específicos y técnicos, y aun de aplicación sectorial. Son precisamente las normas reglamentarias las que contienen las reglas específicas de regulación, que vienen a completar y concretar, y a veces a neutralizar, prescripciones legales que, en ocasiones, se limitan a enunciar principios o a establecer previsiones excesivamente ambiguas o genéricas. Dinámica entre ley y reglamento que ha quebrado el deseo del legislador de simplificar esta regulación, reproduciéndose un esquema que dificulta todo intento de sistematización en unas pocas normas informadas por un propósito unificador. Lo que es más criticable de repararse en la muy diversa importancia reguladora de los reglamentos vigentes, claramente estructurales u horizontales algunos, conectados con la médula espinal del sistema[39], y otros de aplicación puramente sectorial[40] o de especificación técnica en actividades o riesgos concretos[41] y, en todo caso, sobre aspectos no generales de la prevención, en una dispersión normativa que en nada contribuye al más eficaz diseño de políticas preventivas.

Por su parte, la inclusión expresa, dentro de la normativa preventiva de la de origen convencional (art. 1 LPRL, en concordancia con los arts. 37.1 CE, 82.2, 84.3 y 85.1 ET, pero también los arts. 2.2, 35.4 y 38.3 y DT 1ª LPRL) requiere dejar constancia de alguna peculiaridad respecto al modo de relacionarse con la norma legal. Así, la relación entre ley y convenio colectivo en materia preventiva opera en sus más clásicos términos, mejorando éste las previsiones legales constitutivas de mínimos indisponibles, en coherencia con la naturaleza iuspublicista de la normativa preventiva, reduciéndose el papel ordenador de la autonomía colectiva mediante fórmulas de derecho necesario, que matiza el entramado de obligaciones propias de la relación laboral. Si la regulación legal tiende a la máxima prevención practicable, imponiendo una protección universal de la seguridad y salud en el trabajo que incluye cuanto es susceptible de procurar el mayor grado de seguridad factible, en teoría, resulta inmejorable y satisface todas las expectativas prevencionistas, sin apenas dejar espacio a una eventual mejora convencional, reducida a la mera especificación y adaptación al concreto escenario de la unidad de negociación. La ley remarca, así, el carácter obligatorio de su regulación, mediante mandatos inexcusables para los empresarios y derechos irrenunciables para los trabajadores, en coherencia con su carácter inderogable para la voluntad colectiva de las partes. Sin perjuicio de que también se adviertan ciertas relaciones de complementariedad, remitiendo la ley al convenio para especificar algunas de sus previsiones, por su mayor versatilidad y adaptación a las necesidades del medio de trabajo[42], de supletoriedad, que otorga al convenio colectivo el principal papel regulador[43] y, desde luego, de exclusión, donde la norma estatal ciega absolutamente la regulación convencional, como es el caso típico de las responsabilidades y sanciones, y a salvo la función ordenadora y de concreción legal del convenio.

Sobre tales premisas, y con las limitaciones expuestas, es innegable el esencial papel de la negociación colectiva, como herramienta de ordenación directa y de especificación aplicable en un concreto sector de actividad, ámbito geográfico o empresa, frente y aun por encima de las fuentes de carácter heterónomo, de regulación genérica. Sin olvidar tampoco que la autonomía colectiva constituye la fórmula más eficaz para el desarrollo de la cultura preventiva entre empresarios y trabajadores y, por ende, para la consecución de mayores niveles de bienestar laboral[44]. Pero, paradójicamente, la intervención convencional en esta materia arroja todavía un balance insatisfactorio, con carencias reconocidas en tempranos análisis de la práctica convencional[45]. Desde un punto de vista cuantitativo, la práctica convencional del último lustro muestra un indiscutible enriquecimiento de los contenidos preventivos, cobrando la seguridad y salud laboral visibilidad en el conjunto normativo convencional, lo que acredita un mayor compromiso de los sujetos negociadores con los valores de la cultura preventiva propugnada por la LPRL. No obstante, aun valorando los esfuerzos de los negociadores por incorporar a los convenios el espíritu de la normativa preventiva y un incuestionable cambio en pos de la reiterada cultura de la prevención, lo cierto es que, con frecuencia, siguen obviándose contenidos y medidas de prevención concretas que especifiquen en cada sector o empresa el alcance del deber de protección empresarial, siendo más frecuentes, en cambio, las declaraciones programáticas y de intenciones, cuando no los planteamientos puramente defensivos de la seguridad y salud en el trabajo, que suelen quedarse en la reparación del daño derivado del trabajo o la monetización de la existencia de riesgos, en lugar de ahondar en la prevención dirigida a evitar tales riesgos o reducir sus consecuencias[46].

El deber general de prevención como idea-fuerza inspiradora del modelo preventivo

Con el antecedente del hoy derogado art. 7 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que señalaba como obligaciones generales del empresario el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad e higiene, así como la adopción de cuantas medidas fueran necesarias para prevenir los riesgos que pudieran afectar a la vida, integridad y salud de los trabajadores, y al rebufo del art. 6 D-M, el art. 14 LPRL se abre con la declaración, tan breve como solemne, de que los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, subrayando la fórmula ya utilizada por el art. 19.1 ET, que concreta el derecho básico de los trabajadores a la integridad física y a una adecuada política de seguridad e higiene [art. 4.2.d) ET]. Derecho de los trabajadores a una protección eficaz, al que resulta indisociable el correlativo deber del empresario de protección de aquéllos frente a los riesgos laborales, de contenido complejo, que engloba otros derechos, abocados todos a la consecución de la tutela eficaz de aquellos bienes jurídicos mediante la imposición de cargas y obligaciones al empresario. Éste, como titular de los poderes de dirección, organización y control de la actividad laboral, se obliga a procurar un medio de trabajo sa-

no y seguro, mediante una pluralidad de actuaciones formales y, sobre todo, sustantivas, tendentes a evitar los riesgos y a identificar y minorar los efectos de los que no se pueden evitar. De ahí que el empresario sea principal obligado y responsable de la garantía de seguridad o deudor de seguridad en el marco de su empresa[47], lo que conecta de nuevo con la naturaleza contractual de su deber preventivo. Si históricamente esa deuda de seguridad tuvo un tono claramente paternalista, inspirador de todos los deberes de protección del empresario, la regulación actual rompe ese cordón umbilical, reconociendo un principio de protección objetiva, genérica y omnicomprensiva, que llega a independizarse parcialmente de los trabajadores acreedores de aquélla para configurarse también como un deber investido de cierta naturaleza pública, cuyo incumplimiento justifica la imposición de sanciones penales y administrativas, además de la reparación de las eventuales consecuencias dañosas que se hubieran producido.

El art. 14 LPRL enuncia un doble principio general de la acción preventiva o un doble pilar sobre el que se asienta la prevención: el derecho de los trabajadores a una protección eficaz de su seguridad y salud y el correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales, en una dinámica de derecho-deber típica de la relación laboral[48], dando cumplimiento al mandato constitucional del art. 40.2 CE y consagrando, por primera vez en nuestro ordenamiento, el deber del empresario de protección frente a los riesgos laborales. No se dice expresamente que el empresario deba proteger la seguridad y salud de los trabajadores, sino que ha de protegerlos de los riesgos laborales. Diferente dicción que deja traslucir que el empresario no es el único sujeto implicado en la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, que alcanza a otras actuaciones públicas y privadas, quedando circunscrita su obligación a prevenir los riesgos laborales, únicos factores de seguridad y salud que afectan a su esfera de actuación, que controla y dirige, comprometiéndole con obligaciones generales y específicas. En definitiva, si el derecho de los trabajadores reitera otras normas ya conocidas en nuestro sistema normativo, el deber del empresario diseña un contenido genérico susceptible de integrar cuantas especificaciones contemplan normas posteriores, y aún otras, como recuerda el art. 14.2 LPRL. Así, el deber general de seguridad diseñado legalmente se muestra extremadamente dúctil para integrar cuantas obligaciones del empresario sean necesarias y respecto de todos los aspectos relacionados con el trabajo. El deber es, pues, genérico, abierto, flexible y omnicomprensivo, además de permanente y dinámico.

Uno de los aspectos del deber general de protección del empresario que mayor debate doctrinal ha suscitado, aun cuando los diversos argumentos conducen finalmente a parecidas conclusiones de fondo, es el relativo a su configuración como una obligación de medios o una obligación de resultado. De tratarse de una obligación de medios, la conclusión llevaría a interpretar que su cumplimiento se satisface con el mero desenvolvimiento de la actividad preventiva, con independencia, pues, de los eventuales resultados dañosos producidos para la seguridad y salud de los trabajadores; en cambio, su calificación como una obligación de resultado determinaría la exigencia de toda ausencia de daños[49]. Configuración esta última que presenta un punto de exceso, pues siendo cierto que la finalidad de la prevención es la protección eficaz y la evitación del riesgo susceptible de producir daños derivados del trabajo, no lo es menos que la actualización de daños puede resultar ajena a la aún irreprochable o impecable diligencia empresarial en el cumplimiento del deber de prevención. Además, lo anterior conduciría, *in extremis*, a una pretensión de seguridad absoluta que, sobre exceder las capacidades y posibilidades del empresario, tampoco exige la normativa preventiva, que presupone la existencia de riesgos inevitables a los que sirve precisamente la obligación evaluadora del art. 16 LPRL; todo ello por no mencionar la existencia de circunstancias que exoneran al empresario de responsabilidad, aun producido el daño, como son el dolo o imprudencia temeraria del trabajador o la interferencia de otros agentes en la gestación del daño, así como acontecimientos absolutamente imprevisibles o de fuerza mayor, siendo imprescindible una actuación defectuosa o culpable.

Esto es, dicha responsabilidad no es, en puridad, de carácter objetivo, pues se desencadena bajo la condición de la existencia previa de un elemento doloso o culposo[50], aunque existe una clara tendencia a la objetivación que, sin excluir completamente el juicio de culpabilidad, lo matiza. Ello implica el análisis del contenido de la obligación general de seguridad que incumbe al empresario, provocando su contravención en cualquier modo una responsabilidad por incumplimiento, lo que identifica en el complejo obligacional que contiene la LPRL el criterio de imputación de la responsabilidad, bastando al efecto con que el empresario no disponga todos los medios exigidos para evitar o controlar los riesgos laborales. Así, el extenso deber de diligencia atribuido a tal sujeto, que le impone no sólo el cumplimiento de las obligaciones expresamente previstas sino de cualesquiera otras adecuadas a la finalidad de garantía de la seguridad y salud de los trabajadores, facilitará que emerja un juicio de negligencia suficiente para atribuir la responsabilidad culposa. A salvo, claro está, que la actuación del trabajador haya sido relevante para la causación del daño –imprudencia temeraria–, conforme al art. 15.4 LPRL o que se produzca fuerza mayor.

En definitiva, responsabilidad por culpa, aunque la culpa esté significativamente objetivada por la propia configuración de la obligación empresarial. Ello no elude la demostración de la relación de causalidad entre riesgo e incumplimiento empresarial, pero obliga al empresario a probar el cabal cumplimiento de la obligación o la existencia de causas de exoneración de imputabilidad, interpretado judicialmente, en general, como una verdadera inversión de la carga de la prueba, resultado del rigor de los deberes preventivos que permiten considerar el daño causado fruto de un incumplimiento o, al menos, de un comportamiento antijurídico, salvo prueba en contrario del deudor del deber de seguridad. A ello contribuye el hecho de que resulta más asequible que el empresario pruebe que cumplió con diligencia sus obligaciones, eximiéndole de responsabilidad, que al trabajador demostrar que no se hizo.

La actuación empresarial ha de ser objeto, pues, de valoración. De ahí que resulte más adecuado interpretar el deber como una obligación de medios, aun de contenido amplio, flexible e integral, que no se aquieta con el cumplimiento formal de las obligaciones preventi-

vas previstas y exige cuantas otras sean necesarias para obtener la finalidad perseguida: proteger eficazmente la seguridad y salud en el trabajo[51]. Ello vincula medios y resultado de forma prácticamente indisoluble, pero sin llegar a independizar absolutamente este último de los primeros, al tiempo que exige una labor exhaustiva de indagación de las circunstancias concurrentes a efectos de identificar si los medios eran los adecuados y necesarios para obtener el resultado pretendido. La consecuencia sería la sola exclusión de la responsabilidad empresarial si se demuestra que, cualquiera que hubiera sido su actuación, el daño se hubiera actualizado igualmente, faltando el nexo de causalidad exigible entre prevención desenvuelta y riesgo o daño producido. Es decir, de existir relación de causa efecto entre actividad preventiva en sentido amplio y situación de riesgo o, en el peor de los casos, resultado dañoso, habrá que entender vulnerado el deber de protección, pues ello prueba que era posible la adopción de medidas más eficaces contra el riesgo, lo que, conforme a los principios preventivos de evitar los riesgos y combatirlos en origen (art. 15.1.a) y c) LPRL), permite concluir que no se evitó lo que pudo y hubo de ser evitado.

Interpretación que refrendan muchas de las obligaciones específicas que la LPRL establece a lo largo de su articulado y en la que, frecuentemente, existe una íntima conexión entre medios y resultado. Precisamente tal circunstancia, a efectos prácticos, hace artificiosa una estricta y rígida calificación de la naturaleza jurídica del deber empresarial en cualquiera de las categorías analizadas. Lo que no es incompatible con la responsabilidad casi objetiva del empresario, porque, dado el aseguramiento obligatorio en el marco de la Seguridad Social, se separan las responsabilidades preventivas y las reparadoras, no basadas estas últimas en un previo incumplimiento empresarial. En suma, las responsabilidades derivadas del deber de protección del empresario sólo resultan exigibles si, apreciado incumplimiento del mismo en el complejo contenido expresado, y aún con independencia de los daños acaecidos, pero producidos éstos, y al margen de su reparación por el sistema de protección social, la responsabilidad no surgirá automáticamente, sino que requerirá conectar situación de riesgo y daño e incumplimiento[52].

En cuanto a su contenido, las obligaciones en que se concreta el deber de protección del empresario son básicamente positivas o de hacer (arts. 16 y 18 a 28 LPRL, en su mayor parte), aunque no faltan ejemplos de obligaciones de no hacer por ejemplo: no permitir la utilización y manipulación de equipos de trabajo a quienes no están capacitados (art. 17.1 LPRL), no exigir a los trabajadores que reanuden su actividad mientras persista el riesgo grave e inminente (art. 21.1.b) LPRL), no usar con fines discriminatorios los datos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores (art. 22.4 LPRL) o no emplear a trabajadores sensibles en puestos que incrementen el riesgo (art. 25.1 LPRL) y aun de dar, como un tipo específico de obligaciones positivas proporcionando equipos de protección individual (art. 17.2 LPRL). En todo caso, con carácter general, la obligación empresarial puede calificarse como de actividad, aunque se concrete en ocasiones en omisiones o en fórmulas singulares de contenido heterogéneo que no siempre traducen un hacer en sentido estricto.

Reiteradamente se ha dicho que el deber de protección es un deber integral, omnicomprensivo, que obliga al empresario a garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para la protección de aquellos bienes jurídicos, convirtiendo a tal sujeto en deudor universal de seguridad. De ahí que, aunque la normativa enuncie en el art. 14.2 LPRL, y desarrolle luego algunos contenidos específicos que concretan y actualizan ese deber de protección, el empresario no queda exonerado del cumplimiento de cualesquiera otras obligaciones, aún no expresamente previstas, dirigidas a cumplir aquella misma finalidad. Se parte, pues, de un principio general de eficacia o efectividad de las medidas preventivas como criterio de validación del cumplimiento de la legislación en la materia[53]. En otros términos, el deber de protección del empresario supera la necesidad de previsión de lo razonablemente posible para atender a la exigencia de la máxima seguridad factible, más acorde con la protección integral y objetiva que la norma persigue y que garantiza el mayor nivel de tutela de los derechos en juego.

No cabe, pues, mayor amplitud del plano prevencionista ni mejor diseño de la protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales. Ello avala el carácter genérico de la obligación de seguridad y salud en el trabajo y confirma el cambio de significación y fundamento que en este contexto ha supuesto la aprobación de la vigente normativa. El deber de protección del empresario, global y dinámico, se constituye en el verdadero sistema de cierre en la consecución, si no de la seguridad absoluta, sí de la máxima seguridad practicable. En consecuencia, la concreción de obligaciones específicas impuestas expresamente a dicho sujeto, que en múltiples ocasiones son de contenido complejo, por incorporarse a ellos deberes accesorios o secundarios que delimitan el verdadero alcance de la obligación principal, no niega la posibilidad de su ampliación y adaptación constante en base a la actuación de los principios generales en materia preventiva definidos por el art. 15 LPRL. No es exagerado, entonces, afirmar que la obligación de protección se configura de manera abierta y no rígida, que carece de perfiles definidos válidos para toda circunstancia, porque el deber queda íntimamente ligado a las condiciones intrínsecas a la actividad laboral y a los riesgos que en ella se den. Por lo demás, el peligro de convertir dicho deber en una suerte de institución en blanco, ambigua y generadora de inseguridad jurídica, queda conjurado por la cabal aplicación de los mencionados principios generales de la prevención, que establecerán, de forma casuística, el verdadero contenido y satisfacción del deber en cuestión.

Contenido, pues, amplio y abierto, que manifiesta que el deber de protección tiene un alcance variable, incompatible por su propia naturaleza con una visión estática, obligando a una actuación dinámica y permanente, como explicita también el propio art. 14 LPRL, en constante adaptación a las circunstancias de realización del trabajo. Por ello, la Ley no pretende agotar, ni podría hacerlo, todo el marco obligacional del empresario en este ámbito, que exige del mismo actuaciones extensas e intensas que abarcan todo el proceso de la actividad laboral en sus distintas fases internas, pero que también cubre estadios previos y aún posteriores al contrato que le une con el trabajador, como se señaló. En síntesis, el deber de protección cristaliza en

una acción de carácter permanente, que persigue el constante perfeccionamiento de los niveles de protección existentes y la continua adaptación a las modificaciones de todo tipo que puedan incidir sobre la realización del trabajo.

No extrañará, así, que la mayoría de las obligaciones que la normativa preventiva contempla sean obligaciones de tracto sucesivo, que no se agotan en un único acto, exigiendo constantes acomodaciones a elementos objetivos y subjetivos, llamando frecuentemente a la fórmula de controles periódicos o comprobaciones sucesivas; así, respecto al plan de prevención, a la evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva (art. 16 LPRL, conforme a la redacción dada por el art. 2.2 Ley 54/2003), a la formación (art. 19 LPRL), a las medidas de emergencia (art. 20 LPRL) o, en fin, a la vigilancia de la salud (art. 22 LPRL). En consecuencia, el deber de seguridad del empresario y su carácter permanente no queda satisfecho con la mera adaptación a las nuevas circunstancias, requiriendo un seguimiento, vigilancia y control regular capaz de responder a exigencias o situaciones antes inexistentes y la garantía del constante perfeccionamiento de los niveles de protección alcanzados, abstracción hecha de los posibles cambios producidos o no en el medio de trabajo, aplicándose aún cuando persista la realidad originaria subyacente. El fundamento es la mayor eficacia de la prevención que, en el plano de lo ideal, comportaría una acción interminable de optimización de la protección de la seguridad y salud en el trabajo sólo culminada con la consecución de una hipotética seguridad absoluta.

Esto es, el deber no se conforma con un cumplimiento meramente formal y literal de la normativa, sino que ha de actualizar cuantas medidas, previstas o no legalmente, sean precisas para obtener la finalidad perseguida. No otro sentido puede darse al deber integral, que se independiza, pues, de la norma que lo regula, para identificar su contenido, más que por los medios que utiliza, por la garantía de que aquéllos procuran el resultado querido. Ello significa que el incumplimiento de la normativa preventiva siempre determina responsabilidad, pero no es exacta la ecuación inversa. El cumplimiento literal no exime automáticamente de responsabilidad si se demuestra de modo razonable que debió actuarse en un determinado sentido o adoptar una determinada medida aún no prevista en la norma de forma expresa. Y es que el conjunto de medidas y actividades que incorpora el deber de prevención no siempre se salda con la suma individualizada de sus componentes obligacionales, que pueden resultar insuficientes, porque las normas técnicas se quedan desfasadas y el conocimiento técnico y científico modifica de forma constante los mecanismos para combatir los riesgos y los medios para protegerse de ellos, como la propia normativa presupone en el art. 15.1.e) LPRL. En otras palabras, el deber del empresario pasa por el cumplimiento de la normativa preventiva, que debe incluir la de carácter legal y convencional, pero ese cumplimiento no es garantía de que la prevención esté siendo realizada de modo integral y adecuado.

Tales consideraciones conectan, además, con una frecuente crítica realizada, no sin razón, a la implementación de la actuación preventiva en las empresas, reducida casi siempre a un cumplimiento puramente formal y nominal de las obligaciones previstas por la LPRL y normas concordantes. Se cumple la ley, pero no se cumple materialmente el deber de protección. Por ello, al empresario le es exigible una actitud dirigida a la protección eficaz de la seguridad y salud en el trabajo, que implica algo más que el mero desarrollo de las actividades impuestas legalmente, traduciendo un deber de diligencia y un estándar de conducta adecuada cuyo objetivo ha de ser una actuación preventiva total, guiada por el máximo nivel de seguridad alcanzable, en conexión con lo referido acerca de la responsabilidad casi objetiva del empresario. Ello tampoco ha de llevar a interpretar, en relación con el debate expuesto, que el deber de protección se convierta en un estricto deber de resultado, como se anticipó, sino, más correctamente, a entender que se está en presencia de un deber omnicomprensivo e integral, que incluye cuanto sea necesario para garantizar eficazmente la seguridad y salud de los trabajadores[54].

Desde otra perspectiva, el deber de protección del empresario es irrenunciable e intransferible (art. 14.4 LPRL)[55]. Ello no obsta su carácter compartido o complementario de terceros que coadyuvan a su cumplimiento, en el sentido de que las obligaciones derivadas de dicho deber se han de cohonestar con las obligaciones de los trabajadores mismos (art. 29 LPRL), con las propias de los servicios de prevención o trabajadores que realicen dichas funciones y con las de las entidades especializadas para el desarrollo de actividades de prevención (arts. 30 y ss. LPRL y 10 y ss. RSP), aun cuando todas éstas no eximan al empresario del cumplimiento de las propias ni de asumir sus correspondientes responsabilidades en caso de inobservancia. En realidad, y con la salvedad de las obligaciones de los trabajadores que poseen otro significado, lo que tal afirmación implica es que, aunque el empresario es el deudor y garante de la seguridad en la empresa, muchas de las actuaciones que concretan ese deber no han de realizarse necesariamente de forma personal y directa, sino mediante la colaboración en la organización preventiva de personas y órganos especializados que, sin excluir la responsabilidad por el incumplimiento del primero, asumen también ciertas responsabilidades que permiten, en su caso, el ejercicio de acciones contra los mismos. La previsión persigue una mejor garantía de la salud en el trabajo y del deber de seguridad máxima, permitiendo y aun obligando al empresario a recurrir a otros sujetos para la gestión de la prevención cuando carece de los medios, recursos y capacitación necesarios para asegurar la finalidad protectora. Prevalece, pues, la idea de que las actividades preventivas deben realizarse por quien tiene competencia técnica y profesional para ello. Sin perjuicio de que la actuación preventiva deba integrarse en toda la estructura jerárquica de la empresa (arts. 16.2 LPRL y 1 RSP), lo que remite a un modelo organizativo que, sin negar la titularidad empresarial del deber general y la consiguiente responsabilidad por las actuaciones defectuosas y los daños provocados, compromete a toda la línea de mando de la empresa que asume poderes delegados. En resumen, el deber del empresario es principal, pero puede instrumentarse a través de otros sujetos.

Otra de las ideas fuerza del deber de prevención empresarial se expresa en la regla contenida en el art. 14.5 LPRL, en el sentido de que, en ningún caso, el coste de las medidas relativas a la seguridad y la salud en el trabajo pueda recaer sobre los trabajadores, lo que se reitera más específicamente en otros preceptos de la propia Ley

(arts. 19.2 y 37.2.3°, en materia de formación). Garantía de gratuidad de las medidas preventivas que no sólo impide que los trabajadores sufran merma alguna en su salario como consecuencia de la actuación preventiva, amortizando sobre los salarios las medidas de seguridad y protección adoptadas, sino, también, otros mecanismos indirectos que puedan determinar idéntico efecto de desplazar o coadyuvar a soportar de manera compartida la onerosidad de tales medidas, como obligar a los trabajadores a la adquisición por sus propios medios de los equipos de protección individual o a la realización a su cargo de los preceptivos reconocimientos médicos, por ejemplificar. Muy al contrario, el coste de la seguridad y salud en el trabajo debe recaer, exclusivamente, en el empresario, quien ha de asumirlo como cualquier otro gasto de la organización productiva de la que es titular. La gratuidad se constituye, así, en un derecho indisponible del trabajador, que impide formalizar pactos individuales por los que el mismo asuma todo o parte del coste preventivo.

En todo caso, entiéndase bien que la gratuidad impuesta por el precepto impide tanto mermas salariales directas o gastos que deba asumir personalmente el trabajador para prevenirse de los riesgos laborales, cuanto otros mecanismos más sutiles de desplazamiento hacia dicho sujeto del coste de las medidas preventivas. Se alude a exigencias del tipo de reclamar al trabajador una prestación que exceda de su jornada de trabajo ordinaria para compensar los tiempos invertidos en la utilización de medios de protección o en el cumplimiento de medidas de seguridad y que no son estrictamente productivos o de trabajo efectivo, como los dedicados a higiene personal o limpieza y mantenimiento de instrumentos, equipos de trabajo o medios de protección requeridos por razones de seguridad y salud o, por citar un supuesto expresamente prohibido, aquellos tiempos dedicados a formación en la materia, que han de realizarse dentro de la jornada laboral o descontarse de ella por imperativo legal. Todo incremento del tiempo de prestación debido que pretenda neutralizar los efectos del invertido en el uso de medidas de prevención o que persiga compensar la mayor lentitud o menor rendimiento en el trabajo como consecuencia de idénticas medidas ha de estimarse ilegal.

La acción preventiva como necesidad ineludible: principios inspiradores

Complemento ineludible para la caracterización del deber general de prevención son los principios inspiradores de la acción preventiva, contenidos en el art. 15 LPRL, que precede a la descripción y regulación de las diversas y específicas obligaciones empresariales que expresan el citado deber, inspirando todas y cada una de ellas. Tales principios incorporan una serie de pautas o reglas, no estrictamente jurídicas en algunos casos, pero juridificadas por su previsión legal, que determinan los objetivos a alcanzar con la actividad preventiva y los criterios de actuación del empresario; en general, se deducen de la experiencia legislativa, doctrinal y aun técnica contrastada en la organización de la prevención. En ocasiones, tienen un innegable carácter programático, propio de la naturaleza misma de los principios

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

generales, por lo que más que su contenido concreto importa el panorama de conjunto que ofrecen, al permitir extraer claramente dos elementales conclusiones: primera, que el deber de seguridad del empresario es prevenir los riesgos, evitar que se actualicen, obligándole a excluir hasta el límite posible la producción de daños a la seguridad y salud de los trabajadores; segunda, que la planificación y actuación preventiva es una obligación integral y coherente, que incorpora ordenadamente cuantos elementos influyen en el bien jurídico protegido.

En este sentido, la norma modula la aplicación de las medidas que integran el deber general de prevención del empresario conforme a la enumeración, amplia y declarativa, de una serie de principios preventivos en los que se entrecruzan obligaciones concretas y fácilmente identificables, con verdaderos principios generales, meramente orientativos y carentes de un significado jurídico y contenido apriorísticamente delimitados. De ahí que su aplicación práctica resulte francamente desigual, por la heterogeneidad de los principios previstos. Así, su consagración legal les otorga un significado superior al de simples principios generales, obligando al empresario a desarrollar su deber de prevención conforme a los parámetros y estándares de conducta que el precepto recoge y que, en consecuencia, conforman su obligación y reconocen el paradigma de la actuación preventiva jurídicamente adecuada, si bien su real operatividad sólo se refleja plenamente cuando tales principios se integran en todos y cada uno de los deberes más específicos que componen la obligación empresarial. No otra conclusión se deriva de la lectura conjunta de los arts. 16 y ss. LPRL, que, al regular los deberes empresariales incorporados al deber general de protección de la seguridad y salud en el trabajo, reiteran muchas de las formulaciones contempladas en el art. 15 LPRL.

En relación con su contenido y sistemática, tanto la rotulación misma del precepto como la ordenación interna de los principios resultan discutibles. Respecto de lo primero, repárese en que no todos los contemplados son principios en sentido estricto, pues en tanto algunos incluyen auténticos mandatos en forma casi siempre de obligaciones de hacer, otros se manifiestan más como objetivos a cumplir, medios a emplear u orientaciones de mayor o menor vaguedad que inspiran la acción preventiva. Y en relación con la ordenación interna, pese a que el catálogo de principios recogidos en la norma parece reservarse sólo a su primer párrafo, de los siguientes también cabe extraer otros distintos, de modo que la sistemática utilizada de separar en párrafos independientes, sin justificación aparente, contenidos que podrían haber formado parte de idéntico listado resulta extraña, aunque deja entrever cierta lógica cronológica o de sucesión de actuaciones que pudiera explicar la ordenación establecida.

Así, un intento de clasificación y sistematización de tales principios permitiría agruparlos en alguna de las siguientes categorías: en primer lugar, aquellos principios de la actuación preventiva que incluyen objetivos y metodología. Tal sería el caso del principio básico de evitación del riesgo, debiéndose proceder a la evaluación de aquellos riesgos que no se puedan evitar y, en todo caso, combatirlos en su origen, para eliminarlos de raíz y eludir, en tal caso, ulteriores medidas preventivas. Para ello, se ha de tener en cuenta la evolución de la técnica, sustituyendo lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro y adoptando aquellas medidas que antepongan la protección colectiva a la individual. Desde luego, no se trata de alcanzar la seguridad absoluta o la evitación total del riesgo, exigiéndose, de no ser posible eliminar todo riesgo, la evaluación de los inevitables, única forma de actuar sobre ellos para prevenirlos o reducir su incidencia, probabilidad o gravedad, En todo caso, estos principios reafirman la evaluación de riesgos como la premisa y el elemento nuclear de la actividad preventiva.

En segundo lugar, se configura un principio medular de la acción preventiva, cual es el de su planificación, que pretende un conjunto coherente integrador de la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo. Dicho principio expresa un deber de seguridad integrada y coherente, relacionando, sistemática y ordenadamente, el conjunto de condiciones de trabajo y factores que influyen sobre el mismo, conectando la previa evaluación de riesgos con el ulterior diseño y adopción de medidas preventivas, que afecta al conjunto de actividades de la empresa y a todos sus niveles jerárquicos, como explicita luego el art. 16.2 LPRL. En dicho principio se incluyen la práctica totalidad de las obligaciones previstas por la LPRL, información, formación, medidas de emergencia, vigilancia de la salud, coordinación de actividades empresariales, protección de colectivos especiales, constitución de servicios de prevención, consulta y participación, etc., poniendo de manifiesto una clara vocación interdisciplinar y pluridireccional, cuyo objetivo último es obtener los mayores niveles de seguridad posible.

Finalmente, un tercer grupo de principios procura adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo sobre la salud. Para ello, es imprescindible, además, dar las debidas instrucciones a los trabajadores. Se trata, en definitiva, de acomodar los elementos objetivos presentes en la empresa a las circunstancias subjetivas de los trabajadores, concediendo al factor humano la posición neurálgica en la actividad de prevención de los riesgos laborales.

En estrecha relación con lo anterior, y a tenor de las previsiones del art. 15.2 y 3 LPRL, el deber de prevención del empresario incluye tomar en consideración las capacidades profesionales de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el momento de encomendarles las tareas, en especial facilitando información a aquéllos cuando vayan a acceder a las zonas de riesgo grave y específico. Este principio preventivo, que conecta indirectamente con los deberes de información y formación contemplados en los arts. 18 y 19 LPRL, es reflejo, en el momento de asignar los puestos de trabajo, del ya mencionado requerimiento de individualización del riesgo y de adaptación del trabajo a la persona, si bien referido ahora no tanto a las características personales del trabajador, cuanto a sus aptitudes y capacitación profesional en materia preventiva. Se trata de que el trabajador resulte idóneo para el puesto, de

suerte que la atribución de tareas dentro de la empresa no puede hacerse de forma indiscriminada, sino valorando la capacidad del trabajador para enfrentarse eficazmente a los posibles riesgos de su prestación. Ello incluye la atención no sólo a la formación profesional del trabajador en materia de seguridad y salud en el trabajo, sino también a su experiencia, pericia y habilidades en este ámbito, que la conviertan en un sujeto cuya presencia en el puesto ni aumente los riesgos existentes ni haga emerger otros nuevos. Por lo demás, aunque en el tenor legal parece que lo único a atender por el empresario es a los conocimientos y capacitación en el ámbito de la prevención, parece lógico incluir también la competencia estrictamente profesional, al margen de la de carácter preventivo, pues ambas van indisolublemente unidas y la mayor capacidad profesional, en una de esas facetas, repercute necesaria y positivamente sobre la otra.

Por último, la lista de principios de la acción preventiva se clausura en el art. 15.4 LPRL al establecerse dos contenidos que la modulan sensiblemente. De un lado, como cláusula de cierre que garantiza la efectividad de las medidas preventivas, la obligación del empresario de prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador. De otro, la exigencia de que la adopción de aquellas medidas tenga en cuenta los riesgos adicionales que pudieran implicar, actuando sólo cuando la magnitud de tales riesgos sea sustancialmente inferior a la de los que se pretende controlar y si no existen alternativas más seguras. Ambas prescripciones dotan de la máxima exigencia al deber de prevención del empresario y le imponen un deber de diligencia especialmente reforzado.

Respecto de la previsión de distracciones e imprudencias no temerarias, se pretende asegurar que el empresario no se exonere de responsabilidad por los daños producidos como consecuencia de las faltas de atención involuntarias o los excesos de confianza no intencionados del trabajador, circunstancias que se han de considerar en el diseño de las medidas preventivas, pues ambas forman parte intrínseca de la actividad laboral que el empresario está obligado a presuponer y planificar. Se trata de garantizar la efectividad de las medidas preventivas en cualesquiera condición y con abstracción del propio comportamiento de los trabajadores. Así, ni las distracciones ni las imprudencias no temerarias son, en principio, incumplimientos laborales sancionables por el empleador, salvo que supongan, en especial en el segundo caso, una desobediencia a órdenes empresariales o un incumplimiento de los deberes de colaboración que al trabajador impone el art. 29.2 LPRL. En todo caso, no debe confundirse imprudencia temeraria con imprudencia profesional, no temeraria en el sentido que interesa a la norma, pues, si la primera implica un desprecio absoluto por el riesgo de manera reflexiva y consciente, la segunda supone un simple exceso de confianza derivado de la experiencia en el ejercicio de la actividad y la seguridad que este inspira, induciendo a pensar que el riesgo será fácilmente superado por la habilidad o destreza del trabajador. Por lo demás, tal obligación de previsión del empresario no ha de entenderse como algo exorbitante o fuera de su alcance, pues las propias técnicas preventivas ya incorporan estos factores, además de que esta actuación se encuentra implícita también en otras actividades que incumben al empresario, tales como la de velar por el cumplimiento de las medidas de seguridad y vigilar periódicamente las condiciones de trabajo, garantizando la efectividad de las medidas adoptadas.

En cuanto al deber de atender a los riesgos adicionales que determinadas medidas preventivas pueden implicar, ya se dijo que el empresario sólo puede adoptarlas cuando se dan dos condiciones acumulativas: primera, que la magnitud de los riesgos sea sustancialmente inferior a la de los que se pretenden controlar y, segunda, que no existan alternativas más seguras. Esto es, si las medidas preventivas, eliminando determinados riesgos o reduciendo sus efectos, pueden ser fuente de otros, estos últimos han de resultar puramente marginales o de menor entidad que aquéllos a los que se dirige a prevenir la medida en cuestión, optando, pues, por el mal menor, sólo asumible de no existir otro tipo de actuaciones que proporcionen mayor seguridad, actuando el principio general de adopción de las medidas que introduzcan el mayor grado de eficacia preventiva. Esta obligación, concreción del señalado principio de sustitución de lo peligroso por lo que entraña poco o ningún peligro, insiste en la idea de que el conocimiento técnico y científico es el elemento básico para la resolución del conflicto de base, correspondiendo a los expertos la oportuna valoración y juicio de contraste entre uno y otro tipo de riesgos a efectos de la opción a implantar. La idea clave es que se adopten las medidas que provoquen un menor riesgo, en términos cuantitativos, cualitativos y de probabilidad. Conclusión, desde luego, poco generalizable, porque la normativa ni indica, ni puede hacerlo, qué riesgo es más tolerable; porque puede plantearse, por ejemplo, la compleja preferencia entre el riesgo que afecta a un menor número de trabajadores pero que reviste mayor gravedad, o el que afecta a más trabajadores aún con menos entidad en sus efectos, o, en fin, el que siendo más grave en cuanto al número de trabajadores y sus consecuencias es menos probable que se actualice. El criterio técnico será el competente para dilucidar la medida a implantar, en un inevitable análisis casuístico que la normativa es incapaz de superar.

Notas

9. Concepto que no se incluye entre las definiciones del art. 4 LPRL, pese a tratarse de una noción nuclear en la materia, aunque sí alude a él el Conv. OIT nº 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, aprobado en 1981 y ratificado por España el 26 de julio de 1985 (*BOE*, 11 noviembre), considerándolo comprensivo de la ausencia de afecciones o de enfermedad, así como de los elementos físicos y mentales que afectan a la salud y están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo [art. 3.e)]. Noción más amplia y cabal que la de seguridad e higiene –entendida como ausencia de riesgo para la vida, integridad física y salud de los trabajadores como consecuencia de las condiciones materiales, personales y organizativas de su prestación de trabajo, que remite al conjunto de disposiciones y elementos normativos y extranormativos relacionados con la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y, en general, con cuantos otros aspectos se integran en la mejora de la seguridad y bienestar en el medio de trabajo. Concepto dinámico y cambiante, no estático, sujeto a la propia evolución y realidad de las relaciones económico-productivas y laborales, así como a los avances de la técnica y los conocimientos científicos y tecnológicos, que exige actuaciones tanto de los poderes públicos, como de los empresarios y trabajadores y de sus correspondientes representaciones. Ello evidencia la heterogeneidad y complejidad de las actuaciones y sujetos obligados a llevarlas a efecto para alcanzar el objetivo perseguido: la más completa y eficaz protección de los bienes jurídicos aludidos.
10. Véase, sobre esta cuestión, G. TUDELA CAMBRONERO y Y. VALDEOLIVAS GARCÍA, *Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa de desarrollo. Comentarios, jurisprudencia, concordancias, doctrina*. Madrid (Colex), 2002, p. 33. Por lo demás, basta constatar el surgimiento de una ya amplia manualística especializada en la materia que va acotando las lindes de este nuevo territorio normativo, que cobra, pues, cierta carta de naturaleza dentro del ordenamiento jurídico-laboral.
11. Repárese que tanto el art. 2.2, como la DA 3ª LPRL expresamente señalan que forma parte de la rama social del Derecho.

12. A lo largo de su vigencia, la LPRL ha sido objeto de dos importantes modificaciones: la primera, llevada a cabo por la LISOS; y la segunda, merced a la Ley 54/2003.
13. Del Consejo, de 12 de junio (*DO*, 29 julio), en adelante, D-M.
14. Véanse, al respecto, más ampliamente, los trabajos de R. DE FRANCISCO, C. PALOMEQUE y L. FERNÁNDEZ MARCOS, en esta misma publicación.
15. Como señala RODRÍGUEZ-PIÑERO, la seguridad e higiene en el trabajo no sólo se protege a través de intervenciones públicas, sino también con medidas reguladoras del contenido del contrato de trabajo; es decir, "la seguridad e higiene como idea no queda superada, pero sí las técnicas e instrumentos que aseguran ese objetivo, al contemplarse también en clave subjetiva y al enmarcarse en una diversidad de mecanismos y procedimientos reguladores y de técnicas de aseguramiento de la efectividad del derecho" ("Prólogo" a J.J. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*. Madrid (CES), 1997, pp. 22-23).
16. Cuestión debatida doctrinalmente, que trasciende lo puramente dogmático o retórico, pudiendo proyectarse sobre la configuración de este sector del ordenamiento, en particular respecto de las posibles fuentes normativas y su ordenación. Vid. sobre el tema, por todos, L. FERNÁNDEZ MARCOS, *La seguridad e higiene en el trabajo como obligación contractual y como deber público*. Madrid (MTSS), 1975; S. GONZÁLEZ ORTEGA, "Derecho a la salud y control de los trabajadores", *RL*, 1990, t. I, pp. 240-254; J.J. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, *Seguridad e higiene en el trabajo*, cit., pp. 255 y ss.; B. GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, *El deber de seguridad y salud en el trabajo. Un estudio sobre su naturaleza jurídica*. Madrid (CES), 1999.
17. Sobre la cuestión, vid., más ampliamente, L. FERNÁNDEZ MARCOS, "La autonomía del Derecho de la Seguridad e Higiene", *AL*, 1995, núm. 39, pp. 679-688.
18. Así, el personal administrativo y estatutario al servicio de las Administraciones públicas, fabricantes, importadores y suministradores, trabajadores autónomos o trabajadores de sociedades cooperativas (art. 3 LPRL). Y, extramuros de dicha Ley, los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, respecto de cuya actividad se establecen normas de prevención de riesgos laborales en el RD 2/2006, de 16 de enero (BOE, 17 enero; c.e. 11 febrero), por ejemplificar.
19. Se trata de los delegados de prevención y los comités de seguridad y salud, regulados en el Cap. V LPRL (arts. 33 a 40). Sobre la cuestión, véase, más ampliamente, el estudio de F. VALDÉS, en esta misma publicación. Puede verse, también, G. TUDELA CAMBRONERO y Y. VALDEOLIVAS GARCÍA, *Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa de desarrollo...*, *cit.*, pp. 373 y ss.
20. Cfr. los arts. 42 LPRL y 11 a 13 y 40.2 LISOS.
21. Son escasas las ocasiones en que la ley se relaciona con el convenio en términos de complementariedad, susceptibles de dotar a este último de un mayor margen de ordenación; y, cuando ocurre, la materia objeto de regulación, sin ser baladí, tampoco ocupa un plano preeminente de importancia. Así, la DA 7ª RSP remite al convenio el establecimiento de *criterios* para determinar los medios personales y materiales de los servicios de prevención propios, el número de trabajadores designados por el empresario para realizar actividades preventivas y el tiempo y medios para el desempeño de dicha actividad.
22. Como señalan los tribunales, la finalidad del derecho a una protección eficaz que contempla la LPRL es hacer efectivo el derecho a la integridad física [STSJ Aragón 30 oct. 2000 (AS 3183)].
23. Precepto este último que, con carácter general, hay que entender sustituido por la más completa regulación contenida en la vigente LPRL.
24. Manifestaciones claras de este segundo plano obligacional del empresario es su deber de realizar reconocimientos médicos previos a la ocupación de puestos de trabajo con riesgos de enfermedades profesionales (art. 196 LGSS), así como el de vigilar la salud de los trabajadores que, ya extinguido su contrato, pudieron quedar expuestos a riesgos durante la prestación de sus servicios (art. 22.5 LPRL); asimismo, ciertas obligaciones formales o documentales en relación con las Administraciones públicas, que pueden generar diversos grados de responsabilidad administrativa (arts. 11 a 13 LISOS).
25. Conforme a los principios de cooperación y coordinación administrativa (art. 5.2 LPRL), encomienda la ley tres niveles básicos de actuación, que abarcan desde la promoción, asesoramiento, formación e investigación en materia preventiva, hasta la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa, pasando por la sanción de los incumplimientos en que incurran los sujetos obligados en la materia.
26. Se le impone un deber integral que le obliga a garantizar todos los aspectos relacionados con el trabajo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para proteger la seguridad y salud de los trabajadores (art. 14.2), expresado en obligaciones concretas tales como la de evaluar y planificar los riesgos [arts. 16 y 23.1.*a*)], atender a la formación de los trabajadores (art. 19), adoptar las medidas oportunas ante situaciones de emergencia y de riesgo grave e inminente (arts. 20 y 21), vigilar periódicamente la salud de sus trabajadores [arts. 22 y 23.1.*d*)], garantizar la protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos o pertenecientes a colectivos específicos (arts. 25 a 28), adoptar las medidas adecuadas para que la participación de los trabajadores en esta materia sea efectiva, ya de forma colectiva, informando a sus representantes y oyendo las propuestas de éstos, ya individual, informando directamente a cada trabajador sobre los riesgos específicos de su puesto de trabajo y de las medidas preventivas aplicables (art. 18) y constituir los servicios de prevención (arts. 30 y 31), entre otras.
27. Al trabajador se reconoce básicamente el derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud laboral, cuyo contenido esencial vendría integrado por los derechos de información, consulta y participación, formación en materia preventiva, paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente y vigilancia de su estado de salud (art. 14.1.4º), sin perjuicio de que dicho sujeto viene también obligado a ciertos deberes de colaboración y de cumplimiento de la normativa preventiva.
28. Mediante labores de planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo, articuladas a través de la CNSST (arts. 12 y 13 LPRL).
29. De ahí que, en el plano contractual, el derecho a la protección de la seguridad y salud en el trabajo determine obligaciones empresariales limitativas de la libertad de empresa y los poderes directivos y organizativos derivados de ella, sin suponer afectación irregular del art. 38 CE. Porque, si del solo juicio de contraste entre los arts. 38 y 40.2 y 43 CE pudiera derivarse que el primero prevalece, por el menor grado de protección de los segundos, la especial relevancia y compromiso del interés público que los arts. 40 y 43 incorporan, junto con otros derechos constitucionales de carácter fundamental con los que se relacionan, así como los propios límites del art. 38 CE, avalan la especial posición del derecho a la protección de la salud laboral.
30. Sobre el primero de ellos, véase, más ampliamente, el trabajo de M. JIMÉNEZ y B. LOSADA, y sobre la segunda, el de J. YANES y P. MONTERO, ambos dentro de este mismo volumen. También puede verse G. TUDELA CAMBRONERO y Y. VALDEOLIVAS GARCÍA, *Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa de desarrollo...*, *cit.*, pp. 94-102 y 119-129, respectivamente.
31. Así, cfr. la DA 8ª LPRL, en relación con los planes de organización que deben establecerse en cada departamento ministerial, en conexión con los arts. 3.4 y 9 RD 1488/1998, así como la DA 9ª LPRL, que llama a los agentes sociales para la elaboración de las normas de adaptación de la LPRL a los establecimientos militares.
32. Tal es el caso, por poner un par de ejemplos relevantes, de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que reconoce el derecho de todo individuo a la seguridad de su persona y, más concretamente, el derecho a unas condiciones satisfactorias de trabajo (arts. 3 y 23, respectivamente), y del *Pacto Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales*, que prevé, de forma más concreta, el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo como uno de los derechos de la persona (art. 7).
33. De entre ellos conviene recordar, con carácter general, el nº 155, ya citado, y el más reciente Convenio nº 187, sobre el marco promocional para la seguridad y la salud en el trabajo, de 15 de junio de 06, aún no ratificado por España. El amplio quehacer de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo queda reflejado en el conjunto de convenios de dicha organización que se ocupan del tema desde perspectivas sectoriales o en atención a colectivos específicos, y que pueden consultarse en www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm.
34. En suma, la protección de la seguridad y salud en el trabajo constituye uno de los objetivos sociales básicos de la UE y sus Estados miembros (art. 136 TCEE), para cuya prosecución aquélla ha de apoyar y complementar la acción de éstos tendente a mejorar el entorno de trabajo (art. 137.1 TCEE). El Consejo puede, a tal fin, adoptar directivas en esta materia por mayoría cualificada, a través del procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo. Además, la Comisión ha de fomentar la colaboración entre los Estados miembros, facilitando la coordinación de sus acciones en la protección frente a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, así como en la higiene del trabajo, mediante la elaboración de estudios y dictámenes en la materia, y previa consulta con el CES-UE (art. 140 TCEE). El objetivo a lograr proteger la seguridad y salud en el trabajo se persigue a través del específico instrumento normativo que es la directiva, armonizando la regulación en todos los ordenamientos internos mediante el establecimiento de unos mínimos de protección mejorables en cada Estado (art. 137.5 TCEE), sin perjuicio de respetar las peculiaridades de las diferentes legislaciones estatales al respecto y, más concretamente, las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada una de ellas (art. 137.2 TCEE).
35. La última iniciativa europea de relevancia es la Resolución del Consejo, de 3 de junio de 02 (*DO* 5 julio), sobre una nueva estrategia comunitaria en salud y seguridad en el trabajo (2002-2006), inspiradora de la *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2011)* aprobada el 29 de junio de 2007. Aquella Resolución parte de considerar que esos bienes jurídicos son elementos esenciales de la calidad del trabajo y que ponen en juego algunos de los aspectos más destacados de la política social de la UE, de suerte que, tras reconocer expresamente la ineficacia de las legislaciones que demuestran las elevadas cifras de accidentes, especialmente relevantes en algunos países y sectores, a corregir con estrategias nuevas, se señalan una serie de objetivos que incumben a la UE y a los Estados miembros. Luego de referirse a los nuevos cambios en las patologías laborales, en la población activa, en las formas de empleo y organización del trabajo y, en fin, en el tejido productivo, acomete el fomento de una *cultura de la prevención* capaz de modificar conductas y de mejorar el conocimiento de los riesgos, mediante la educación, la sensibilización y la anticipación, a partir de lo cual, la Resolución propicia una serie de actuaciones, más o menos concretas, que abarcan prácticamente cuantos aspectos conectan con la seguridad y salud en el trabajo: concienciación, educación, información, formación, participación de los trabajadores y apoyo técnico, como ejes esenciales del enfoque preventivo en materia de seguridad y salud laboral.
36. Balance que, en la *Estrategia Española...*, *cit.*, no es, ciertamente, benevolente, ni está exento de algún punto de contradicción. Como aspectos positivos se reseñan: el auge de la prevención de riesgos laborales en España, hasta haberse convertido en un aspecto fundamental de las relaciones laborales y objeto de preocupación social; la existencia de un marco normativo homologable al de la UE y sus restantes Estados miembros y la emergencia de un nuevo sector relacionado con la prevención, integrado por múltiples agentes; la implicación de los poderes públicos en la materia y el hecho de que los agentes sociales, empresarios y trabajadores, hayan llevado la letra de la ley y sus normas de desarrollo a su actividad cotidiana. Pese a lo anterior, como aspectos negativos, se relacionan el hecho de que no se ha generalizado una cultura de la prevención y la inexistencia de un nivel adecuado de integración de la prevención en la empresa; muy al contrario, se ha producido una externalización de las actividades preventivas; la vigilancia de la salud no ha cubierto sus objetivos; la implicación de empresarios y trabajadores; y sus representantes, no es la deseable; la calidad de los servicios prestados por las entidades privadas dedicadas a la prevención de riesgos laborales no siempre es la adecuada; los recursos preventivos son insuficientes en número; subsisten importantes carencias formativas, que afectan tanto a profesionales, como a trabajadores; las políticas activas son débiles y dispersas; se ha enfatizado la producción normativa frente al diseño y ejecución de políticas públicas; el elevado número y la complejidad de las normas preventivas dificultan su cumplimiento, especialmente por parte de las PYME; dicho cumplimiento es más formal y burocrático que real y efectivo; no existe un fuerte respaldo de las

instituciones públicas competentes en la materia; la coordinación de las actuaciones desarrolladas por sujetos públicos y privados es insuficiente; y, en fin, no existe una visión global del conjunto de políticas públicas relacionadas, directa o indirectamente, con la prevención de riesgos laborales. Consecuencia de todo ello es que los índices de siniestralidad en nuestro país siguen siendo humanamente intolerables, políticamente inaceptables, e, incluso, económicamente insostenibles.

37. Complejidad normativa a la que contribuyen otras regulaciones que inciden en la materia y cuya ubicación extrasistemática, en textos aparentemente ajenos a finalidades de prevención de los riesgos laborales, no permite ignorar su clara naturaleza preventiva, como los arts. 21 y 22 LGS, los arts. 4.2.d); 5.c); 6.2; 19; 34; 36.4 y 5; 37.4 y 5; 64.1.8º y 64.1.9º.b) ET; los arts. 195 a 197 LGSS y los arts. 5.2, 11 a 13, 40.2 y 42 LISOS, por ejemplificar.
38. Amplia producción reglamentaria que puede consultarse en http://www.mtas.es/insht/legislation/index.htm.
39. Paradigmático al respecto es el RD 39/1997, de 17 de enero (*BOE*, 31 de enero), por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención de riesgos laborales.
40. Tal es el caso, por ejemplificar, del RD 1627/1997, de 24 de octubre (*BOE*, 31 de octubre), por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción.
41. Como ejemplos pueden citarse el RD 487/1997, de 14 de abril (*BOE*, 23 de abril), sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores, o el más reciente RD 286/2006, de 10 de marzo (*BOE*, 14 de marzo; c.e., 24 de marzo), sobre protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con al exposición al ruido.
42. Son escasas las ocasiones en que la norma estatal se relaciona con el convenio en términos expresos y claros de complementariedad, susceptibles de dotar a este último de un mayor margen de ordenación, aunque puede citarse la DA 7ª RSP, que remite al convenio para el establecimiento de criterios para determinar los medios personales y materiales de los servicios de prevención propios, el número de trabajadores designados por el empresario para realizar actividades preventivas y el tiempo y medios para el desempeño de dicha actividad. Más frecuentes, en cambio, son las que cabe denominar relaciones de complementariedad tácitas, que, implícitamente, están destinadas a complementarse vía convenio colectivo; ejemplo de ello son expresiones legales como que "el empresario adoptará las medidas adecuadas para que los trabajadores reciban todas las informaciones necesarias" (art. 18.1 LPRL) o que "deberá garantizar que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva" (art. 19.1 LPRL), llamando implícitamente a la autonomía colectiva a especificar y completar la, no casualmente, ambigua redacción legal.
43. Similar relación es detectable, sin embargo, en el art. 35.4 LPRL.
44. La propia UE ha señalado en su *Estrategia Comunitaria..., cit.*, la necesidad de consolidar una cultura de prevención del riesgo, en la combinación de una variedad de instrumentos políticos entre los que se cuenta el diálogo social, llamando a la cooperación entre todos los agentes implicados en este ámbito. Por ello, recomienda los acuerdos voluntarios celebrados por los interlocutores sociales, dado que el diálogo social y la acción de dichos agentes interprofesionales y sectoriales se consideran excelentes instrumentos para abordar los riesgos y problemas específicos de las diferentes profesiones y ramas, conduciendo a menudo a la elaboración de buenas prácticas, códigos de conducta o incluso acuerdos-marco. Igualmente, en el *Programa Comunitario de Fomento del Empleo y la Solidaridad Social PROGESS (2007-2013)* se contempla la mejora del entorno y las condiciones de trabajo, incluida la salud y seguridad laboral, mediante la puesta en marcha de acciones preventivas y el fomento de una cultura preventiva en la que se cuenta con la participación de los interlocutores sociales.
45. Ya en el Informe Durán se señalaba que el tratamiento de la negociación colectiva en este ámbito no reflejaba hasta el momento, ni cuantitativa ni cualitativamente, su importancia objetiva, ni en lo relativo a su contenido específico ni en lo tocante al interés manifestado por los agentes sociales, contrastando el prolijo desarrollo reglamentario con la deficiente atención convencional. Así, la mitad de los convenios, sectoriales y de empresa, analizados hasta su publicación, aun respecto de actividades en las que la exposición a riesgos laborales forma parte implícita del quehacer profesional, no contenían previsión expresa alguna sobre la salud laboral; los que sí se referían de manera explícita a esta cuestión, habitualmente, salvo contadas y meritorias excepciones, lo hacían en términos de pura traslación mimética y mecánica de los contenidos legales (AA.VV., *Informe sobre riesgos laborales y su prevención. La seguridad y salud en el trabajo en España, cit.*, pp. 223 a 225 y 301 y ss. Con idénticas conclusiones, Y. VALDEOLIVAS, "Seguridad y Salud en el Trabajo", en AA.VV., *Las relaciones laborales en la Comunidad de Madrid* (Dir. F. Valdés). Madrid (CES-CM), 2000, pp. 342 y ss.; AA.VV., *La negociación colectiva en las medianas y grandes empresas: en proceso de adaptación al cambio estructural* (Dir. J.L. Monereo). Madrid (MTAS), 2003, pp. 461 y ss.; AA.VV, *El estado actual de la negociación colectiva en España. Balance y perspectivas* (Dir. S. del Rey). Madrid (MTAS), 2003, pp. 477 y ss.; AA.VV., *Siniestralidad laboral y temporalidad en la Comunidad de Madrid, cit.*; G. TUDELA y Y. VALDEOLIVAS, *Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa de desarrollo..., cit.*, pp. 48-49; F. DURÁN y F. GARCÍA BENAVIDES, *Informe de salud laboral. Los riesgos laborales y su prevención. España 2004*. Madrid (Atelier), 2004, pp. 93 y ss.).
46. Sobre estas cuestiones, véase, más ampliamente, el estudio de T. SALA, dentro de esta misma publicación.
47. El empresario tiene una deuda de seguridad con sus trabajadores por el mero hecho de prestar estos servicios dentro de su ámbito de organización [STS 10 diciembre 1998 (RJ 10501); también las SSTSJ País Vasco 26 enero 1999 (AS 2860), 18 enero 2000 (AS 34), 11 julio 2000 (AS 2485), La Rioja 11 noviembre 2004 (AS 3610). Deuda que tiene una clara configuración jurídica [SSTSJ Navarra 30 abril 1998 (AS 6166) y 30 noviembre 1999 (AS 4188), La Rioja 3 febrero 2000 (AS 1046), País Vasco 15 febrero 2000 (AS 3265) y La Rioja 24 julio 2001 (AS 1897)], y que, lejos de constituir una obligación abstracta para el empresario, le exige desarrollar una acción permanente y concreta de mejora, conforme a las previsiones legales, reglamentarias y convencionales [STSJ Cataluña 27 enero 2000 (AS 871) y País Vasco 6 febrero 2001 (AS 152)].
48. Así lo reconocen con frecuencia nuestros Tribunales; véanse, recientemente, las SSTSJ Cataluña 27 abril 2005 (AS 1578); Navarra 31 mayo 2005 (AS 1712) y Aragón 14 junio 2005 (AS 1822), por ejemplificar.
49. El debate está presente también en nuestros Tribunales para los que la obligación contractual de seguridad generalmente se califica de resultado y no de medios; naturaleza que no es óbice para entender que pueda exigirse una responsabilidad cuyo objetivo carácter exige del empresario no sólo las garantías de seguridad que están dentro de los límites de la "seguridad posible", la "razonablemente practicable" o "la máxima seguridad tecnológicamente posible", sino la "seguridad eficaz" en cada caso [SSTSJ Cataluña 28 mayo 1997 (AS 2236), Asturias 19 marzo 1999 (AS 416), Cataluña 22 mayo 2000 (AS 2631) y 22 marzo 2005 (AS 1345); en parecido sentido, la STSJ País Vasco 1 junio 1998 (AR. 6247), que, sin embargo, califica la obligación de medios, no de resultado, como hace de forma clara la más reciente STSJ Cataluña 11 abril 2005 (AS 1339), exigiendo para que opere la responsabilidad por incumplimiento un actuar negligente].
50. El TS ha reiterado que la responsabilidad civil derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional es una responsabilidad culpabilista o subjetiva, afirmando que, dentro del ámbito de la responsabilidad empresarial por daños y perjuicios, en materia de accidente de trabajo o enfermedad profesional, 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 prevista 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. De ahí que, en este ámbito, la responsabilidad por culpa deba ceñirse a su sentido clásico y tradicional: culpa contractual, negligencia desencadenante del daño, causalidad y objetivación [SSTS 30 sep. 97 (Ar. 6853), 2 feb. 98 (Ar. 3250) y 23 jun. 98 (Ar. 5787)].
51. Así, destacan nuestros tribunales que el deber de protección del art. 14 LPRL exige al empresario garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo, por lo que habrá de adoptar cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y salud de los trabajadores [STSJ Cataluña 19 noviembre 1999 (AS 4814) y 9 marzo 2001 (AS 762)]; aplicando como criterio para entender cumplido el deber empresarial el principio de diligencia exigible a un prudente empleador con criterios ordinarios de normalidad [SSTSJ Cataluña 23 julio 2000 (AS 3065); Cantabria 23 octubre 2001 (AS 4280) y Cataluña 22 marzo 2005 (AS 1345)]. En consecuencia, como también deriva de la doctrina judicial citada, el empresario debe, dentro de lo razonable y factible, garantizar que los lugares de trabajo, operaciones y procesos sean seguros y no entrañen riesgos para la salud y seguridad de los trabajadores, sin que baste con poner a su disposición los distintos medios o instrumentos que puedan evitar el riesgo, dejando a su arbitrio la utilización de los mismos, sino que tal obligación implica dar órdenes e instrucciones concretas para su utilización, así como vigilar y controlar que los operarios las ponen en práctica.
52. Al respecto, puede consultarse G. TUDELA CAMBRONERO y Y. VALDEOLIVAS GARCÍA, *Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa de desarrollo..., cit.*, pp. 135-136 y 477, destacando de tal planteamiento el nada desdeñable elemento de estímulo al mayor cumplimiento del deber de prevención y de exoneración del empresario cuando el accidente de trabajo se actualiza por causas ajenas a su voluntad y capacidad.
53. Señalando la insuficiencia de la "posibilidad" como criterio delimitador de la obligación empresarial, vid. M. GONZÁLEZ LABRADA, "La Ley de Prevención de Riesgos Laborales y la obligación contractual de seguridad e higiene: significado y contenido", *AL*, 1996, núm. 7, pp. 178 y ss.
54. Conforme a la STS 26 marzo 1999 (AR 3521), el legislador no puede concretar la variadísima gama de mecanismos preventivos ante la imposibilidad de seguir el ritmo de creación de nuevas maquinarias, bastando, para acreditar su incumplimiento, con que se violen las normas genéricas o deuda de seguridad, en el sentido de falta de diligencia de un prudente empleador. Y es que el deber de protección es incondicionado y prácticamente ilimitado, abarcando cuantas medidas sean necesarias, incluida la previsión de la imprudencia no temeraria del trabajador [STS 8 oct. 01 (AS 1424/02)].
55. Así lo han reconocido nuestros Tribunales al afirmar que el derecho a una protección eficaz impone al empresario una obligación de derecho necesario, no susceptible de traspasarse a terceros en virtud de pacto o contrato [STSJ Castilla y León (Valladolid) 9 en. 2001 (AS1544)].

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

03. Diálogo social y negociación colectiva en la elaboración y desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales

Marcos Peña Pinto

Presidente
Consejo Económico y Social

Francisco González de Lena

Director Gabinete del Presidente
Consejo Económico y Social

El diálogo social en la elaboración de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales

El análisis del contexto social, del clima de diálogo social en el que surgen las normas laborales, es inevitable para cualquier regulación, pero en el caso de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales es aún más importante, por varios factores: las peculiaridades del diálogo social en la elaboración del Proyecto de Ley y en los primeros momentos de su aplicación, las características de la regulación preventiva, vinculadas a la organización del trabajo y a las condiciones del trabajo, temas de la negociación colectiva, o el propio hecho de que la concertación social y la negociación colectiva se hayan ocupado con frecuencia de la aplicación de la Ley tras su entrada en vigor.

Lo primero que había que recordar respecto de la gestación del Proyecto de Ley es que, aunque la norma se publicó en 1995, ya a finales de los años 80 se adelantaron desde el Ministerio de Trabajo tanto la intención política de elaborar esta norma como algunos de sus contenidos fundamentales. En paralelo a ello, se dio una trayectoria de diálogo social dilatada y muy marcada por las especiales y difíciles circunstancias de la relación entre los interlocutores sociales y el Gobierno.

Hubo una primera fase de elaboración del Proyecto de Ley, a comienzos de los años noventa, y en ella el diálogo social fue largo, con más de un año de consulta y negociación, y detallado, discutiéndose artículo por artículo de un texto legal que finalmente alcanzó los 54 artículos más 15 disposiciones adicionales. Fue, también, un diálogo peculiar, ya que no se produjo de forma tripartita, sino con un bipartismo simultáneo, con reuniones por separado de la representación gubernamental con las organizaciones sindicales y con las organizaciones empresariales. Ello se debía a la posición sindical de considerar que un tema como este Proyecto debía ser tratado por el Gobierno, desde sus responsabilidades políticas, con los Agentes Sociales, pero no en un contexto de diálogo o transacción entre organizaciones sindicales y empresariales.

Esta técnica de negociación social debe ser vista como el producto de una etapa de ruptura generalizada del diálogo interconfederal, que abarcó los más de diez años transcurridos desde el Acuerdo Económico y Social de 1984 hasta la reanudación de los Acuerdos Sociales en la segunda mitad de los noventa. También se daba, en esta etapa, una grave crisis en las relaciones de los sindicatos con el Gobierno socialista, jalonada por diversas huelgas generales y, de forma concéntrica, en la relación de UGT con el PSOE.

Esta primera fase de diálogo social en torno al Proyecto se cerró con un acuerdo global respecto del texto entre el Ministerio de Trabajo y la representación sindical, y con un mixto de acuerdo y desacuerdo con las organizaciones empresariales, al no existir consenso en cuanto a la representación de los trabajadores en materia preventiva, particularmente por la creación de la nueva figura de los delegados de prevención y la concesión a éstos de créditos horarios adicionales. Esta situación del diálogo social en torno a la Ley marcó su trayectoria frustrada en esta primera etapa. La posición crítica del Ministerio de Economía respecto del Proyecto, muy centrada en el crédito horario de los delegados de prevención, aunque también basada en una visión general de que el Proyecto limitaba de forma rígida las facultades empresariales, y las dudas de diversos Departamentos sobre la aplicabilidad al ámbito de las Administraciones Públicas de los criterios típicamente laborales de la Ley, llevaron a que el Proyecto pasara una y otra vez por la Comisión de Subsecretarios, previa al Consejo de Ministros, y sin llegar nunca a éste.

En la siguiente Legislatura se reinició el debate social en torno al Proyecto en unas circunstancias también poco favorables, al poco tiempo de una huelga general, originada por la seria discrepancia sindical con la Reforma Laboral de 1994, y en un momento de transición hacia la recomposición del diálogo social. Así, esta segunda vuelta en la negociación social del Proyecto, en 1995, se sitúa entre un año de fuerte conflicto social, 1994, y la reapertura del diálogo social, en 1996, con un acuerdo sobre la solución de conflictos laborales, una materia que, viniendo de donde se venía, puede verse al mismo tiempo como una paradoja y un símbolo de los nuevos tiempos.

En esta etapa, los temas centrales de discusión, fundamentalmente con los sindicatos, fueron la existencia de créditos horarios para los delegados de prevención y la equiparación entre el ámbito laboral y el funcionarial. El texto finalmente aprobado por el Gobierno no difería sustancialmente del que salió de la primera fase,

con la importante excepción de la sustitución de los créditos horarios cuantificados por la posibilidad de consideración como trabajo efectivo del tiempo de las reuniones del Comité de Seguridad y Salud y destinado a investigar los accidentes de trabajo y a acompañar a los técnicos prevencionistas. Respecto de la aplicación de la Ley en el ámbito administrativo, se sustituyó el sistema de sanciones por el de requerimientos y se dejó para el Reglamento las adaptaciones en los sistemas organizativos de la prevención.

De estos debates en las dos etapas de elaboración de la Ley no se deduce que entre los Agentes Sociales existiese una discrepancia seria, como cuestionamiento del modelo de la norma, con su enfoque laboral, frente a los modelos de salud laboral que habían estado bastante difundidos en las culturas sindicales y, como modelo preventivo, basado en la integración de la prevención en la organización del trabajo.

Las discrepancias se encontraban en las fórmulas de representación de los trabajadores y sus competencias, y en este punto convendría recordar que las posiciones sindicales iniciales estaban muy centradas en la creación de representantes territoriales, fórmula ésta a la que se oponían las organizaciones empresariales y que no aparecía en ninguno de los borradores del Ministerio de Trabajo. En estos borradores sí figuraba, desde el primer momento, el crédito de horas para los delegados de prevención, que hemos visto fue decisivo para que el Proyecto no prosperase en su primera etapa.

Es cierto que bastantes elementos de este modelo legal estaban presentes en la Directiva 89/391, sobre promoción de la seguridad y salud de los trabajadores, que la Ley traspuso, y que esto hacía muy difícil expresar un desacuerdo en torno a un modelo basado en la Directiva. Pero el contenido de la Ley es mucho más amplio y complejo que el de la Directiva, y habría que recordar que gran parte de ese contenido ya estaba en los primeros Proyectos previos a la Directiva. Existían, por tanto, márgenes para el desacuerdo.

Aunque lo accidentado de su trayectoria podría sugerir otra cosa, se puede decir que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales sintonizó con criterios compartidos por los interlocutores sociales. Por ello, la trayectoria larga y compleja hasta su aprobación habría que verla más como un reflejo de los difíciles momentos por los que pasaba el diálogo social y la relación entre Agentes Sociales y Gobierno en los años de su elaboración.

Con otra perspectiva, situando la Ley de Prevención en el contexto general de evolución de las relaciones laborales, se observa la estrecha conexión temporal entre la reforma laboral de 1994 y el clima social en el que ésta se produjo y la aprobación de esta Ley. No hay que detenerse mucho en la identificación de la reforma de 1994 con la corriente general de incorporación de criterios de adaptabilidad o flexibilidad a las normas laborales, como consecuencia de la preocupación por el empleo y por los efectos en la vida social y económica de fenómenos como el cambio tecnológico o la globalización.

No parece, sin embargo, que la Ley de Prevención sea típica de los procesos de flexibilización. Se trata de una norma garantista, que define derechos de los trabajadores y correlativas obligaciones de los empresarios, incluida la de creación de una estructura organizativa de la prevención, y que prevé una considerable actuación administrativa para asegurar el cumplimiento de la norma. Ha sido precisamente en los años 90, en los que la regulación laboral española desarrolló fórmulas de adaptabilidad, cuando la normativa preventiva ha tenido un mayor desarrollo.

Esto puede tener varias explicaciones, y la primera sería el retraso en la actualización de la normativa preventiva en nuestro país, que situaba en un nivel de partida muy bajo la regulación previa a la Ley de Prevención. Aun contando con un impulso político de la norma previo a la Directiva, fue también sin duda fundamental el impulso desde la Unión Europea, con su abundante producción de Directivas que obligan a un trabajo de trasposición en los Estados miembros. Una segunda explicación relacionaría este desarrollo normativo con los equilibrios que se vienen identificando con la noción europea de flexiguridad, de manera que la regulación preventiva sería un contrapeso o un remedio de los desequilibrios en la posición de los trabajadores que pueden derivarse de una regulación laboral más flexible.

Acuerdos Sociales y Prevención de Riesgos Laborales

Ya en el Acuerdo Interconfederal de 1983, los interlocutores sociales acordaron crear un Comité mixto para analizar el tema de la prevención, enmarcado en criterios de desarrollo de políticas de prevención de riesgos laborales, evitando la presencia de éstos, potenciando las acciones formativas e informativas y los aspectos de vigilancia médica por los servicios médicos de empresa.

El Acuerdo Económico y Social para los años 1985 y 1986 se ocupó de la potenciación de acciones técnicas preventivas, de formación e información, y en él apareció ya la procedencia de una revisión de la normativa, teniendo en cuenta la realidad económica y social española y el próximo ingreso de España en la Comunidad Económica Europea.

Tras la entrada en vigor de la Ley, el resurgimiento del diálogo social desde 1996 lleva a que en el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 1997 se subraye el papel de los convenios colectivos para el desarrollo y la adaptación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, con referencia específica a las medidas de posible concreción en los convenios de empresa y con la posibilidad de constituir Comités de Seguridad y Salud sectoriales.

La preocupación del diálogo social por la aplicación y desarrollo de la normativa preventiva dio su fruto con el Acuerdo de 30 de diciembre de 2002, del que se derivó una considerable reforma de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

La lectura de los títulos de los artículos de la Ley 54/2003, que recoge el indicado Acuerdo, es muy representativa del alcance de estas reformas: integración de la prevención en la empresa, coordinación de actividades empresariales, organización de recursos para las actividades preventivas, competencias del Comité de Seguridad y Salud, reforzamiento del control del cumplimiento de esta normativa, con modificación de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, para dotar a los técnicos prevencionistas de las Administraciones Laborales de facultades de promoción de

la iniciación de procedimientos sancionadores, y para actualizar los tipos infractores.

Como se ve, estas reformas no están relacionadas con la arquitectura jurídica de derechos y obligaciones de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, sino con los instrumentos para su aplicación práctica en las relaciones laborales, poniendo mayor énfasis en la evaluación de riesgos, en la planificación de la actividad preventiva en las empresas y en la actuación administrativa de vigilancia y control.

En la Declaración sobre Diálogo Social de 2004, que orientó y programó el diálogo social que daría lugar a distintos acuerdos, se hizo referencia a la convivencia de una legislación preventiva bien definida con unas elevadas tasas de siniestralidad. Esta consideración vuelve al criterio de actuar, no tanto en la configuración de un marco jurídico, definidor de derechos y obligaciones, sino en los mecanismos prácticos para hacer llegar ese marco jurídico a la realidad de las condiciones de trabajo.

En este sentido, los Agentes Sociales declararon compartir la preocupación del Gobierno y sus objetivos de orientar las políticas al análisis, detección y eliminación de las causas de la siniestralidad, a la promoción de una adecuada cultura de la prevención entre empresas y trabajadores y al cumplimiento riguroso de la normativa en vigor. Los Agentes Sociales reivindicaron su participación, en el marco de sus competencias, en el diseño, ejecución y control de las medidas de garantía de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

En este ámbito de diálogo social se alcanzaron acuerdos sobre la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, la habilitación de funcionarios técnicos de las CCAA, el control del cumplimiento de la normativa preventiva, los planes de choque en las Comunidades Autónomas, la modificación del Reglamento de los Servicios de Prevención o la estructura y funciones del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Por otro lado, el diálogo social para la elaboración de una Estrategia española de seguridad y de salud en el trabajo se ha centrado en los objetivos de reducir la siniestralidad laboral, acercándose a los valores medios de la UE, y mejorar de forma continua y progresiva los niveles de seguridad y salud en el trabajo. Para conseguir estos objetivos se plantea actuar en el terreno de la prevención de riesgos en la empresa y en el de las políticas públicas de prevención. En el ámbito de la empresa destacan las medidas de mejora del cumplimiento de la normativa preventiva por parte de las empresas, particularmente en las Pyme, la mejora de la calidad de los servicios prestados por entidades formativas y auditoras y los servicios de prevención, así como el fortalecimiento del papel de los interlocutores sociales.

En el campo de las políticas públicas se subraya la necesidad de cooperación entre instituciones del Estado y Comunidades Autónomas, y se establecen objetivos específicos, como el desarrollo de la cultura de la prevención en la sociedad española, el perfeccionamiento de los sistemas de información e investigación, potenciar la formación preventiva, así como reforzar las instituciones dedicadas a la prevención y mejorar la coordinación institucional en dicha materia.

Como instrumentos para orientar sus contenidos, los Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva también se han ocupado de la prevención. En el Acuerdo para 2007, el capítulo sobre seguridad y salud en el trabajo establece los siguientes criterios para los convenios: integración de la prevención en la empresa a través de un Plan de Prevención de Riesgos Laborales documentado, inclusión en los convenios del contenido de la formación específica, según los riesgos de cada puesto de trabajo, sustitución de los reconocimientos médicos genéricos por exámenes de salud específicos, formas de colaboración de los delegados de prevención con la dirección de la empresa, procedimientos de información y consulta en la elaboración de los planes de prevención, en las evaluaciones de riesgo y en los medios de coordinación en los supuestos de concurrencia de actividades empresariales.

Asimismo, las Organizaciones firmantes declaran compartir el Acuerdo Marco Europeo sobre estrés en el lugar de trabajo, y lo transmiten a los negociadores de los convenios, para adaptarlo a la realidad española.

Con esta recapitulación hemos podido ver cómo el diálogo social vuelve periódicamente al tema de la prevención, lo que se puede ver como expresión de una insatisfacción ante los resultados de la norma, y también como entrada de la prevención de riesgos laborales en la agenda de los interlocutores sociales. Hay razones para que prevalezca la visión más positiva, porque la capacidad de los Agentes Sociales de acordar cambios, en el marco legal de la prevención, expresa una sintonia positiva de los protagonistas de las relaciones laborales en el diagnóstico y tratamiento de un tema de esta importancia.

Los cambios legales acordados no se han dado en las materias que aparecian como las más críticas en el momento de elaboración de la Ley. En general, el Diálogo Social y las reformas normativas no han supuesto cambios que pudieran clasificarse como estructurales, respecto del modelo legal inicial. Han sido, sobre todo, ajustes o correcciones ante unos resultados prácticos que no estaban en sintonía con este modelo legal.

Esta línea de las intervenciones convencionales y legales respecto de la Ley puede poner de relieve tanto el profundo cambio que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales supuso respecto del anterior marco jurídico, traducido en la necesidad de ir introduciendo elementos correctores para ir acomodando estos cambios, como el relieve que van tomando los aspectos relativos a la gestión de la norma en la realidad social.

La Prevención de Riesgos Laborales en los ámbitos Institucionales: el Consejo Económico y Social y la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

El Consejo Económico y Social (CES), como Órgano Consultivo del Gobierno de la Nación en materia social y económica, se ha venido ocupando también de los temas preventivos, en sus memorias y en sus dictámenes. Así, en el Dictamen sobre la última reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, el CES partió de que la experiencia de siete años de la Ley de Prevención acreditaba una serie de insuficiencias de la actual normativa, así como ciertos problemas que dificultan su aplicación, que se traducen en la

subsistencia de índices de siniestralidad laboral manifiestamente mejorables, entendiendo que el Anteproyecto de Ley, objeto de Dictamen, trataba de superar estas insuficiencias. El CES consideró necesario tener en cuenta las distintas realidades de la estructura y dimensionamiento empresarial, así como la diversidad sectorial, previendo mecanismos de información y asesoramiento para facilitar la correcta aplicación

El CES señaló que el diálogo social constituía un instrumento especialmente valioso en una materia como la prevención de riesgos laborales, en la que la colaboración y cooperación de los Agentes Sociales y las Administraciones Públicas se hace imprescindible. En este mismo dictamen el CES también expuso su criterio sobre la necesidad de dar una respuesta constante en materia de seguridad y salud a las siempre renovadas exigencias que plantean el desarrollo del aparato productivo. Finalmente, el Dictamen considera necesario coordinar las diversas y heterogéneas actividades de las distintas Administraciones Públicas implicadas en la materia, coordinación y cooperación que debe afectar no sólo a la Administración Laboral en sus diferentes niveles territoriales, sino también a otras Administraciones que adopten iniciativas en este campo.

El CES viene dedicando una parte considerable de su Memoria anual sobre la situación socioeconómica y laboral de España al análisis de la siniestralidad, y, más en general, a la prevención de riesgos laborales. También aquí el CES ha insistido en la necesidad de valorar los efectos de los cambios laborales en las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores.

Así, en la Memoria de 2005 se indicaba que la evolución de las condiciones de trabajo presentaba, entre otros aspectos, un incremento del ritmo de trabajo y del nivel de atención necesarios para la ejecución de la tarea, un aumento de la exposición a contaminantes químicos, y también de los problemas de salud de carácter ergonómico. En la Memoria, recapitulando lo actuado en los diez años de vigencia de la Ley de Prevención, se destacaron los progresos en la organización e integración de la prevención en las empresas, la implantación de los servicios de prevención, la mejora de los resultados de la actividad formativa o el fomento de políticas públicas activas en los diferentes ámbitos territoriales.

La actuación de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene especial relieve por lo que tiene de lugar de encuentro, no sólo de los interlocutores sociales, sino de éstos y las distintas Administraciones Públicas que pueden actuar en esta materia. Esta diversidad de Administraciones Públicas tiene una doble dimensión: la material, al ser varios los Departamentos (Trabajo, Sanidad, Educación, Industria) cuya acción puede converger en el tema preventivo; y la territorial, al formar parte de la Comisión la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. En definitiva, la Comisión es un ámbito en el que pueden confluir la práctica totalidad de sujetos interesados y con capacidad de actuación en materia preventiva, lo que proporciona a sus acuerdos una especificidad y valor añadido notables.

Entre sus últimos acuerdos figuran los relativos a las acciones a desarrollar en 2006, que incluían la realización de una campaña de sensibilización de ámbito estatal, para promover una cultura y conducta preventivas, el desarrollo de programas específicos de control del cumplimiento de la normativa , con campañas en cada Comunidad Autónoma y en las empresas de ámbito supraautonómico, dirigidas a las actividades con más altos índices de siniestralidad, el fortalecimiento de los mecanismos de control del cumplimiento de esta normativa, estudio por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) y las CCAA de la siniestralidad de carácter mortal, o las acciones específicas para colectivos como los trabajadores inmigrantes.

Concertación Social sobre Prevención en las Comunidades Autónomas

La concertación social en el ámbito autonómico se ha ocupado habitualmente de la prevención de riesgos laborales. Veremos a continuación algunos ejemplos seleccionados de esta práctica negociadora, que unas veces forma parte de acuerdos generales de concertación social relacionados con el empleo y otras refleja acuerdos tomados en órganos de participación institucional en prevención.

El Sexto Acuerdo de Concertación Social en Andalucía, dentro de su eje dedicado a la productividad e innovación en la economía, incluye la implantación en las empresas, con participación sindical, de sistemas integrales de gestión de la calidad, prevención de riesgos laborales y medio ambiente, mientras que el eje de cultura de la calidad del empleo incluye creación de observatorios sobre la siniestralidad, acciones de choque contra aquélla, la implantación de la cartilla de formación y vigilancia de la salud para la construcción y las ETT o la promoción de cláusulas sobre prevención en los convenios colectivos.

El Acuerdo Económico y Social para el progreso de Aragón 2004-2007 ordena las políticas públicas en el marco de un Plan General para la prevención de riesgos laborales, encomienda al Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral la difusión de los factores de riesgo con mayor incidencia en determinados sectores o de los que se tenga menor conocimiento, prevé un plan de formación y la constitución de un observatorio de siniestralidad laboral, con participación de la Universidad y para desarrollar unas actuaciones de I+D+i en el área de la prevención.

El Acuerdo para el Desarrollo Económico, la Competitividad y el Empleo del Principado de Asturias (2004-2007) prevé campañas de difusión sobre la prevención y un plan de formación para responsables en este campo, establece la continuidad de los equipos de prevención, dependientes orgánicamente de los Agentes Sociales y funcionalmente del Instituto Asturiano de Prevención, y desarrolla un plan de renovación de equipos de trabajo para la prevención de riesgos laborales. El Acuerdo contiene también un acuerdo específico para la creación de delegados de prevención territoriales.

El IV Acuerdo de Concertación Social de Canarias incluye un pacto por la cultura preventiva, que incluye un Plan de Reducción de la Siniestralidad Laboral, con actuaciones específicas para la construcción, agricultura y Pyme; se regulan subvenciones para empresas destinadas a la renovación de equipos de seguridad, vinculadas a compromisos de reducción de los índices de incidencia de accidentes,

y para Organizaciones Empresariales y Sindicales a efectos de la adquisición de equipos de evaluación y prevención. Se programa la formación para técnicos con especial incidencia en la prevención, para jóvenes de los últimos cursos de FP o carreras universitarias, y se diseña un programa de investigación científica multidisciplinar con la participación de la universidad.

El Acuerdo de Concertación Social de Cantabria, 2005-2007, prevé el inicio de la segunda fase del Proyecto 0 accidentes, liderado por la Comisión Cántabra de Salud y con la colaboración de Mutuas, Servicios de prevención y Consultoras y Auditoras, pone en marcha un proyecto de prevención en la construcción, establece ayudas a las inversiones en prevención de las empresas y prevé la elaboración de proyectos de investigación de la salud laboral de los trabajadores, con carácter general y respecto de las lesiones músculo-esqueléticas.

El Acuerdo para la Prevención de Riesgos Laborales en Castilla y León 2003-2005 establece ayudas a las Organizaciones Sindicales y Empresariales para la asistencia técnica a trabajadores y empresarios, programa la elaboración de una publicación sobre prevención, prevé ayudas a las Pyme para adaptar o sustituir equipos de trabajo y sistemas de protección colectiva, pone en marcha una red centinela de prevencionistas , establece un programa de colaboración de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Unidades de Seguridad y Salud Laboral y promueve la implantación de contenidos preventivos en la enseñanza obligatoria.

El Plan de Acciones para la Seguridad y Salud Laboral en Castilla-La Mancha 2004-2007 prevé la realización de campañas divulgativas para una cultura de la prevención, establece la colaboración con colegios profesionales y universidades, regula planes de visita y asesoramiento de los Agentes Sociales, crea un Observatorio Regional de Prevención de Riesgos, se ocupa de la formación, concursos para coordinadores y ayudas para formación del personal técnico en prevención, fomenta económicamente la contratación indefinida de técnicos de prevención en las Pyme, y también apoya económicamente las inversiones para la sustitución de andamios.

En el Acuerdo Estratégico para la Internacionalización, la Calidad de la Ocupación y la Competitividad de la Economía Catalana se estableció un compromiso de elaboración de un Plan de Gobierno para la prevención de riesgos laborales 2005-2008, incluyendo objetivos como el desarrollo de un sistema de indicadores y registros sobre prevención, actuaciones respecto de los trabajadores autónomos, o medidas de control de los medios y actuación de los servicios de prevención ajenos.

El Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo 2001-2006 establece Planes de Actuación preferente para sectores con mayor siniestralidad, impulsa la elaboración de estudios para implantar sistemas de calidad en la gestión preventiva y establece medidas de fomento de la prevención, como un Plan de Formación en Prevención, el seguimiento de las condiciones de trabajo en las obras públicas, las ayudas a la realización de auditorías de los sistemas preventivos y a la inversión para la adaptación de equipos de trabajo, asi como una campaña escolar de difusión de la prevención.

El Plan de Empleo e Industria de Extremadura (2004-2007) incluye en el objetivo de calidad en el empleo las subvenciones a la contratación de técnicos en prevención de riesgos laborales en las Pyme y mancomunidades de municipios, prevé la negociación de nuevos planes de prevención de riesgos laborales, con acciones de seguimiento y control de la siniestralidad laboral, y establece la colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social mediante la elaboración de un Plan de Actuación.

En Galicia, la Mesa del Proceso de Concertación Social consensuó un Plan Estratégico de Prevención de Riesgos Laborales 2006-2010, incluyendo campañas de sensibilización, la creación del Instituto Gallego de Seguridad y Salud Laboral y de un Observatorio de Estudio de la Accidentabilidad, el desarrollo de un programa de lucha contra la siniestralidad con acciones sectorializadas, la realización de programas de promoción de los servicios de prevención mancomunados, de control de los servicios de prevención externos, de asesoramiento sobre riesgos específicos (agentes químicos, trastornos músculo-esqueléticos) y de seguimiento de equipos de trabajo y máquinas, así como el desarrollo de políticas específicas para autónomos, extranjeros y condiciones de salud de las mujeres.

El Plan de Actuación de Seguridad y Salud Laboral, anexo del Plan de Empleo de las Islas Baleares, establece fórmulas de seguimiento de las empresas con mayor siniestralidad, prevé campañas de prevención en los medios de comunicación, así como la confección de catálogos de buenas prácticas para evitar sobreesfuerzos, promueve la fijación de pautas para la evaluación de la exposición a sustancias químicas y a riesgos ergonómicos, se ocupa específicamente de los inmigrantes para facilitar su formación, y de las mujeres, para incorporar sus peculiaridades relacionadas con el trabajo en las evaluaciones de riesgo y la vigilancia de la salud, promueve la coordinación institucional entre los Departamentos de trabajo, sanidad, obras públicas, agricultura, industria y empleo, e impulsa la firma de un Acuerdo Marco para la Negociación Colectiva en materia preventiva.

El Plan de Acción en Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el marco del Acuerdo Social para la Productividad y el Empleo, pone énfasis en la coordinación entre los distintos Departamentos, con las Administraciones Locales y con la Universidad, en la actuación de la Inspección de Trabajo con planes para empresas de mayor siniestralidad para trabajadores no comunitarios y para la implantación de la gestión preventiva, así como en la formación específica para delegados de prevención.

El II Plan Director en Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad de Madrid 2004-2007 prevé la coordinación de la Consejería de Empleo y Mujer con las de Educación, Sanidad y Consumo y Economía e Innovación Tecnológica, encomienda al Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo el control del mantenimiento de las condiciones de acreditación de los servicios de prevención ajenos y planifica la actuación de la Inspección de Trabajo en la construcción y en empresas con exposición a sustancias peligrosas; se regulan cursos para coordinadores de actividades preventivas y colectivos como inmigrantes, personas con discapacidad o parados, así como formación preventiva en Educación Primaria y Secundaria y en FP; como sectores prioritarios del

Plan Director se establecen los sectores del metal, construcción, servicios a empresas, comercio y transporte, los grupos de trabajadores jóvenes, inmigrantes, mujeres y autónomos, y los riesgos psicosociales.

En el Plan de Empleo de Navarra 2005-2007 se incluyen acciones de impulso de equipos de dinamización a cargo de organizaciones empresariales y sindicales para actuaciones en empresas, el apoyo a la modernización de los equipos productivos, la formación para trabajadores inmigrantes o la consolidación de un plan de vigilancia de empresas con alta siniestralidad.

El Acuerdo Interprofesional en materia de Salud y Prevención de Riesgos Laborales en la Comunidad Autónoma del País Vasco incidió especialmente en la formación de los delegados de prevención, con un plan específico, gestionado por el Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral.

En el ámbito del Pacto por la Estabilidad en el Empleo de la Región de Murcia, el Plan Regional de Prevención de Riesgos Laborales 2005-2007 incluye campañas de información, generales y específicas, para colectivos como los autónomos y para sectores como el agrícola o el de canteras de áridos, y campañas de promoción de la prevención en el ámbito escolar; la formación se prioriza respecto de empresarios que asuman la gestión preventiva, trabajadores designados y delegados de prevención, y se incluye la impartición de la formación de nivel básico de prevención en la FP; se prevén subvenciones para el fomento de inversiones de mejora de las condiciones de trabajo, la formación preventiva, la implantación de sistemas de gestión integrado de prevención, la constitución de servicios propios en empresas no obligadas a ello y el refuerzo de los Gabinetes Técnicos de Prevención de los Agentes Sociales, también se promueve la coordinación interdepartamental y con los Ayuntamientos.

En resumen, en las Comunidades Autónomas existe una práctica de Acuerdos Sociales, difundida ampliamente y de contenidos abundantes. Estos contenidos suelen ser más específicos o detallados que los de la concertación de ámbito nacional, lo que parece lógico al actuar los negociadores sobre un ámbito territorial más delimitado, con una mayor capacidad de aproximación a problemas específicos. Dentro de la diversidad, en estos Acuerdos se encuentran bastantes temas comunes: la ordenación de las actuaciones administrativas de vigilancia e investigación, con una planificación basada en la actuación en sectores y empresas de mayor siniestralidad, y también con reforma de estructuras administrativas y mecanismos de coordinación entre diversos Departamentos y con Instituciones como la Universidad; la formación profesional, en particular de los delegados de prevención, y también la inserción de la prevención en la Educación Obligatoria y en la Formación Profesional; el desarrollo de campañas informativas; la actuación específica respecto de colectivos laborales (inmigrantes) y empresariales (Pyme); la creación de ayudas públicas para fines como la modernización de equipos, la implantación de sistemas preventivos o la actuación preventiva de los Agentes Sociales; y las fórmulas de vigilancia/asesoramiento en los centros de trabajo desarrolladas por los interlocutores sociales.

Negociación Colectiva sobre Prevención

Según la Estadística de Convenios Colectivos de 2005, un 82% de convenios regulaban la materia preventiva, incluyendo en su ámbito un 61,4% del total de trabajadores cubiertos por negociación colectiva. Esta diferencia apreciable entre presencia en los convenios y efectividad laboral deriva de que las cláusulas preventivas tienen mayor incidencia (un 88%) en los convenios de empresa, de manera que casi el 95% de los trabajadores regidos por este tipo de convenios contaban con estas cláusulas. Por el contrario, en los convenios sectoriales que regulan las condiciones laborales del 90% de los trabajadores cubiertos por convenio, la presencia de cláusulas en esta materia se reducía al 63,8%, afectando a un 57,9% de los trabajadores regulados por negociación sectorial. Esta presencia más reducida de las cláusulas preventivas en la negociación sectorial, la reguladora predominante en España, es un dato a retener para valorar el alcance real de estas cláusulas.

La segunda apreciación sobre el papel regulador de los convenios en materia preventiva tendría que ver con el concreto contenido de estas regulaciones. Los porcentajes de presencia y efectividad laboral de las cláusulas preventivas son muy "estadísticos" o cuantitativos, pues sólo expresan que el convenio contiene referencias a la prevención, que pueden incluir desde una mera trascripción de los deberes legales preventivos a un desarrollo pormenorizado de la estrategia preventiva en las empresas. Así, en un mayor desglose del tipo de cláusulas, la de mayor presencia en los convenios (un 58%) y mayor incidencia laboral (un 40% de trabajadores) fue la de la existencia de Comité de Seguridad y Salud, seguida por las de reconocimientos médicos (un 66% de los convenios que afectaron a un 41% de trabajadores). Las cláusulas sobre programas de prevención de riesgos laborales estaban presentes en un 48% de convenios, que afectaban a un 25% de trabajadores, mientras que las de cursillos en materia de seguridad y salud aparecían en un 43% de convenios, que incluía a un 22% de trabajadores.

Con este desglose se reafirma la idea de que la mayor incidencia regulatoria se da en los convenios de empresa, mientras que los convenios sectoriales, de mayor cobertura laboral, regulan mucho menos la materia preventiva. También es significativo que para tres cuartas partes de los trabajadores incluidos en convenio no exista regulación convencional de temas más directamente relacionados con la organización de la prevención en la empresa, como son los programas de prevención y la formación.

En los últimos años no se ha producido un desarrollo importante de las cláusulas convencionales preventivas, puesto que en 1999 estaban presentes en un 78,6% de convenios, que incluían un 58,6% de los trabajadores incluidos en convenio (un avance en torno a 3 puntos). Es parecida, aunque algo más dinámica, la evolución en cláusulas como las de programas de prevención, que en 1999 incluían el 18% de los trabajadores, o las de formación, que en 1999 incluían al 15,7% de trabajadores (un avance de 7 puntos).

Esta impresión de una cierta inercia en los contenidos preventivos de los convenios se confirma con el dato de las cláusulas con mayor presencia, las de Comités de Seguridad y Salud y reconoci-

mientos médicos. Éstos son temas en los que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no introdujo grandes novedades, dándose éstas, por el contrario, en los temas organizativos, en los que hemos apreciado una menor presencia convencional. Parece, pues, que entre los criterios de orientación de la negociación colectiva expresados en el nivel interconfederal y los resultados de ésta en materia preventiva hay un cierto desfase, particularmente en el ámbito de la negociación sectorial. Esto se traduce en una menor efectividad laboral de las cláusulas y, a su vez, en que esta menor efectividad afecte sobre todo a las pequeñas y medianas empresas, al ser las mayoritariamente reguladas por convenios sectoriales.

Efectividad de las Normas preventivas y dinámica de las relaciones laborales

La relación entre normativa preventiva y acción de los Agentes Sociales que se ha venido comentando podría resumirse diciendo que se ha dado una actuación concertada de estos agentes para desarrollar, modificar y aplicar esta normativa, y que esta actuación se ha centrado, prioritariamente, en la gestión del sistema preventivo, lo que parece confirmar la impresión inicial de un consenso global en la configuración del sistema jurídico de la prevención.

La incorporación a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en la reforma acordada en 2003, del principio de integración de la acción preventiva en la empresa expresa la prioridad por los mecanismos de efectividad de las normas preventivas, que caracteriza la fase posterior a la entrada en vigor de la Ley. Esta preocupación por hacer efectiva una regulación jurídica que se considera globalmente bien orientada puede llevar a varios tipos de actuación: valorar cómo afectan a las condiciones de trabajo los cambios en los modos de trabajar y de organizarse el trabajo y las propias estructuras empresariales, incidir en la formación de los trabajadores y en el asesoramiento a las empresas, intensificar la vigilancia del cumplimiento de las normas y las acciones de análisis e investigación. Creemos, también, que este modelo preventivo compartido por los Agentes Sociales puede ser más eficazmente implantado a través de la concertación social y de la negociación colectiva.

En los ámbitos de la concertación social de ámbito estatal y autonómico, del CES, de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo o de los Acuerdos Interconfederales, será positivo seguir actuando para promover ajustes normativos, orientar la negociación colectiva, analizar los resultados prácticos del sistema preventivo u ordenar y coordinar la actuación administrativa. Será importante que la acción en estos ámbitos responda a planteamientos y objetivos comunes, para evitar que la variedad de acciones se traduzca en dispersión, y esto podrá exigir una cierta racionalización o distribución de los espacios de negociación y actuación. Por ejemplo, en el terreno de la concertación social, la coexistencia de los niveles estatal y autonómico puede ser un factor de enriquecimiento de la regulación en la medida en que se dé una distribución razonable de las materias a tratar en los distintos niveles, en función de la especialidad o territorialidad de los temas.

Esta distribución de espacios negociadores se puede dar también entre los ámbitos de la concertación social y de la negociación colectiva, en materias como la formación profesional que puede ser tratada en su configuración jurídica y en su aplicación práctica en sectores y empresas, desde los Acuerdos de formación continua a los convenios sectoriales y los pactos de empresa. Y más en general, los convenios pueden ocuparse con más amplitud de lo que lo han hecho hasta ahora de la materia preventiva, porque el modelo de organización de la prevención derivado de la Ley tiene suficientes elementos para un desarrollo negociado.

El modelo de gestión preventiva de los riesgos laborales es socialmente eficaz, porque se dirige a evitar la siniestralidad laboral, y puede ser, también, económicamente eficiente. Este modelo, correctamente desarrollado, puede compensar los mayores costes de la prevención con una reducción de los costes derivados de la siniestralidad, como modelo organizativo más de inversión que de gasto. El modelo preventivo permite distribuir sus costes en el conjunto del sistema económico, con el reparto de tareas y responsabilidades entre lo privado (deberes y responsabilidades empresariales, integración de la prevención en la organización de la empresa) y lo público (el control, la investigación, el resarcimiento de los daños), entre las empresas y los servicios de prevención o entre las distintas empresas que participan en los procesos de externalización, teniendo en cuenta, además, que su aplicación generalizada elimina factores de competencia desleal entre empresas, y que incluye deberes contractuales de los trabajadores. El modelo preventivo permite, también, integrar una parte de sus costes en los de otros modelos de gestión empresarial, como los de calidad total o gestión medioambiental.

Con estas características, el modelo preventivo permite el desarrollo de estrategias negociadoras cooperativas, con ganancias mutuas para todos los que participan en ellas. Además, la aplicación de los sistemas de prevención es un buen terreno para el desarrollo de la negociación colectiva, porque se centra en temas relacionados con las condiciones de trabajo, y proporciona adaptabilidad en sus regulaciones. Temas concretos como las evaluaciones de riesgo, los planes preventivos, la formación profesional de los trabajadores, el asesoramiento preventivo a las empresas, la participación de los representantes de los trabajadores o la coordinación de las acciones preventivas de empresas que comparten un mismo proceso productivo son temas relacionados con la ordenación de las condiciones de trabajo y de las relaciones laborales, que son propias de la negociación colectiva.

También hay que considerar cómo se ha ido configurando el sistema de gestión de la prevención en torno al Plan de Prevención y a una realidad mayoritaria de servicios externos. Esto puede responder a correctos criterios de dar rigor y transparencia a la acción preventiva por medio de su planificación documentada, o de buscar una solución pragmática para las Pyme, con la externalización de un asesoramiento preventivo técnicamente complejo para la estructura organizativa de muchas de estas empresas. Pero estas fórmulas pueden tener el riesgo de la burocratización y del cumplimiento meramente formal de las normas. Frente a ello, la negociación colectiva puede aportar su capacidad de identificar problemas

concretos y soluciones específicas, que se adapten a las condiciones de trabajo de las distintas empresas.

En los análisis de los contenidos de la negociación colectiva hemos visto cómo ésta todavía no se ha ocupado con intensidad de la materia preventiva. En estudios sobre este tema se han apuntado algunas explicaciones de esta situación, desde la más general de la escasez de contenidos de los convenios, más allá de los temas tradicionales de salarios y jornada, al poco margen para la negociación colectiva que deja una normativa preventiva amplia y exhaustiva en sus contenidos, pasando por las dificultades para tratar en los convenios sectoriales, mayoritarios en cobertura laboral, temas muy pegados a las particularidades de las empresas, como son los de los riesgos laborales y la organización preventiva de los mismos.

Es cierto que la normativa preventiva es muy amplia y que, cuando establece derechos y obligaciones, lo hace como derecho necesario, no modificable por convenio. Pero también hemos visto que las preocupaciones de los Agentes Sociales a partir de la Ley de Prevención se han centrado en la efectividad práctica de la norma, en los mecanismos para su aplicación real, desde la evaluación de riesgos a la planificación preventiva y los mecanismos de control. En estos terrenos sí cabe una regulación convencional de desarrollo, aplicación e incluso adaptación de la norma estatal, precisamente porque el convenio es el instrumento de adaptación y adaptabilidad por excelencia.

También es cierto que el convenio sectorial ha de tener lógicamente un mayor grado de generalización en sus regulaciones, para evitar su falta de adaptabilidad a las concretas características de las distintas empresas, y que las cuestiones preventivas pueden estar muy vinculadas a estas características. Por ello, la prevención de riesgos laborales puede ser un buen ejemplo de utilización de la capacidad reguladora del convenio proporcionando, al mismo tiempo, regulaciones básicas para empresas como las Pyme, en las que las posibilidades de una específica negociación colectiva amplia y desarrollada son escasas, y capacidad de adaptación a las especialidades de centros de trabajo. Para ello, la materia preventiva sería una de las que podría ser tratada en el nivel sectorial, estableciendo criterios, pautas y procedimientos, con remisión al nivel empresarial para su concreción y desarrollo, como un ejemplo de descentralización coordinada de la negociación colectiva.

Sin duda que los temas preventivos no puedan ser abordados con la misma intensidad o detalle en todo tipo de convenios, porque las características de los sectores y de las empresas influyen en los tipos de riesgo y en las técnicas preventivas. Pero este problema es superable modulando, especializando y diversificando unidades y técnicas de negociación, en función de los factores indicados.

En definitiva, se trataría de actuar para que la regulación preventiva sea sensible a las especificidades y a los cambios del ámbito laboral y empresarial en el que se aplican. Se trataría también de que la prevención de riesgos laborales participe de corrientes de transformación de las relaciones laborales como el incremento de la capacidad reguladora de los convenios. Se trataría, en definitiva, de que las múltiples acciones públicas y de los Agentes Sociales, que en sus distintos niveles territoriales e institucionales se han visto como posibles, se desarrollen de forma articulada y cooperativa, para hacer efectivos en la práctica el objetivo de protección de la seguridad y salud de los trabajadores.

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

04. Participación y representación de los agentes sociales y de los trabajadores en la seguridad y salud en el trabajo

Fernando Valdés Dal-Ré
Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad Complutense de Madrid

Introducción

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), dedica su capítulo V a «la consulta y participación de los trabajadores»[56]. En una primera impresión pudiera pensarse que, bajo semejante rúbrica, el texto legal regula el conjunto de derechos comprensivos de la intervención de los trabajadores, de sus representantes o de ambos en las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo. Es ésta, sin embargo, una falsa correspondencia que quiebra por defecto y por exceso. Ni en el capítulo V de la Ley se disciplinan todas las modalidades participativas en lo que a la prevención de riesgos laborales concierne ni todo el contenido normativo de los preceptos que integran su articulado pertenece a esta común familia de derechos, al menos si se les entiende como derechos de ejercicio horizontal en la empresa.

Apartándose de la sistemática que el párr. segundo del art. 2° de la Ley ya sugiere al formular el cuerpo de «principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales para la protección de la seguridad y de la salud», entre los que precisamente se mencionan «la información, la consulta (y) la participación de los trabajadores (...) en materia preventiva»[57], y que el último párrafo del art. 14.1 reitera; y separándose igualmente de la rúbrica del art. 18, cuyo título coincide plenamente con el de aquel principio general, el Capítulo V se ocupa solamente de dos derechos participativos: los de consulta y participación. Extramuros de esa regulación queda el derecho de información, que carece de una concreción formal distinta de la que le atribuye el propio art. 18, el cual, no obstante, remite sus formas de ejercicio y su contenido a las previsiones estatuidas en dicho capítulo.

Pero el ámbito de la empresa no es el único *locus* de ejercicio por parte de quienes prestan un trabajo por cuenta ajena y en régimen de dependencia de derechos de participación y, por consiguiente, los trabajadores, entendida la noción en un sentido estricto, son los únicos titulares de estos derechos. La LPRL también organiza fórmulas de participación fuera de las organizaciones empresariales, en ámbitos de naturaleza institucional, fórmulas éstas cuyo ejercicio, tal y como dispone el art. 12 de este texto legal, corresponde a los empresarios y trabajadores, bien que no a título singular sino a través de las asociaciones empresariales y sindicales.

Estas observaciones ya anticipan el objetivo de la presente exposición, que no es otro que dar cuenta del doble régimen de la participación en las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos en el trabajo. De un lado, el de titularidad de los trabajadores, organizado en el interior de la empresa y que, básica, aunque no exclusivamente, se articula a través de una tríada de derechos: información, consulta y constitución de órganos especializados[58]. De otro, el de titularidad de las organizaciones de trabajadores y empresarios y que se desarrolla, también en lo esencial, mediante formas propias de «representación institucional»[59]. No obstante, no es mi intención, ya que la ocasión no lo consiente, ofrecer un tratamiento completo e integrado de una y otra cuestión. Con bastante menor ambición, me limitaré a destacar los aspectos más generales y ordenadores de ambas modalidades de la participación de los interlocutores sociales y de los trabajadores en la seguridad y salud en el trabajo. Adicionalmente y en relación con estos últimos, centraré exclusivamente la atención en el estudio de lo que la LPRL denomina, en sentido estricto, participación de los trabajadores, dejando así de lado el análisis de las otras dos vertientes participativas: la información y la consulta. Y esta atención estará circunscrita, exclusivamente, al ámbito de la empresa, dejando extramuros de la reflexión, así pues, la entera temática de las singularidades de la participación de los funcionarios y del personal estatutario[60].

La participación institucional de los agentes sociales

El art. 12 de la LPRL configura como un principio básico de la política de prevención de riesgos laborales la participación de empresarios y trabajadores, a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, «en la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo». En realidad, el

mencionado precepto no hace otra cosa que desarrollar, en la concreta materia que juridifica, una de las principales funciones legalmente atribuidas a lo más selecto de los grupos de representación de intereses de trabajadores y empresarios, esto es, la denominada representación institucional.

En lo esencial, la LPRL instrumenta la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal en la política de prevención de riesgos laborales a través de tres cauces o ejes. El primero es el derecho que asiste a estas organizaciones a ser consultadas con carácter previo al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno (art. 6.1)[61]. El segundo eje se articula a través de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST), que es simultáneamente el órgano colegiado de carácter consultivo de las Administraciones Públicas y el órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo (art. 13.1). La composición de la CNSST es cuatripartita, estando integrada por un número igual de vocales en representación de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, incluidas las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, de las organizaciones empresariales más representativas de ámbito estatal y, en fin, de las organizaciones sindicales más representativas de idéntico ámbito[62]. No obstante la presencia de cuatro grupos de representación, la CNSST funciona, a la hora de la adopción de acuerdos, como un órgano tripartito, ya que los votos se atribuyen, por tercios, a tres representaciones: a la de las administraciones, central y autonómica, a la de las asociaciones empresariales y, en fin, a la de los sindicatos (art. 13.4). Entre las funciones de la mencionada Comisión[63] se encuentran: 1) el conocimiento de las actuaciones de las Administraciones Públicas «en materia de promoción de la prevención de riesgos laborales, de asesoramiento técnico y de vigilancia y control» (art. 13.3); 2) la información y la formulación de propuestas sobre los criterios y programas generales de actuación, los proyectos de disposiciones de carácter general, la coordinación de actuaciones de las autoridades públicas competentes en materia laboral y la coordinación entre las autoridades públicas competentes en materia laboral, sanitaria y de industria (art. 13.3); y 3) la aprobación de los Estatutos de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (Disposición Adicional Quinta LPRL)[64]. El tercero y último de los ejes a través de los cuales se desarrolla la participación de los interlocutores sociales es el derecho que tienen reconocido a ser consultados con carácter previo a la elaboración de los planes de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales, «en especial de los programas específicos para empresas de menos de seis trabajadores» así como el derecho a ser informado de sus resultados (art. 40.4). Esta participación ha de entenderse aplicable tanto en el ámbito estatal, cuando la planificación inspectora se efectúa en ese nivel, como en ámbitos territoriales inferiores, de efectuarse en ellos esa planificación[65].

Pero la participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas no se agota en el ámbito estatal. También se concreta en el ámbito autonómico, tal y como prevé de manera terminante el art. 12 de la Ley 31/1995, que configura aquella participación como un principio básico de la política de prevención de riesgos laborales «a desarrollar por las Administraciones públicas competentes en los distintos niveles territoriales» De su lado, la Disposición Adicional Duodécima de este mismo texto legal prevé que «la estructura y organización» de la participación institucional en las CCAA se llevará a cabo de acuerdo «con las competencias que las mismas tengan en materia de seguridad y salud laboral». Transferida que ha sido a la totalidad de las CCAA la competencia de ejecución sobre la legislación laboral, dentro de la cual se integra sin margen alguno de incertidumbre la «seguridad y salud laboral», pertenece así pues al ámbito político-normativo de cada Comunidad Autónoma decidir si se instituye o no un órgano encargado de planificar, programar y controlar la protección de los riesgos laborales y, en caso afirmativo, fijar su estructura y organización y el modo de participar de los interlocutores sociales.

Participación y derechos de participación de los trabajadores

El marco jurídico general

Aun cuando el término "participación" pertenece al catálogo de aquellas instituciones laborales de las que es dable predicar unos contornos conceptuales imprecisos y unos contenidos sustantivos ambiguos, la literatura viene designando por tal el conjunto de instrumentos a través de los cuales los trabajadores intervienen de algún modo en las decisiones del empresario. La participación de los trabajadores en la empresa aparece así como un derecho de contenido complejo en el que se cobijan distintas modalidades que, teniendo como denominador común su capacidad de incidir en las políticas de gestión empresarial, difieren en el modo y en la intensidad con la que se manifiesta esa capacidad. Es ésta, ciertamente, una noción de participación típicamente "descriptiva"[66] en la que quedan sin cerrar aspectos de capital importancia. Pero frente a otros conceptos más prescriptivos, el que ahora se ofrece tiene algunas ventajas nada desdeñables, al margen de la que le presta su generalizada difusión y aceptación. En primer lugar, abre un abanico de opciones que, a la postre, representan otros tantos modelos o, al menos, vías de concreción y desarrollo de la propia idea de participación de los trabajadores en las decisiones empresariales. Y en segundo lugar y en un orden de consideraciones más cercano a nuestro ordenamiento, facilita su conversión en concepto normativo, pues la participación que enuncian los arts. 129.2 CE y 4.1.g ET responde a esta orientación descriptiva y amplia.

No es ésta, sin embargo y al menos en apariencia, la perspectiva elegida por la LPRL, que no sólo alude en diversos pasajes de modo diferenciado, conjunta o separadamente, a los derechos de información, consulta y participación; también los trata diferenciadamente, pretendiendo así dotar a cada uno de un contenido sustantivo y autónomo. Pudiera pensarse, en suma, que el texto legal incurre en ese tropo consistente en confundir la parte con el todo (*pars pro toto*)[67].

No obstante y si se logra vencer la tentación de los nominalismos, se advierte que la LPRL, en cuantas ocasiones maneja la "parti-

cipación", refiriéndola a los trabajadores y al ámbito de la empresa (arts. 2.1, 14.1, 18.2, 34 y 38), está utilizando aquella expresión no como género que ampara una pluralidad de medios a través de los cuales se articula la intervención de los trabajadores en materia preventiva sino como una singular modalidad de incidencia de los trabajadores en las políticas empresariales de seguridad laboral. En los términos de la rúbrica del art. 34, la participación es la expresión jurídica del derecho reconocido a los trabajadores de instituir o de incorporarse a unos órganos de dimensión empresarial, especializados en el área de la prevención de riesgos laborales y en los que domina, hasta erigirse en nota característica, la idea de cooperación y colaboración.

Las consideraciones expuestas no terminan de dar cuenta, sin embargo, de las complejas relaciones que la Ley establece entre el derecho de participación y las restantes modalidades participativas. La participación *ex* art. 34 LPRL es al tiempo un derecho autónomo, que se sustancia en una vertiente orgánica, y un derecho instrumental, pues sirve, en determinados casos, como cauce obligado para el ejercicio de otras fórmulas de participación, señaladamente la información y la consulta. Por este lado, se evidencian las diferencias estructurales entre los derechos de información y consulta, por una parte, y el de participación, por otra. Mientras que aquellos primeros tienen una dimensión dinámica y funcional, ejerciéndose cada vez y cuantas veces concurran los supuestos de hecho enunciados en la norma, este otro, además de aquel alcance, adiciona una dimensión estática y orgánica, la cual, por una parte, se ejerce una sola vez dentro de un determinado periodo, y, por otra, actúa como precondición jurídica para la satisfacción del derecho de participación, en su vertiente funcional.

Ya se ha hecho notar que la LPRL enuncia una serie de derechos a través de los cuales se pretende promover la intervención de los trabajadores en el campo de la seguridad y salud laborales, intervención ésta que, a su vez, forma parte del más genérico derecho a la «protección eficaz» de los trabajadores en este campo (párr. 4°, art. 14.1). Cada uno de aquellos derechos cuenta, de su lado, con un régimen jurídico propio, cuyo análisis no es posible acometer ahora. Me limitaré a ofrecer una visión general de todos ellos.

El primer interrogante que conviene plantear y al que hay que dar respuesta es el relativo a la titularidad de los mencionados derechos de participación. En relación con este aspecto, la Directiva Marco mantiene una calculada indefinición, atribuyendo los derechos de información, consulta y participación a los trabajadores, a sus representantes o a ambos de manera simultánea[68]. No parece haber sido ése el criterio mantenido por nuestro legislador, que descarta las concepciones orgánicas de los derechos de participación. Así lo sugiere terminantemente el empleo de dicciones tales como «los derechos de información, consulta y participación (...) forman parte del derecho de los trabajadores (...)» (art. 14.1), «el empresario adoptará las medidas adecuadas para que los trabajadores reciban todas las informaciones necesarias (...)» (art. 18.1), «el empresario deberá consultar a los trabajadores, y permitir su participación (...)» (art. 18.2), «el empresario deberá consultar a los trabajadores (...)» (art. 33.1) o, en fin, «los trabajadores tienen derecho a participar en la empresa (...)» (art. 34.1).

De titularidad personal de los trabajadores, los derechos de participación que consagra la LPRL no siempre se ejercen *uti singuli*. El sistema ideado por la Ley no responde, sin embargo, al típico esquema de división entre titularidad individual y ejercicio colectivo[69]; obedece a otro algo más complicado en cuya construcción intervienen distintas variables, la principal de las cuales es la existencia de lo que, con criticable ambigüedad, el texto legal denomina «representantes de los trabajadores». Sin entrar por el momento a discernir quiénes son esos representantes –si los generales, unitarios o sindicales, o los específicos que la LPRL instituye–, el ejercicio de los derechos de información, como regla general, y de consulta, sin excepción, corresponde a dichos representantes, cuando los haya, y a los trabajadores *uti singuli*, en otro caso. Respecto del derecho de información, así lo dispone el párr. 2° del art. 18.1 que, no obstante, enuncia en su inciso final una excepción que opera en el área de la información relativa a «los riesgos específicos que afecten al puesto de trabajo o función y a las medidas de protección y prevención aplicables a dichos riesgos», que ha de suministrarse a cada trabajador. Y en relación con el derecho de consulta, así también lo establecen, con no menor contundencia, los arts. 18.2 y 33.2. Por último, el ejercicio del derecho de participación tampoco corresponde a los trabajadores. En su dimensión estática u orgánica, pertenece a los «representantes del personal», entendiendo por tales, como se razonará más adelante, a los órganos de representación unitaria; y en su vertiente dinámica y funcional, a los órganos de «representación especializada».

En el conjunto de los derechos de participación que instituye y regula la LPRL, la condición de «derecho-estrella» la ostenta el derecho de participación. Y ello no sólo o no tanto por situarse en el tramo superior de la escala que gradúa la intensidad de la intervención de los trabajadores en las políticas empresariales de prevención de riesgos laborales. La importancia de esta modalidad participativa se debe a razones más propiamente normativas, derivadas de las ya comentadas relaciones entre ésta y las restantes variedades de participación.

Pese al atributo asignado, el brillo del derecho de participación es, en su dimensión orgánica, de tono menor; o, si se prefiere, de segundo grado o reflejo. De entre las distintas posibilidades que al legislador se le ofrecían a la hora de configurar los órganos encargados de encarnar el derecho de participación[70], la definitivamente elegida es la más conservadora, aun cuando probablemente es, también, la más razonable. Una vez descartada a lo largo del dilatado proceso de elaboración de la Ley la opción relativa a la constitución de unos órganos de participación distintos y desvinculados de los de carácter general, la solución finalmente plasmada en el texto legal ha sido la de aprovechar las estructuras de representación ya existentes, atribuyendo a ciertos representantes de los trabajadores, en su condición de tales, las funciones específicas que en materia de seguridad y salud en el trabajo la Ley establece. Solamente en un sentido impropio o derivado cabe hablar, tal y como hace el art. 34.1, de «representación especializada», adjetivo éste que corresponde, con mayor propiedad, a las funciones. La norma no crea un nuevo órgano de representación que entre en concurrencia con los ya previstos por la legislación; más bien potencia las funciones de éstos

«mediante una particular identificación competencial» de algunos de sus miembros[71].

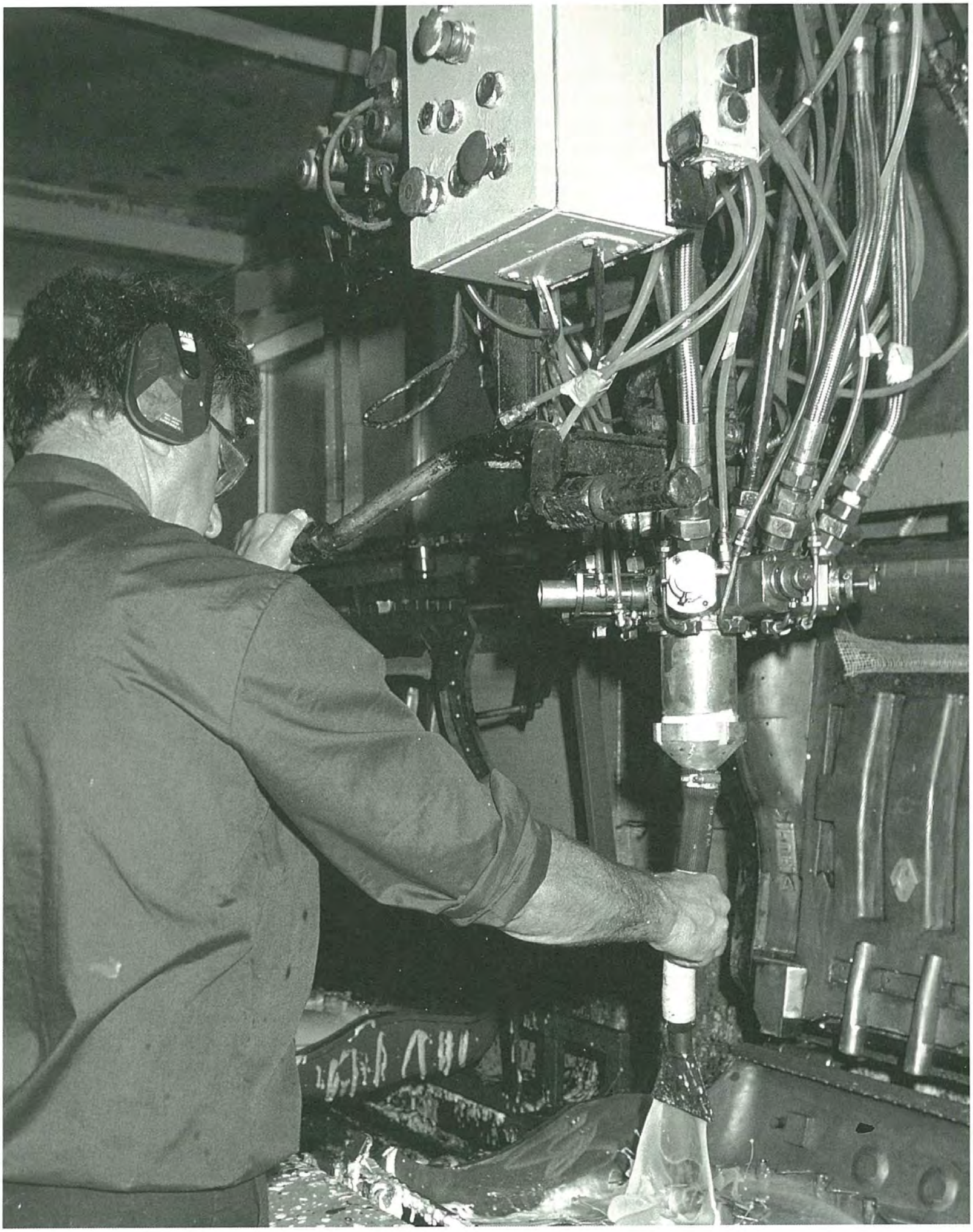
Si orgánicamente la solución legal resulta conservadora, este mismo juicio merece la opción normativa desde una vertiente funcional. La LPRL no solamente se ha ahorrado la constitución de nuevas instituciones de representación en el interior de las empresas a través del expediente de especializar a algunos componentes de la representación unitaria en tareas de seguridad y salud laborales. Renunciando a llevar hasta sus últimas consecuencias este principio de especialización, la LPRL ni ha atribuido a las instancias de actuación *ad hoc* en materia preventiva todas y cada una de las funciones y cometidos en el campo de la prevención de riesgos laborales ni ha canalizado a través de tales instancias la integridad de los derechos de participación que el ordenamiento confiere a los trabajadores en esta misma área. El principio de especialización, bien que intenso, no es completo. Y no lo es por cuanto los Delegados de Prevención y los Comités de Seguridad y Salud (CSS) exclusivamente asumen las funciones y encauzan los derechos de participación que la LPRL instituyó *ex novo* o remodeló sobre la plantilla de la vieja Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Dicho en otras palabras, la Ley no ha procedido a transferir a los "nuevos" órganos de participación las competencias que en materia de seguridad y salud laboral las leyes postconstitucionales (ET, LORAPA y LOLS) habían ido confiriendo a las instituciones de representación general, tanto a las unitarias como a las sindicales. Tal es el terminante sentido del art. 34.2 LPRL, que mantiene en la esfera de los representantes genéricos las competencias que aquellas disposiciones legales les reconoce «en materia de información, consulta y negociación, vigilancia y control y ejercicio de acciones ante las empresas y los órganos y tribunales competentes».

En relación con la negociación colectiva y con el ejercicio de acciones, la medida parece de todo punto acertada. Una solución distinta, además de introducir un formidable factor de confusión y complejidad añadida en dos de las instituciones clave de nuestro entero sistema de relaciones laborales, habría resultado extravagante o errática en el marco de los criterios de colaboración y cooperación que informan la actuación de los representantes específicos. Juicio bien distinto merece aquella medida respecto de las otras materias que enuncia, formulado ese juicio en términos de racionalidad y racionalización funcionales. Probablemente, las causas de la limitada consagración del principio de especialización funcional deban buscarse en los espacios de la oportunidad política; esto es, en la voluntad del legislador de no alterar los equilibrios de poder ya alcanzados entre los dos canales tradicionales de representación de los trabajadores en la empresa. En la medida en que, en efecto y al menos en el diseño legal, la representación especializada surge de la representación unitaria, de la que es una mera prolongación funcional, la concentración en los delegados de prevención del ejercicio de todos los derechos de información, consulta y vigilancia y control en materia preventiva hubiera significado vaciar de competencias a la representación sindical.

Antes de dar por concluida esta panorámica general de los derechos de participación instituidos por la LPRL, es conveniente aludir a un último punto; a saber: el papel de la autonomía negocial en la conformación y desarrollo de esos derechos. En este orden de consideraciones, no estará de más comenzar por recordar, por obvio que ello resulte, que la seguridad y salud en el trabajo constituye una materia que puede ser objeto de tratamiento por la negociación colectiva. Es ésta una posibilidad directamente deducible, en primer lugar, del derecho a la negociación colectiva constitucionalmente consagrado en el art. 37.1 CE, de cuyo contenido esencial forma parte la libertad de contratación. Y en segundo lugar, de lo establecido en dos pasajes del ET: en el art. 82.2., que atribuye genéricamente a los convenios colectivos la finalidad de disciplinar «las condiciones de trabajo», entre las que se ubica la seguridad y salud de los trabajadores; y en el art. 85.2, que confiere a la actividad negocial colectiva la facultad, enunciada en términos no menos genéricos, de regular «materias de índole económica, laboral, sindical y, en general, cuantas otras afecten a las condiciones de empleo».

Como cualquier otro derecho, incluidos los derechos constitucionales, la facultad reconocida a los «representantes de los trabajadores y a los empresarios» de establecer reglas ordenadas a prevenir los riesgos profesionales no es absoluta. La libertad de que disponen los grupos sociales organizados de incorporar al contenido de sus pactos colectivos condiciones relativas a la seguridad y salud de los trabajadores tiene su límite natural en «el respeto a las leyes», conforme ordena el propio art. 85.1 ET. La expresión "respeto a las leyes" comprende la exigencia de atenerse a los mínimos de derecho necesario, entendidos, en su versión primera y esencial, como conjunto de garantías enderezadas a promover un estado de salud y a preservar la integridad de quienes prestan un trabajo por cuenta ajena, incorporándose a una organización productiva. Comprometidos los poderes públicos, por expreso mandato constitucional (art. 40.2 CE), a velar por la seguridad e higiene en el trabajo, la normativa dictada por el Estado, tanto de carácter general y básico como especial y complementario, ha sido extensa. Esta normativa actúa frente a la autonomía colectiva, en su mayor parte, como un bloque normativo inderogable en sentido relativo. Por otra parte, a la legislación estatal nacional ha venido a sumarse la legislación procedente de la Unión Europea, dotada de importantes competencias en esta materia a partir de la reforma del Tratado de Roma por el Acta Única y a cuyo amparo el Consejo aprobó por unanimidad la Directiva 89/391 cuyos mandatos también resultan inderogables para nuestra negociación colectiva[72].

Pese a que la seguridad y salud en el trabajo ha venido mereciendo la atención por parte de los poderes públicos, el ámbito de actuación de la negociación colectiva en este terreno es, al menos en potencia, amplio[73]. El convenio colectivo puede, primeramente, cumplir la tradicional función de mejorar las condiciones fijadas en el ordenamiento estatal, en lo que toca tanto a la vertiente individual de la seguridad e higiene como a su dimensión colectiva[74]. Pero también puede la norma colectiva cumplir otras funciones no menos relevantes; e, incluso, más relevantes en aquellos casos en los, como ha venido sucediendo tradicionalmente en España hasta la promulgación de la Ley 31/1995, la intervención del Estado ha girado básicamente en torno a una concepción defensiva, en lugar de



Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

ofensiva, de la seguridad laboral. Tales relevantes funciones son: la aplicativa o de ejecución de esa legislación; la integrativa o de regulación de los aspectos no tratados por las normas estatales; o, en fin y en relación no exhaustiva, la complementaria o de desarrollo de los aspectos básicos fijados en dichas normas. Precisamente estas últimas funciones –que piden, normalmente, una más estrecha relación de colaboración entre los órdenes normativos estatal y convencional– han recibido un nada desdeñable impulso por parte de la Directiva Marco, que incentiva, para la ejecución de sus mandatos, la concurrencia de estos dos órdenes, asignando a las fuentes estatales la misión de ejecutar «el contenido prioritario de la directiva» y atribuyendo a los convenios colectivos el cometido de complementar y desarrollar dicho contenido[75]. Pese a estas posibilidades, la LPRL no se caracteriza, al menos en su enunciado formal, por haber fomentado o estimulado fórmulas de activismo negocial en el área que disciplina[76]. Aparte de la calificación de las disposiciones sobre seguridad y salud laboral contenidas en convenios colectivos como «normativa sobre prevención de riesgos laborales» (art. 1.1) –calificación ésta cuyo efecto más importante se refleja en el campo de la vigilancia y control[77]–, la LPRL se limita a destacar «el carácter mínimo de derecho necesario indisponible» de las disposiciones laborales enunciadas en la propia Ley y sus normas reglamentarias, pudiendo ser una y otras «mejoradas y desarrolladas por los convenios colectivos» (art.2.2).

Al margen de esta mención y salvo error u omisión, la Ley no contiene ninguna otra remisión o llamada a la negociación colectiva. Cierto es que la cláusula utilizada abre a nuestra negociación un importante campo de posibilidades, máxime si se tiene en cuenta que las funciones expresamente encomendadas, que son la de suplementar y complementar el bloque de la legalidad estatal, nacional o supranacional, sólo pueden ser entendidas como excluyentes de aquella otra que contraría la naturaleza atribuida a dicho bloque; esto es, la función de supletoriedad. Pero es igualmente cierto el valor promocional que juegan las técnicas de remisión expresa a los efectos permitidos, sobre todo ponderando la tradicional y crónica mendicidad reguladora de la prevención de riesgos laborales que ha aquejado a nuestra negociación colectiva[78].

La configuración de las normas laborales estatales como derecho necesario relativo experimenta, sin embargo, una importante excepción, que afecta al derecho de participación en sentido estricto. Más adelante se han de analizar los términos de esta excepción. Lo que interesa hacer notar ahora es que, apartándose de lo que constituye la regla general, el art. 35.4 atribuye a la autonomía negocial la facultad de desplazar la regulación orgánica de los delegados de prevención que la propia Ley instituye, regulación que, por consiguiente, se convierte en norma dispositiva. En esta materia y sólo en ella, la negociación colectiva puede abrir con la Ley un diálogo de supletoriedad.

El derecho de participación

Consideraciones generales

El derecho de participación tiene, en el marco de la LPRL, dos vertientes. La primera, de carácter orgánico y que actúa como condición necesaria y suficiente para la activación de la segunda, se sustancia en el derecho de los trabajadores a contar con órganos de representación propios que se colocan en una posición ajena o externa a la estructura jurídica de la empresa aun cuando, lógicamente, operan en el ámbito de ésta. La segunda vertiente es de carácter funcional, manifestándose mediante el ejercicio, por parte de esos órganos, de determinadas funciones o cometidos de muy diversa naturaleza.

Pese a que los arts. 14.1, 18.2 y 34.1 de la LPRL confieren el derecho a participar en la empresa "a los trabajadores", sin introducir mayores distinciones ni matizaciones, no es éste un derecho de alcance tan general. En realidad su ámbito se ciñe a los trabajadores que presten su actividad en "empresas o centros de trabajo" con un bien definido umbral de efectivos humanos; en concreto, en aquéllas que cuenten con seis o más trabajadores (párr. 2°, art. 34.1). Posponiendo para más adelante la interpretación del sintagma "empresas o centros de trabajo", lo que ahora importa destacar es el carácter limitado del derecho de participación, cuyo presupuesto de hecho queda vinculado legalmente a un dato externo y ajeno a la condición de trabajador por cuenta ajena, cual es el censo de la empresa.

En concreto, el párr. 2° del art. 34.1 de la LPRL enuncia dos canales de participación, cada uno de los cuales se corresponde con las dos instancias representativas en materia de prevención de riesgos laborales que la Ley instituye: de un lado, los Delegados de Prevención, a los que, como ya se ha hecho notar, la norma atribuye la cualidad de «representantes»; de otro, el Comité de Seguridad y Salud, al que la Ley también configura como «órgano de participación de la empresa» (art. 38.1). Delegados de Prevención y Comité de Seguridad y Salud (CSS) son así pues los cauces a través de los cuales se ejerce el derecho de participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales. Sin embargo, no son los únicos, ya que la LPRL no ha llevado hasta sus últimas consecuencias el principio de especialización funcional. Los órganos de representación común, unitarios y sindicales, también articulan ese derecho, aunque de forma limitada y residual.

En el ámbito de imputación normativa de la Ley 31/1995, las relaciones entre los representantes comunes y los delegados de prevención no responden al esquema de la concurrencia funcional sino de la división funcional. Aquellos primeros conservan las facultades informativas, consultivas y de vigilancia y control que sus normas reguladoras les han atribuido. Éstos otros actúan con competencia originaria sobre el conjunto de derechos de participación reconocidos por la LPRL. Por lo demás, la circunstancia de que los Delegados de Prevención acumulen en el diseño legal, que tiene carácter dispositivo para la negociación colectiva, la cualidad de representantes unitarios o, incluso, lleguen en algún caso a confundirse con ellos no altera las bases del modelo expuesto. El derecho de participación se canaliza a través del delegado de prevención, categoría ésta que no se limita a añadir un plus funcional a la de representante unitario; constituye la condición jurídica para el ejercicio de las competencias y de las facultades atribuidas en el art. 36 de la LPRL.

Los Delegados de Prevención

a. Aspectos organizativos y de funcionamiento

De conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 LPRL, «los Delegados de Prevención serán designados por y entre los representantes del personal, en el ámbito de los órganos de representación previstos en las normas a que se refiere el artículo anterior (...)». Utilizando una dicción que no es ningún modelo de claridad, el presente pasaje legal regula el régimen de designación de los delegados de prevención al tiempo que delimita su base organizativa de constitución y fija su composición.

El modo de designación de los delegados de prevención constituye, de seguro, el aspecto más debatido de cuantos componen la regulación legal del derecho de participación. Desde luego, no cabe plantear duda alguna sobre la inteligencia del giro gramatical "por y entre", con el que se quiere poner de manifiesto la coincidencia entre el cuerpo de electores y el de elegibles, que es único y el mismo. Los problemas de interpretación se concentran en la delimitación de ese cuerpo, al que la Ley se refiere con el término "representantes del personal".

No es cuestión ahora de abrir debate sobre la ya vieja polémica abierta entre nosotros acerca del sentido y alcance del término "representantes" de los trabajadores, debate que ha de considerarse zanjado en favor de una interpretación amplia, de suerte que ostentan esa cualidad tanto los representantes unitarios como los estrictamente sindicales. De lo que se trata es de discernir, a los limitados efectos del art. 35.2 LPRL, el cuerpo de electores y elegibles de los delegados de prevención, cuerpo que está compuesto exclusivamente por los representantes unitarios[79].

Discutido ha sido, igualmente, el criterio utilizable por los representantes unitarios para la designación de los Delegados de Prevención, habiéndose polemizado sobre si dicho criterio había de ser el mayoritario, que es el general que rige la adopción de decisiones por parte de la representación unitaria, o el proporcional, que la doctrina legal ha venido aplicando en circunstancias singulares, como en la designación de los vocales del banco social de la comisión negociadora de convenios colectivos. Tras un primer momento de vacilación, la jurisprudencia entiende aplicable, en tesis que ha de calificarse actualmente como consolidada y que, incluso, cuenta con un implícito aval de constitucionalidad[80], el criterio de la mayoría[81].

La designación de los Delegados de Prevención por los representantes unitarios se configura como una regla general que la LPRL excepciona en el supuesto de hecho de no haber trabajadores con la antigüedad suficiente para ser electores o elegibles en las elecciones para representantes del personal[82]. En esta limitada hipótesis, que en realidad se reduce a los supuestos de hecho de empresas o centros de trabajo en los que, contando con seis o más trabajadores, no se hubieren podido celebrar elecciones por no concurrir los requisitos de ejercicio del sufragio activo o pasivo (empresas de nueva creación o empresas con altas tasas de rotación), la ley autoriza a los trabajadores, constituidos en asamblea, a elegir a uno de entre ellos para que ejerza las competencias propias de los delegados de prevención, cesando en sus funciones una vez que han sido removidos los obstáculos legales para la aplicación del régimen general.

El art. 35.2. de la LPRL no se limita a enunciar el modo de designación de los Delegados de Prevención. También define la base de constitución de los representantes con funciones específicas en materia de seguridad y salud laboral y su composición, que se rige por un sencillo principio: la correspondencia o correlación entre los ámbitos de organización de aquéllos y de quienes forman su cuerpo de electores y elegibles. Si el de éste es el (un) centro de trabajo (Comité de Empresa o Delegados de Personal), el centro de trabajo será igualmente la unidad en la que han de designarse los delegados de prevención. Si lo son varios centros de trabajo (comité de empresa conjunto), serán también éstos los que han de formar la estructura organizativa de actuación y funcionamiento de los citados delegados.

Este ámbito de organización de los representantes con funciones específicas, delimitado *per relationem* al ámbito de los representantes unitarios, es el relevante a los efectos de cálculo del censo de trabajadores y, lógicamente, de determinación del número de delegados de personal con arreglo a la escala que el propio art. 35.2 contiene y que se mueve entre dos y ocho delegados. Para las empresas (o centros de trabajo) con un censo inferior a 50 trabajadores pero superior a seis, la Ley contempla un único delegado de prevención, que, en las empresas de hasta treinta trabajadores, coincide además con la persona del representante común.

Por otra parte el art. 35.3 formula unas previsiones complementarias para computar los trabajadores temporales a efectos de fijar la dimensión de la plantilla y que no vienen a ser sino una fiel reproducción de las establecidas en el art. 72.2 ET a similares efectos, bien que en relación con los representantes comunes. Sin entrar a fondo en el análisis de las mismas[83], no resultará impertinente recordar que, al margen de ordenar el cálculo del censo de trabajadores, ese precepto también establece unas reglas de carácter provisional (regla *una tantum*), entendiendo por tales aquéllas que regulan de forma pasajera situaciones jurídicas nuevas con el objetivo de facilitar la aplicación definitiva de la nueva ley[84]. En cuanto normas provisionales (que no transitorias), las reglas del art. 35.3 de la LPRL han de ser utilizadas obligadamente, al menos, la primera vez que, en cualquier empresa del territorio nacional, se proceda a la designación de los Delegados de Prevención con arreglo a las previsiones que la propia Ley instituye. Para calcular el número de representantes con funciones específicas, no valdrá por tanto en ese momento remitirse al censo elaborado con ocasión de la celebración de las elecciones a representantes unitarios; será preciso actualizarlo conforme a lo que prevé el art. 35.3, teniendo en cuenta las oscilaciones a la baja o al alza que hubieren podido producirse.

Problema estrechamente relacionado con el que ahora es objeto de consideración es el relativo a determinar la duración del mandato del representante con funciones específicas, extremo éste sobre el que la LPRL mantiene un acertado silencio. En aquellos casos en los que la figura del delegado de prevención responde al patrón legal (designación por y entre los representantes unitarios, en el ámbito de organización de éstos), va de suyo que su mandato, carente de autonomía propia y diferenciada, sigue las vicisitudes del de origen. Este criterio no resultará aplicable, sin embargo, en todas aquellas hipótesis en las que el convenio colectivo, haciendo uso de las facultades que le confiere el art. 35.4, haya procedido bien a

modificar el cuerpo de electores o de elegibles (o de ambos simultáneamente) de los Delegados de Prevención, bien a constituir estructuras de representación específicas, desvinculadas orgánicamente de las comunes. El convenio colectivo habrá de contener, entonces, cláusulas reguladoras sobre la duración del mandato.

Por lo demás, la LPRL tampoco contiene previsiones relativas al funcionamiento de los Delegados de Prevención. Pese al silencio legal, no parece discutible el carácter unipersonal de este órgano de participación. La denominación elegida así lo sugiere. Y no resulta discutible que sus funciones y facultades se ejercen mancomunadamente. Los Delegados de Prevención actúan de común acuerdo, bien que ha de reputarse admisible la decisión por mayoría, en caso de discrepancia

El párr. 1º del art. 35.4 del texto legal enuncia una clara habilitación al convenio colectivo para modificar el régimen de elección de los representantes con funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales, modificación ésta que puede alterar la integridad de los elementos constitutivos de la regla general de origen legal dentro del respeto, no obstante, de unas garantías que han de estimarse de orden público. Por lo pronto, puede cambiarse el cuerpo de electores, atribuyendo la elección a los trabajadores mayores de dieciséis años mediante un sistema de sufragio personal, directo, libre y secreto, limitadamente a quienes tengan la antigüedad de, al menos, un mes en la empresa[85] o incondicionadamente a todos. Más dudoso resultar decidir si el convenio puede establecer fórmulas de designación conjunta entre representantes del personal y los propios trabajadores (por ejemplo, elección por los trabajadores de entre una lista elaborada por los representantes) o, incluso, de reparto entre ambos (por ejemplo, asignando a cada colectivo la elección por mitades o por otra proporción del total de Delegados de Prevención). El empleo por el art. 35.4 de la partícula disyuntiva "o", en lugar de la copulativa "y", es un argumento que milita en contra de esta posibilidad. Pero cabe entender, y me parece la interpretación más plausible, que aquella partícula, en la economía interna del precepto, no introduce una regla de disyunción entre la elección por representantes o por trabajadores sino que su finalidad es externa; esto es, persigue definir los límites de la habilitación modificativa conferida al convenio.

El art. 35.4 LPRL también faculta para alterar el otro elemento del sistema de designación: el cuerpo de elegibles, sin que, en este caso, la norma legal incorpore a su articulado restricciones. Delegado de prevención puede ser, por este lado, un trabajador no representante o un representante no unitario. Por el aparentemente modesto procedimiento de modificar el sistema de designación de los Delegados de Prevención, la negociación colectiva dispone de un ancho campo para proceder a la constitución de representantes en materia de prevención de riesgos profesionales cuyo perfil de especialización sobrepase el ámbito estrictamente funcional, alcanzando a la vertiente orgánica. En semejante hipótesis, dichos representantes tendrán la condición de delegados de prevención en plenitud de efectos; esto es, ejercerán, ostentarán y disfrutarán, como mínimo, las competencias, funciones y garantías legalmente establecidas.

Con mucho mayor calado, el párr. 2º del mencionado art. 35.4 lleva a cabo una completa dispositivización del régimen de ordenación de este representante, habilitando a ciertos instrumentos contractuales a constituir órganos de participación a los que pueden encomendárseles las "competencias" que la Ley reconoce en favor de las instancias representativas que instituye. Muchos y variados son los problemas que plantea esta autorización legal.

La habilitación parece conferirse a dos diferentes instrumentos contractuales: a «la negociación colectiva», de un lado, y «a los acuerdos a que se refiere el artículo 83, apartado 3, del Estatuto de los Trabajadores», de otro. Así parece sugerirlo el empleo de la partícula "o", interpuesta entre aquélla y éstos. La formulación técnica elegida no ha podido ser, sin embargo, más defectuosa, ya que enuncia dos instituciones que no se encuentran en posición disyuntiva: los acuerdos *ex* art. 83.3 ET no son algo distinto, y menos opuesto, a la negociación colectiva, pues de ella nacen. De seguro, el propósito de la Ley ha sido abrir la modificación del régimen legal del Delegado de Prevención al par convenio colectivo/ acuerdo colectivo concertado en el marco del art. 83.3 ET; y de hacerlo en régimen de paridad. Pero por encima de las facultades que ha de reconocerse a uno y otro instrumento contractual para apartarse de la disciplina instituida por la ley, la expresa invocación por el párr. 2º de los acuerdos colectivos –que, a mi juicio, tiene un carácter declarativo y no constitutivo[86]– insinúa, más que fórmula, un doble principio, con el que no se persigue imponer restricciones a la autonomía colectiva sino ofrecerla pistas o criterios de orientación no normativizados. El primero es la preferencia por la propia figura de los acuerdos, a la que probablemente se la contempla, en atención a los requisitos de legitimación requeridos por el ET, como el medio negocial más apto para organizar fórmulas de participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales distintas a las establecidas en la Ley. El segundo principio afecta a la distribución de competencias entre niveles contractuales. La limitada referencia que hace el párr. 1º a los convenios colectivos, silenciando la alusión a los acuerdos, así como la pedagógica concreción que el párr. 2º hace de las facultades modificativas que se atribuyen a convenios y acuerdos son datos que, interpretados sistemáticamente, quieren dibujar, sin terminar de hacerlo, fórmulas de reparto funcional entre niveles de negociación en los espacios dispositivizados por la Ley. Mientras que la modificación de los modos de designación de los Delegados de Prevención parece labor más apropiada de niveles descentralizados (empresa o sector territorial provincial), la alteración de los elementos más estructurales del modelo legal es tarea más apta para los niveles centralizados (acuerdos o convenios estatales o de Comunidad Autónoma).

Enormemente amplio es el contenido de la habilitación, que ya no se limita, como hace el enunciado normativo del párr. 1º, a un aspecto parcial de la regulación heterónoma de los representantes con funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales; antes al contrario, alcanza a la regulación en su conjunto, incluidos los elementos estructurales o definidores del modelo legal, a los que ya nos hemos referido. Con una mera finalidad orientativa, la Ley ha procedido a especificar que los órganos de representación en materia preventiva creados por la negociación colectiva podrán asumir, en los términos que se pacten, «competencias

generales respecto del conjunto de los centros de trabajo incluidos en el ámbito de aplicación del convenio o del acuerdo, en orden a fomentar el mejor cumplimiento en los mismos de la normativa sobre prevención de riesgos laborales». Con semejante concreción la Ley está expresamente reconociendo la posibilidad de constituir estructuras de representación de carácter supraempresarial con las que poder cubrir la ausencia de representantes con funciones específicas en las empresas de pequeñas dimensiones (de censo inferior a seis). A la negociación colectiva se la habilita, en suma, para romper las propias barreras del derecho a la participación establecidas por la ley mediante la creación de figuras al estilo de los delegados territoriales de prevención.

Una última cuestión conviene aún despejar. Es ella la relativa a discernir si los órganos de representación en materia de seguridad y salud laboral de extracción convencional se encuentran o no equiparados a todos los efectos, desde la propia LPRL, a los Delegados de Prevención constituidos con arreglo al modelo legal. En una primera impresión y a tenor de la dicción del párr. 2° del art. 35.4, pudiera acaso entenderse que dicha equiparación tiene un carácter limitado a las "competencias", estimando estrictamente como tales las que la propia LPRL enuncia en el art. 36.1. Sin perjuicio de lo que se dirá de inmediato, no me parece ésta la interpretación dotada de mayor consistencia jurídica. Las competencias, facultades y garantías legalmente previstas se atribuyen genéricamente y sin distinción alguna a los Delegados de Prevención (arts. 36.1, 36.2 y 37) y esta condición la ostentan, de manera indiferenciada en atención a su fuente constitutiva, tanto los órganos ad hoc que hubieren podido implantarse por la negociación colectiva como los representantes unitarios con funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales. La excepción a esta regla general se establece respecto de los órganos a los que un convenio o acuerdo colectivo les haya asignado "competencias generales" en el ámbito supraempresarial. En tal caso, las funciones, los poderes y las garantías serán los establecidos en la norma colectiva; todos ellos se ejercerán y disfrutarán «en los términos y conforme a las modalidades que se acuerden».

b. Competencias y facultades

En nuestro ordenamiento jurídico, tanto los representantes comunes como los representantes con funciones específicas tienen atribuidas competencias y facultades en el campo de la seguridad y salud en el trabajo. Sin embargo, las actuaciones de unos y otros responden más a un principio de división funcional que de concurrencia funcional[87].

Aun cuando la LPRL no termina de dibujar con nitidez las relaciones entre ambos órganos de representación, sí ofrece suficientes pistas para intentar una reconstrucción teórica de las bases sobre las que se asienta el enunciado principio de división funcional. Por lo pronto, se aprecia un designio del legislador de mantener a los delegados de prevención al abrigo de posiciones de conflicto o, lo que es igual, una voluntad de ubicarlos en zonas más propias de la colaboración que de la confrontación con el empresario. De ahí que las funciones más propiamente reivindicativas en asuntos de prevención de riesgos, como son la negociación colectiva y el ejercicio de quejas y acciones, se mantengan como privativas de los representantes comunes, asignándose a los representantes específicos aquellas otras funciones de naturaleza cooperativa. Pero en segundo lugar, y como claro reflejo del propósito legislativo de no alterar el *statu quo* entre las representaciones comunes unitarias y las sindicales, las funciones cooperativas reconocidas a los Delegados de Prevención son sólo las nuevas que la propia LPRL instituye y no las que otras normas hubieran podido conferir a aquellas representaciones comunes. Dicho en otras palabras, la Ley 31/1995 no ha operado una subrogación o transferencia de anteriores competencias y funciones estrictamente participativas en favor de los Delegados de Prevención.

Este principio de división funcional tampoco se ha llevado a sus últimas consecuencias, pues en ocasiones se confiere una misma competencia a los representantes tanto comunes como específicos, que entran así en situación de concurrencia. Con todo, dicha situación no tiene idéntica significación en todas las hipótesis que cabe imaginar: es más aparente que real cuando en una misma persona coinciden ambas representaciones (modelo legal) y, por el contrario, es más efectiva que ficticia en aquellos supuestos de desvinculación del órgano de participación con funciones específicas de las estructuras representativas de carácter unitario (modelo convencional). Como de inmediato se dirá, este régimen concurrencial se produce en relación con la función relativa a la vigilancia y control sobre el cumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales. Por este lado, el citado principio de división funcional, al estilo del de especialización, termina actuando más como una tendencia que como una regla rigidamente normativizada.

Apartándose del esquema unitario formulado en el art. 64 ET, el art. 36 de la LPRL adopta una estructura dual, diferenciando entre "competencias" y "facultades". Aquéllas delimitan el marco funcional de actuación de los delegados de prevención; estas segundas, de naturaleza instrumental, definen los poderes que se ponen a disposición de los delegados para el ejercicio de sus funciones. En todo caso, el cuadro legal de competencias y facultades tiene carácter mínimo, mejorable *pro futuro* a través de la negociación colectiva[88].

El listado de competencias viene enunciado, como probablemente no podía ser de otro modo, en términos de amplitud. Y también refleja la voluntad del legislador de configurar el derecho de participación como un instrumento de cooperación al servicio de la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el ámbito de la empresa. A esta orientación responden las competencias consistentes en «colaborar con la dirección de la empresa en la mejora de la acción preventiva» (36.1.a.), «promover y fomentar la cooperación de los trabajadores en la ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales» (art. 36.1.b.) y «ser consultados por el empresario, con carácter previo a su ejecución, acerca de las decisiones a que se refiere el artículo 33» de la propia LPRL (art. 36.1.c).

En el borde o, incluso, extramuros de las funciones más propiamente participativas, se ubica la competencia consistente en «ejercer una labor de vigilancia y control sobre el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales» (art. 36.1.d.). Dos

importantes precisiones han de realizarse en relación con dicha competencia. Por lo pronto, la misma, como ya se ha anticipado, quiebra o modera el principio de división funcional que regula las relaciones entre representantes unitarios y específicos en materia de seguridad y salud laboral, pues reitera, bien que concretando, la que con carácter omnicomprensivo atribuye el art. 64.9.a. ET a los comités de empresa y delegados de personal. Por otra parte, por «normativa de prevención de riesgos laborales» ha de entenderse, conforme dispone el art. 1° de la LPRL, la constituida no sólo por la propia Ley y sus normas de desarrollo o complementarias sino, más ampliamente, por «cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito». Por lo demás, en la expresión "normas legales" han de incluirse tanto las de derecho interno como las de derecho comunitario, de directa aplicación.

Las competencias que se acaban de mencionar forman el capítulo de funciones comunes y mínimas atribuidas a todos los delegados de prevención. A ellas han de añadirse, en las empresas que no cuenten con Comité de Seguridad y Salud, por no alcanzar el número mínimo de trabajadores, las que legalmente se reconocen a este otro órgano de participación colegiada y paritario. En tales hipótesis, los mencionados delegados actúan como único cauce a través del cual se canaliza el derecho de los trabajadores a participar en la empresa en los asuntos relativos a la prevención de riesgos laborales (art. 34.1) y, por consiguiente, acumulan la totalidad de las funciones en esta materia.

A diferencia de la genericidad con la que la LPRL menciona las competencias de los Delegados de Prevención, las facultades o poderes que éstos disponen para el desempeño de sus funciones se enuncian por el art. 36.2 con un notable grado de concreción. Pese a que este precepto contiene el núcleo duro de los derechos atribuidos a los representantes específicos, la relación no es exhaustiva. A las facultades allí mencionadas, han de adicionarse las que se recogen en otros pasajes legales.

No obstante su variedad, el conjunto de derechos, entendiendo por tales los sistemáticos y los extrasistemáticos, puede ser agrupado a efectos de claridad expositiva en cuatro grandes apartados: informativos; de propuesta; de comunicación y actuación; y de decisión.

a) Forman parte del primer grupo, las facultades contenidas en los apars. b), c) y d) del art. 36.2 LPRL. Por lo pronto, los Delegados de Prevención tienen derecho a acceder «a la información y documentación relativa a las condiciones de trabajo que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones» (apar. b.). La norma alude expresamente a la información a la que se refiere el art. 18 y a la documentación descrita en el art. 23. Pero el contenido de este derecho no se circunscribe a una y otra, comprendiendo cuantos hechos y noticias y cuantos documentos afecten a las materias de seguridad y salud en el trabajo, siempre que concurra un doble requisito, definitorio de los límites materiales del ejercicio de la facultad misma. El primero, de carácter interno, consiste en que el acceso a la información y documentación resulte obligado para poder ejercer la función consultiva, la tarea de control de las normas de prevención o, más en general, cualquiera de las competencias propias de los representantes específicos. El segundo, de carácter externo, deja extramuros de este derecho los datos relativos a «la vigilancia de la salud de los trabajadores», de acceso reservado al personal médico y a las autoridades sanitarias y en relación con los cuales la información que pueden obtener tanto el empresario como los representantes se ciñe a las conclusiones que se deriven respecto de «la aptitud de el trabajador para el desempeño del puesto de trabajo» (art. 22.4). Este límite, en realidad, constituye una garantía del derecho a la intimidad del trabajador.

En este mismo grupo de facultades, entra el derecho que asiste a los Delegados de Prevención a ser informados «por el empresario sobre los daños producidos en la salud de los trabajadores una vez que aquél hubiere tenido conocimiento de ellos» (apar. c). Por daño ha de entenderse, tal y como prescribe el art. 4.3° LPRL, toda enfermedad, patología o lesión sufrida con motivo u ocasión del trabajo. Por consiguiente, la información no sólo obliga al empresario a comunicar la producción de un accidente laboral sino, además, la manifestación de una enfermedad profesional; comunicación ésta, de otro lado, que ha de ser suministrada tan pronto como llegue a conocimiento del empresario. La inmediatez en facilitar la información se erige en elemento esencial para enjuiciar el cumplimiento del deber de informar; máxime si se tiene en cuenta que dicha información puede resultar instrumental para el eficaz ejercicio de las funciones encomendadas, tales como la vigilancia de la normativa en materia de prevención de riesgos o la consulta sobre la organización de las actividades de protección de la salud. De ahí, la facultad atribuida al representante de presentarse, aun fuera de su jornada laboral, «en el lugar de los hechos para conocer las circunstancias de los mismos».

El capítulo de derechos informativos alcanza, finalmente, a los datos obtenidos por el empresario procedentes, de un lado, «de las personas u órganos encargados de las actividades de protección y prevención en la empresa»; esto es, de los servicios de prevención, al margen de su naturaleza interna o externa. De otro, «de los organismos competentes para la seguridad y la salud de los trabajadores» (apar. d), con independencia de la que pueden haber allegado directamente los representantes específicos de la Inspección de Trabajo en virtud de lo prevenido en el art. 40.3 de la propia Ley 31/1995.

b) En la segunda categoría de facultades cabe agrupar aquéllas que confieren a los Delegados de Prevención un derecho de propuesta dirigido, primeramente, al empresario o al Comité de Seguridad y Salud a fin de que por aquél se adopten y por este otro se discutan las medidas de carácter preventivo «y para la mejora de los niveles de protección de la seguridad y salud de los trabajadores» (apar. f). Pero el derecho de propuesta también puede tener como destinatario a los representantes unitarios con vistas a que por éstos se acuerde, conforme a lo prevenido en el art. 21.3, la paralización de las actividades de los trabajadores afectados por un riesgo grave e inminente (apar. g).

c) Dos son los derechos que entran en el capítulo de lo que se ha denominado facultades de comunicación y actuación. El primero se sustancia en el poder de acompañar a los técnicos encargados de efectuar las evaluaciones de carácter preventivo del medio ambiente del trabajo así como a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en las

visitas que éstos realicen al centro de trabajo, a los que pueden formular las observaciones que estimen pertinentes (apar. a). Es éste un derecho que no puede ser desconocido por el empresario, pero que, en relación con las actuaciones inspectoras, puede ser moderado por estos funcionarios cuando, a su juicio, la comunicación con los representantes pudiera perjudicar «el éxito de sus funciones» (art. 40.2, *in fine*). El segundo de los derechos, de contenido claramente instrumental para el ejercicio de las labores de vigilancia del cumplimiento de la normativa en materia de prevención y de control del estado de las condiciones de trabajo, consiste en realizar visitas a los lugares de trabajo, accediendo a «cualquier zona de los mismos» y comunicándose con los trabajadores «durante la jornada, de manera que no se altere el normal desarrollo del proceso productivo» (apar. e).

d) Por último, los Delegados de Prevención están facultados para acordar la paralización de las actividades de los trabajadores expuestos a un riesgo grave e inminente siempre que «no resulte posible reunir con la urgencia requerida al órgano de representación del personal» (párr. 2°, art. 21.3). Se trata de una facultad excepcional, cuya adopción ha de tomarse, además, por decisión mayoritaria de los Delegados de Prevención[89].

c. Garantías y deberes

El principio general del que parte la Ley 31/1995 en relación con las garantías de los Delegados de Prevención tiene, al menos en su apariencia, una factura jurídica impecable. «En su condición de representantes de los trabajadores», a los Delegados de Prevención les resulta de aplicación el conjunto de garantías contenidas en el art. 68 ET, reconocidas directamente en favor de los representantes unitarios y *per relationem* a los delegados sindicales (art. 10.3 LOLS)[90]. Es evidente, sin embargo, que este precepto no opera o, mejor todavia, no siempre opera una equiparación de garantías entre Delegados de Prevención y representantes comunes. No ocurre ello, desde luego, en lo que hemos venido en denominar el modelo legal de delegado de prevención. En esta hipótesis, el representante con funciones especificas ya es titular, a todos los efectos, de las garantías del art. 68 ET, pues a la condición de delegado de prevención antecede y se superpone la de miembro del comité de empresa o delegado de personal. O enunciada la idea desde otra perspectiva, la comentada equiparación tan sólo produce eficacia constitutiva en aquellos supuestos en los que la negociación colectiva, haciendo uso de las facultades dispositivas que le confiere la Ley, haya procedido a desvincular ambas representaciones. En el bien entendido que la equiparación, entonces, se produce por mandato legal. Sea cual fuere la fuente de constitución del delegado de prevención, el art. 37 tiene el carácter de norma de derecho necesario relativo.

No son estos momentos ni lugar adecuado, para entrar a analizar, ni tan siquiera superficialmente, el contenido de todas y cada una de las garantías de los representantes del personal que consagra el art. 68 ET. A los limitados efectos que aquí interesa, bastará con detenerse en las prescripciones que la LPRL enuncia sobre el disfrute de la concreta garantía consistente en el crédito horario por parte de los Delegados de Prevención en quienes coincida la cualidad de representante unitario. En estas hipótesis, la regla general es la no duplicación del crédito horario. Tal es el terminante sentido del párr. 2° del art. 37.1, que imputa «el tiempo utilizado por los Delegados de Prevención para el desempeño» de sus funciones específicas al crédito horario que les corresponde en virtud del mandato representativo antecedente.

La regla que se viene de comentar tiene un carácter general que la LPRL modera en una serie de casos, en los que el tiempo dedicado a prevención de riesgos no es imputable al crédito horario. Tales supuestos corresponden al tiempo dedicado: a las reuniones del Comité de Seguridad y Salud (art. 37.1); a cualesquiera otras reuniones convocadas por el empresario y que tengan relación con la seguridad y salud de los trabajadores (art. 37.1); a formación (art. 37.2); a presentarse en los lugares donde se han producido daños a la salud de los trabajadores (art. 37.1, en conexión con el art. 36.2.c); y a acompañar a los especialistas en evaluaciones del medio ambiente de trabajo y a los Inspectores de Trabajo en sus visitas y verificaciones para comprobar el cumplimiento de la normativa sobre prevención (art. 37.2 en conexión con el art. 36.2.a.).

Por lo demás, la equiparación que lleva a cabo la LPRL entre representantes con funciones específicas y representantes comunes no se detiene en el ámbito de las garantías. El art. 37.3 de ese texto legal también la extiende al deber de sigilo profesional que el art. 65.2 ET impone a los miembros de los Comités de Empresa y Delegados de Personal respecto de «las informaciones a que tuviesen acceso (los Delegados de Prevención) como consecuencia de su actuación en la empresa»[91].

El Comité de Seguridad y Salud

Al igual que los representantes específicos, el Comité de Seguridad y Salud (CSS) se configura como el segundo órgano a través del cual se "canaliza" el derecho de los trabajadores a la participación en los asuntos relativos a la prevención de riesgos laborales. La común pertenencia de unos y otros al área del derecho de participación constituye, de seguro, el más importante de los elementos que comparten ambas instancias representativas que se diferencian, entre otros aspectos de tono menor, en su estructura, composición, competencias y funciones.

El art. 38.1 de la LPRL define al CSS como el «órgano paritario y colegiado de participación destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos». Pese a su carácter descriptivo, es ésta una noción que pretende condensar, aun cuando no acierte en el empeño, los rasgos orgánicos y funcionales del CSS, al que la Exposición de Motivos de la Ley reconoce heredero de «la experiencia de actuación de una figura arraigada y tradicional de nuestro ordenamiento laboral». Bajo la solemnidad de la fórmula empleada, el legislador se está refiriendo, con toda evidencia, al viejo Comité de Seguridad e Higiene en el Trabajo creado en 1944 y recogido luego por la Ordenanza homónima.El CSS no es un órgano de pura representación de los trabajadores; se trata, antes al contrario, de un órgano de estructura mixta, en el que toman asiento, como miembros de pleno derecho, representantes de los trabajadores y del empresario. Órgano mixto, el Comité es además una institución paritaria. Probablemente

guiado por el designio de realzar los rasgos cooperativos del derecho de participación que el CSS encarna, el legislador ha optado por dotar al Comité de la manifestación más estricta y externa del paritarismo; esto es, la que alude a su vertiente orgánica y no solamente decisional. El CSS es paritario no por cuanto el voto de cada representación tiene igual valor sino por estar compuesto a partes iguales por representantes de los trabajadores y del empresario. Así lo dispone terminantemente el párr. 2º del art. 38.2 de la LPRL, del que se infiere que el número total de componentes del Comité dependerá del número de Delegados de Prevención, todos los cuales tienen la condición de miembros de pleno derecho.

Los Delegados de Prevención y el empresario o sus representantes, en número igual al de aquéllos, forman el núcleo duro del CSS. Pero a sus reuniones pueden asistir, con voz pero sin voto, otras personas. En primer lugar, los Delegados Sindicales, cuya presencia en el Comité no podía ser orillada en virtud de lo previsto en el art. 10.3.2ª de la LOLS. En segundo lugar, los responsables técnicos de la prevención en la empresa, es decir, los miembros del servicio interno de prevención siempre y cuando no formaran parte ya del Comité como miembros de pleno derecho por su condición de representantes del empresario o de Delegados de Prevención. Finalmente, también pueden participar en las discusiones del Comité aquellos trabajadores de la empresa que cuenten con una especial cualificación o información respecto de las cuestiones que se debatan así como "técnicos en prevención ajenos a la empresa" si fuere solicitada su presencia por alguna de las representaciones estables o permanentes del propio Comité.

En otro orden de consideraciones, la LPRL atribuye al CSS la competencia de dictar su reglamento de funcionamiento, limitándose a señalar la periodicidad trimestral de sus reuniones, bien que condicionadamente a «que lo solicite alguna de las representaciones en el mismo» (art. 38.3). Nada dice la Ley sobre el modo de adopción de acuerdos, aspecto éste que queda abierto a variadas hipótesis. Cabe, primeramente, que el Comité tome sus decisiones por mayoría de sus miembros; pero también cabe que la mayoría se predique de los componentes de cada una de las representaciones estables. En este supuesto, el voto habrá de ser *per capita*, sin que, en modo alguno, puedan aplicarse fórmulas de proporcionalidad en atención a la corriente sindical de cada delegado de prevención que ostente, al tiempo, la condición de representante unitario. La naturaleza participativa y de especialización del CSS pugna con esta fórmula de ponderación del voto del "banco" social.

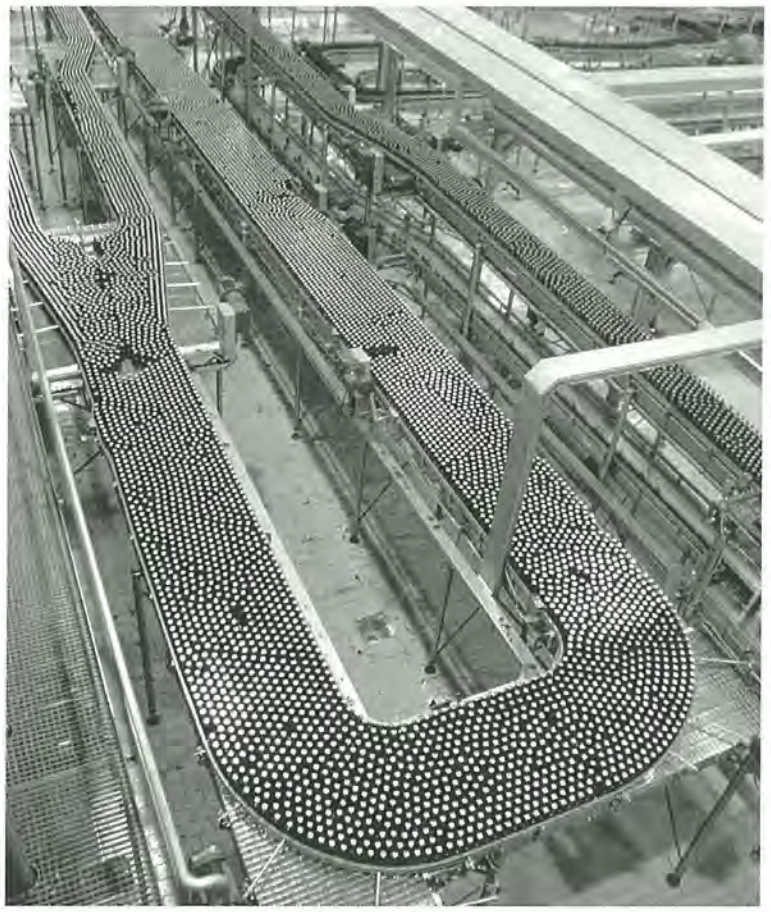
Al estilo de lo que ocurre con los Delegados de Prevención, tampoco el derecho a la participación a través del CSS es un derecho abierto a los trabajadores de todas las empresas sino limitado a ciertas de entre ellas. En concreto, el art. 38.2 ordena la constitución de comités de esta naturaleza «en todas las empresas o centros de trabajo con más de 50 trabajadores».

El ámbito de organización del CSS coincide, en virtud de lo previsto en el precepto transcrito, con el propio de los delegados de prevención. Y ambos son plenamente coincidentes, como no podía ser de otro modo a la vista de las opciones que han informado el modelo legal de participación, con la base de constitución de los órganos de representación unitaria: la empresa o el centro de trabajo, caso del comité de empresa, o varios centros de trabajo, caso del comité de empresa conjunto. La alineación organizativa del CSS y del órgano colegiado de la representación unitaria llega a tal extremo que la LPRL contempla una figura semejante a la del Comité Intercentros del art. 63.3 ET. En este sentido, la Ley establece que las empresas «que cuenten con varios centros de trabajo dotados de Comité de Seguridad y Salud podrán acordar con sus trabajadores la creación de un Comité Intercentros, con las funciones que el acuerdo le atribuya» (párr. 2º, art. 38.3).

De entre los numerosos interrogantes que plantea la figura de este Comité de segundo grado, la LPRL tan sólo ha querido resolver uno muy concreto, cual es el relativo a sus competencias: serán las que expresamente se acuerden. Nada dice la norma acerca de su composición o de su funcionamiento; e, incluso, no se precisa si las funciones encomendadas han de tener –y tal parece la tesis más plausible– o no un ámbito que comprenda a toda la empresa. Corresponde pues al acuerdo llenar de contenido sustantivo y adjetivo al Comité Intercentros, sin que a mi juicio pueda invocarse una mimética aplicación de las reglas normativas que rigen el otro Comité Intercentros o de los criterios de interpretación que se han elaborado al respecto. Así, y por ilustrar la idea con un ejemplo, la previsión del art. 63.3 ET según la cual en la constitución del comité que regula se ha de «guardar la proporcionalidad de los sindicatos según los resultados electorales considerados globalmente» no conviene al comité de la LPRL, cuyo perfil representativo, acusado en aquél, cede en beneficio de un componente más participativo y especializado.Tal vez el punto más problemático sobre la constitución de este Comité de Comités de Seguridad y Salud es el relativo a determinar cuál es el instrumento contractual de constitución. A diferencia de la precisión empleada por el art. 63.3 ET, que reserva la constitución al convenio colectivo –«sólo por convenio colectivo», comienza rezando ese pasaje estatutario–, el art. 38.3 de la LPRL utiliza el poco expresivo término de "acuerdo", que además ha de concertarse con los trabajadores.

Desde luego, la naturaleza no colectiva del "acuerdo" es una conclusión que ha de descartarse de manera rotunda. Sea cual fuere el instrumento de creación, el mismo ha de suscribirse no con una inorgánica representación de los trabajadores sino con sus representantes, unitarios o sindicales. Más dudoso resulta afirmar que la Ley ha querido reservar al convenio colectivo y no al acuerdo de empresa la decisión de constituir este Comité; antes al contrario, más bien parece que ambas posibilidades son conformes a la Ley. La literalidad de la norma así lo confirma. Manteniendo el esquema formal legalmente establecido para delimitar las funciones y derechos de los Delegados de Prevención, el art. 38 vuelve a diferenciar, al regular este mismo aspecto en el ámbito del CSS, entre competencias y facultades. En cuanto a las primeras, al CSS corresponde, primeramente, «participar en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los planes y programas de prevención de riesgos en la empresa». Es ésta una fórmula amplia, que en realidad engloba el conjunto de proyectos a través de los cuales el empresario cumple los distintos aspectos de su compleja deuda de seguridad o, por decirlo en los términos legales, «su deber general de protección». En relación no exhaustiva, entran en la dicción legal los planes relativos a

Fundación F. Largo Caballero



Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

la evaluación inicial de los riesgos y su actualización, a la formación de los trabajadores, a la adopción de medidas en casos de emergencia, a la introducción de nuevas tecnologías o a la organización del trabajo. Y también le compete, en segundo lugar, «promover iniciativas sobre métodos y procedimientos para la efectiva prevención de los riesgos, proponiendo a la empresa la mejora de las condiciones o la corrección de las deficiencias existentes».

Ya se ha señalado que la LPRL define al CSS como órgano colegiado de participación «destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos». Un cotejo entre esta noción y las competencias asignadas manifiesta una resuelta voluntad del legislador de convertir al CSS, al menos *avant la lettre*, en un órgano encargado del asesoramiento al empresario en los asuntos relativos a la seguridad y salud laboral; esto es, de emitir, previo debate, opiniones y pareceres así como de formular propuestas y sugerencias, dirigidas a la consecución de una efectiva y real protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales.

En el ejercicio de sus funciones consultivas, el CSS se configura como un órgano no de control externo al procedimiento de elaboración de los planes y proyectos sobre los que formula dictamen sino de control interno, cuya intervención queda incorporada al proceso de adopción de la correspondiente decisión empresarial. En razón de ello, entiendo que la omisión del trámite de consulta constituye una irregularidad jurídica que afecta a la eficacia de la decisión misma.

Para el desempeño de estas competencias, el art. 38.2 confiere al CSS hasta cuatro distintas facultades, todas las cuales tienen un claro denominador común: la puesta a disposición por el empresario, para su conocimiento, de hechos, datos, informes o documentos. En tal sentido, el CSS ha de conocer «la situación relativa a la prevención de riesgos en el centro de trabajo» (apar. a), la documentación sobre el estado de las condiciones de trabajo y sobre la actividad del servicio de prevención (apar. b), los daños producidos en la salud de los trabajadores (apar. c) y, en fin, la memoria y la programación anual de servicios de prevención (apar. d).

Notas

56. Principios recogidos en las letras a), b), c), e), f) y h) del art. 15.1 LPRL, respectivamente.
57. Como entienden nuestros Tribunales, según se aprecia, por ejemplo, en la STSJ País Vasco 18 mayo 2004 (JUR 179010).
58. Cfr. la letra g) del art. 15.1 LPRL.
59. Así se establece en las letras d) e i) del art. 15.1 LPRL.
60. Así, por ejemplo, las SSTSJ Castilla-La Mancha 9 septiembre 1999 (AS 6447) y Asturias 10 septiembre 1999 (AS 2672).
61. Así, de existir una culpa exclusiva del trabajador que por su negligencia manifiesta o "temeraria" concurre a la producción del evento, puede el empleador quedar exonerado, por razón de aquel actuar en contra de cualquier lógica o parámetro de seguridad [SSTSJ Asturias 19 marzo 1999 (AS 416) y 29 septiembre 2000 (AS 2858); País Vasco 5 diciembre 2000 (AS 3913); Cantabria 23 enero 2001 (AR. 82)].
62. Cfr., por todas, las SSTS 16 jul. 85 (Ar. 4523) y 21 abril 19 98 (Ar. 3010).
63. Conforme dispone el art. 3.1 de la Ley, las referencias legales a trabajadores y empresarios comprenden, de un lado, al personal civil con relación administrativa o estatutaria y a la Administración Pública para la que presta servicios y, de otro, a los socios de las cooperativas y a las sociedades cooperativas para las que prestan servicios.
64. Reproduciendo con ello lo previsto en el art. 1.2 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.
65. Para éste último es para el que el Capítulo V de la LPRL reserva el *nomen* de "participación".
66. Entendida la expresión ahora en los términos empleados, para los sindicatos, por el art. 6.3.a) de la Ley 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS) y, para las asociaciones

empresariales, por la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET).

67. Vid. VALDES DAL-RÉ (1999) y ROQUETA BUJ (2000, 557).
68. Aun cuando el art. 6.1 menciona exclusivamente al Gobierno como sujeto obligado a abrir este trámite de consulta, el deber recae, en general, en todos los órganos del Estado que ejerzan potestad reglamentaria en esta materia.
69. La composición de la CNSST está regulada por el RD 1879/1996, de 2 de agosto (BOE 18-10), modificado en su art. 2.1.c. por los RD 309/2001, de 23 de marzo (BOE 5-4) y 1595/2004, de 2 de julio (BOE 3-7). El número total de miembros es de 76; esto es, diecinueve por cada uno de los cuatro grupos de representación.
70. Además de las funciones legalmente encomendadas, la CNSST realiza otras muchas acciones, pudiéndose destacarse, entre las más recientes, la elaboración de un "Plan de acciones prioritarias contra la siniestralidad laboral durante 2006".
71. La Fundación se constituyó en fecha 27 de abril de 1999 y tiene encomendadas funciones de información, de asistencia técnica, de formación y de promoción del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales. Para más detalle, www.funprl.es.
72. RUBIO RUIZ (2002, 106).
73. La calificación la toma de RODRIGUEZ-SAÑUDO (1979, 417).
74. Así lo entienden SALA FRANCO/ARNAU NAVARRO (1996, 137).
75. Vid. arts. 10 ("El empresario adoptará las medidas adecuadas para que los trabajadores y/o sus representantes en la empresa (...)"), 11.1 ("los empresarios consultarán a los trabajadores y/o a sus representantes y permitirán su participación (...)"), 11.2 ("los trabajadores o los representantes de los trabajadores (...) participarán de forma equilibrada") y 11.6 ("Los trabajadores y/o sus representantes tendrán el derecho de recurrir (...)").
76. Así parece entenderlo FERNÁNDEZ MARCOS (1996, 165).
77. Vid. CRUZ VILLALÓN (1993, 14).
78. Cfr. GONZÁLEZ ORTEGA/ APARICIO TOVAR (1996,218).
79. Cfr. PÉREZ DE LOS COBOS (1991, 48).
80. Para un análisis general y reciente de las regulaciones negociales en esta materia, MELÉNDEZ MORILLO-VELÁZQUEZ (2004).
81. Sobre esta doble vertiente, GONZÁLEZ ORTEGA (1990,. 83).
82. Cfr. PÉREZ DE LOS COBOS, (1991, 48).
83. Conforme con este juicio CASAS BAAMONDE (1997,23).
84. Vid., por ejemplo, arts. 7.1 y 9.1 LPRL.
85. Vid., VALDÉS DAL-RÉ (1994), VILA TIERNO/MARTÍN RIVERA (1997) y PURCALLA BONILLA (1998, 52).
86. Es ésta la interpretación mayoritaria en la doctrina. Entre otros, SALA FRANCO/ARNAU NAVARRO (1996, 141);GONZÁLEZ ORTEGA/APARICIO TOVAR (1996, 223); FERNÁNDEZ MARCOS (1996, 170); VALDÉS DAL-RÉ (1997, 88); RODRÍGUEZ-SAÑUDO (1997, 265); ESCUDERO RODRÍGUEZ (1999, 60); ALVÁREZ MONTERO (2000, 108), GÓMEZ CABALLERO (2003, 39) y MORENO VIDA (2005, 225).
87. Auto 98/2000, de 6 de abril. Vid. BALLESTER LAGUNA (2002, 73).
88. Entre otras, sentencias del Tribunal Supremo (TS) de 15-6-1998 (Ar. 5702) y 14-7-1999 (Ar. 6007). Para más detalle, vid., entre otros, PURCALLA BONILLA (1999, 185), GÓMEZ CABALLERO (2003, 42) y MELLA MÉNDEZ (2003, 875).
89. Vid. Disposición Adicional Cuarta.
90. Me permito remitir, para un análisis más a fondo, a VALDES DAL-RÉ (1997, 91).
91. Vid. VIVER PI-SUNYER (1989, 256).

Bibliografía citada

ÁLVAREZ MONTERO, Antonio (2000): *El delegado de prevención*, Granada (Ed. Comares).

BALLESTER LAGUNA, Fernando (2002): "Cuestiones de legalidad y de constitucionalidad implicadas en la designación de los Delegados de Prevención", Revista de Derecho Social (RDS), núm. 18, pp. 73-94.

CASAS BAAMONDE, María Emilia (1997): "Valoración general de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales", en Escudero Rodríguez, Ricardo (coord.), *La Ley de Prevención de Riesgos Laborales. XIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Sevilla (CARL), pp. 15-44.

CRUZ VILLALÓN, Jesús (1993): "La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales", Temas Laborales (TL), núm. 26, pp. 3-26.

ESCUDERO RODRÍGUEZ, Ricardo (1999): "Las relaciones, subjetivas y competenciales, entre los representantes de los trabajadores, generales y especializados, con competencia en materia preventiva", TL, núm. 50, pp. 49-87.

FERNÁNDEZ MARCOS, Leodegario (1996), *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Madrid (Ed. Dykinson).

GARRIDO PÉREZ, Eva (1997): "La participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales en la Ley 31/1995", Relaciones Laborales (RL) 1997, pp. 33-64.

GÓMEZ CABALLERO, Pedro (2003): *La participación de los trabajadores y los funcionarios en la prevención de riesgos laborales*, Sevilla (CARL).

GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago (1990): "Derecho a la salud y control de los trabajadores", RL, núms. 6-7, pp. 81-95.

GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago/ APARICIO TOVAR, Joaquín (1996): *Comentarios a la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales*, Madrid (Ed. Trotta).

MELÉNDEZ MORILLO-VELÁZQUEZ, Lourdes (2004): *La prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva*, Pamplona (Ed. Aranzadi).

MELLA MÉNDEZ, Lourdes (2003): "Los delegados de prevención: algunos puntos críticos", Aranzadi Social, V, pp. 870-897.

MORENO VIDA, María de las Nieves (2005): "La representación de los trabajadores", en Vida Soria, José (Dir.), Manual para la formación en prevención de riesgos laborales, 3ª edic., Valladolid (Ed. Lex-Nova), pp. 219-243.

PÉREZ DE LOS COBOS, Francisco (1991): "La Directiva Marco sobre medidas de seguridad y salud e los trabajadores en el trabajado y la adaptación en el ordenamiento español", RL, núm. 8, pp. 46-65.

PURCALLA BONILLA, Miguel (1998): *Autonomía colectiva y prevención de riesgos profesionales*, Madrid (Ed. Ibidem).

PURCALLA BONILLA, Miguel (1999): "Delegados de prevención y comités de seguridad y salud: notas a propósito de pronunciamientos judiciales recientes", RDS, núm. 6, pp. 173-199.

QUESADA SEGURA, Rosa (1997): *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de riesgos laborales*, Valencia (Ed. Tirant lo Blanch).

RODRIGUEZ-SAÑUDO, Fermín (1979): "La participación de los trabajadores en la empresa", RPS, núm. 121, pp. 415-437.

RODRIGUEZ-SAÑUDO, Fermín (1997): "Representación y participación de los trabajadores en la empresa en materia de prevención", en AA.VV., *La prevención de riesgos laborales*, Pamplona (Ed. Aranzadi), 255-287.

ROQUETA BUJ, Remedios (2000): "La participación de los empleados públicos de la Administración General del Estado en materia de prevención de riesgos laborales", Actualidad Administrativa, núm. 16, pp. 557-573.

RUBIO RUIZ, Ángel (2002): *Manual de derechos, obligaciones y responsabilidades en la prevención de riesgos laborales*, Madrid (FC Editorial).

SALA FRANCO, Tomás/ ARNAU NAVARRO, Francisco (1996): *Comentarios a la Ley de prevención de riesgos laborales*, Valencia (Ed. Tirant lo Blanch).

VALDÉS DAL-RÉ, Fernando (1994): "La prevención de riesgos profesionales en la negociación colectiva", RL, núm. 2, pp. 1-8.

VALDÉS DAL-RÉ, Fernando (1997): "Los derechos de participación en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales", en Casas Baamonde, M.E./ Palomeque López, M.C./ Valdés Dal-Ré, F. (Coords.), *Seguridad y salud en el trabajo*, Madrid (Ed. La Ley-Actualidad), pp. 67-125.

VALDÉS DAL-RÉ, Fernando (1999): "La adaptación del régimen común de delegados de prevención y comités de seguridad y salud en la Administración General del Estado". En AA.VV., *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Homenaje al Profesor Juan Antonio Sagardoy Bengoechea*, vol. II, Madrid (Servicio Pub. Facultad de Derecho UCM), pp. 99-120.

VILA TIERNO, Francisco/ MARTÍN RIVERA, Lucía, "Análisis de la seguridad y salud en el trabajo en la negociación colectiva anterior a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales", en Escudero Rodríguez, Ricardo (Coord.), *La Ley de Prevención de Riesgos Laborales. XIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Sevilla (CARL), pp. 533-568.

VIVER PI-SUNYER, Carles (1989): "Disposiciones transitorias", en AA.VV., *La calidad de las leyes*, Vitoria (Ed. Parlamento Vasco), pp. 249-259

05. La negociación colectiva en materia de seguridad y salud en el trabajo

Tomás Sala Franco
Catedrático de Derecho del Trabajo
Universidad de Valencia

El marco normativo de la negociación colectiva de la prevención de riesgos laborales

El Art. 2.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL) y el carácter mínimo de las normas de prevención de riesgos laborales

El Art. 2.2 de la LPRL establece en principio el carácter de derecho imperativo mínimo de todas las disposiciones laborales en materia de prevención de riesgos: «las disposiciones de carácter laboral contenidas en esta ley y en sus normas reglamentarias tendrán en todo caso el carácter de derecho necesario mínimo, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos».

Lo que significa que todo lo regulado en la LPRL y en sus reglamentos de desarrollo que se refiera a las obligaciones del empresario y de los trabajadores en materia de seguridad y salud puede ser objeto de negociación colectiva, siempre y cuando se respeten los mínimos legales y reglamentarios, que podrán ser mejorados en beneficio de los trabajadores.

Así pues, pueden ser objeto de negociación colectiva para su mejora las materias reguladas en el Capítulo Tercero (sobre los derechos y obligaciones de empresarios y trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales), en el Capítulo Cuarto (sobre los sistemas de prevención) y en el Capítulo Quinto de la LPRL (sobre la consulta y participación de los trabajadores).

El carácter imperativo absoluto de ciertas normas de prevención de riesgos laborales

Existen una serie de materias respecto de las cuales queda excluida la negociación colectiva por su carácter imperativo absoluto:

De un lado, las normas preventivas que no se refieren a las obligaciones de los empresarios y trabajadores. Así, todo lo regulado en el Capítulo Segundo de la LPRL, referido a las instituciones públicas en materia de seguridad y salud laboral (Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo o Fundación adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo).

De otro lado, las normas preventivas referidas a las obligaciones de los empresarios y trabajadores que por razones de orden público poseen carácter imperativo absoluto. Esto sucede con el Capítulo Séptimo de la LPRL, referido al régimen de responsabilidades y sanciones penales, administrativas o civiles por incumplimiento de las normas preventivas.

El carácter dispositivo de ciertas normas de prevención de riesgos laborales

En algunos casos, la LPRL señala que determinadas materias pueden ser objeto de negociación colectiva con total y absoluta libertad para las partes, teniendo por tanto el carácter de normas dispositivas, sólo aplicables en defecto de pacto colectivo en contrario. Esto sucede, en relación con los Delegados de Prevención, en dos casos:

Respecto de los sistemas de designación de los Delegados de Prevención, siempre que se garantice que la facultad de designación de los mismos corresponda a los representantes del personal o a los propios trabajadores: «en los convenios colectivos podrán establecerse otros sistemas de designación de los delegados de prevención, siempre que se garantice que la facultad de designación corresponda a los representantes del personal o a los propios trabajadores» (Art. 35.4 de la LPRL). Así pues, la LPRL admite que cualquier convenio colectivo pueda establecer –frente a la regla general de la Ley de que «los delegados de prevención serán designados por y entre los representantes del personal»– que se designen Delegados de Prevención personas que no sean trabajadores o representantes en la empresa, siempre que se garantice que sean éstos o los propios trabajadores quienes los designen (así, por ejemplo, sindicalistas liberados).

Respecto de la creación de órganos específicos con las competencias de los Delegados de Prevención en ámbitos territoriales más amplios que el de una empresa (delegados sectoriales o territoriales): «en la negociación colectiva o mediante acuerdos a los que se refiere el art. 83.3 del ET, podrá acordarse que las competencias reconocidas en esta ley a los delegados de prevención sean ejercidas por órganos específicos creados en el propio convenio o en los acuerdos citados. Dichos órganos podrán asumir, en los términos y conforme a las modalidades que se acuerden, competencias generales respecto

del conjunto de centros de trabajo incluidos en el ámbito de aplicación del convenio o del acuerdo, en orden a fomentar el mejor cumplimiento en los mismos de la normativa sobre prevención de riesgos laborales» (Art. 35.4 de la LPRL). Con ello la Ley permite expresamente negociar "órganos específicos" con competencias generales en un ámbito territorial amplio, superior al de empresa. La Ley está pensando en los "delegados sindicales sectoriales o territoriales" o en los "técnicos sindicales habilitados" para las PYME, donde no existen representantes del personal y, por ello, no existen delegados de prevención.

La negociación complementaria de ciertas disposiciones legales o reglamentarias

En algunos casos en que la LPRL o sus reglamentos de aplicación resultan incompletos en su regulación, ésta puede ser completada por la negociación colectiva, estableciéndose así relaciones de complementariedad entre la Ley y el convenio colectivo.

En este sentido, la Disposición Adicional Séptima del RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (en adelante, RSP) señala expresamente que los convenios colectivos o los acuerdos interprofesionales sobre materias concretas del Art. 83.3 del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, ET) podrán establecer:

Criterios para la determinación de los medios personales y materiales de los servicios de prevención propios.

Criterios para la determinación del número de trabajadores designados, en su caso, por el empresario para llevar a cabo actividades de prevención, del tiempo y de los medios a disponer para el desempeño de su actividad, «en función del tamaño de la empresa, de los riesgos a que están expuestos los trabajadores y de su distribución en la misma». Estos criterios reglamentarios deberán ser tenidos en cuenta por los negociadores del convenio colectivo.

Criterios en materia de planificación de la actividad preventiva.

Criterios para la formación en materia preventiva de los trabajadores y de los Delegados de Prevención.

Otras materias negociables colectivamente

Además de las materias reguladas en la LPRL y en sus reglamentos de desarrollo, es posible que la negociación colectiva incida en otras materias relacionadas con la prevención de riesgos laborales. Así, a título de ejemplo, sería posible la negociación:

En materia de información a los trabajadores y a sus representantes del concreto procedimiento a seguir.

En materia de protección de los trabajadores sensibles a determinados riesgos, la concreción de las medidas empresariales (movilidad funcional o geográfica u otras) en el caso de que se les declare ineptos para el trabajo que desempeñan.

En materia salarial, los denominados "pluses de penosidad, peligrosidad, insalubridad o toxicidad", concretando su alcance aplicativo, si bien su legalidad resulte ciertamente dudosa. De una parte, podrían considerarse ilegales por contrarios al principio de la acción preventiva, previsto en el art. 15.1 de la LPRL, de evitar aquellos riesgos que técnicamente sean evitables, impidiéndose la negociación de la "monetarización de la salud" de los trabajadores. Así, solamente podrían entenderse lícitos estos pactos cuando, tras haber realizado la correspondiente evaluación de riesgos, no ha sido posible eliminarlos o reducirlos suficientemente, de tal forma que permanezca la posibilidad de que el trabajador pueda sufrir un accidente de trabajo o una enfermedad profesional. Si bien, incluso en estos casos, el Art. 23.1 del RD 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, prevé como solución, no la compensación económica, sino la «limitación o reducción de los tiempos de exposición» cuando «pese a la observancia de la normativa legal» subsisten «circunstancias de excepcional penosidad, peligrosidad, insalubridad o toxicidad».

La constitución de servicios de prevención mancomunados entre aquellas empresas pertenecientes a un mismo sector productivo o grupo empresarial o que desarrollen sus actividades en un polígono industrial o área geográfica limitada, posibilidad negocial expresamente prevista en el art. 21.1 del RSP.

Respecto de las obligaciones de los trabajadores en esta materia, cabría negociar ampliamente el tratamiento de las drogas y del alcohol y, naturalmente, el régimen de faltas y sanciones de los incumplimientos por aquéllos de sus obligaciones en materia preventiva "ex art. 58.1 del ET"

La clasificación profesional y las retribuciones básicas de los prevencionistas de nivel superior, intermedio y básico en las empresas y, acaso, un seguro de responsabilidad civil para los mismos, dadas las responsabilidades en que pudieran incurrir.

La constitución de comisiones paritarias de seguridad y salud laboral con funciones de promoción y fomento del cumplimiento de la normativa de esta materia.

El carácter de los convenios colectivos a utilizar

Para negociar las materias relativas a la prevención de los riesgos laborales, es preciso utilizar la negociación colectiva estatutaria, no siendo posible, según la jurisprudencia, utilizar los convenios colectivos extraestatutarios por su eficacia personal limitada, dado el carácter colectivo de estas materias por tratarse de materias que sólo pueden aplicarse si se aplican a todos los trabajadores de la empresa (STS de 24 de febrero de 1992, Ar/1052).

Por lo demás, se trata de una de esas materias a las que se refiere el Art. 84.3 del ET, que no son susceptibles de modificación por convenio colectivo supraempresarial posterior, si se encuentra regulada por un convenio colectivo de ámbito territorial superior, siendo posible, eso sí, la articulación de estas materias a partir del convenio colectivo nacional de sector.

Valoración global del marco normativo de la negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales

A la vista del anterior marco normativo, es posible concluir que siendo la negociación colectiva un instrumento óptimo para contribuir a desarrollar una "cultura de la prevención" en las empresas (la propia Unión Europea, en su "Estrategia Comunitaria de salud y seguridad en el Trabajo (2002-2006)", Comunicación de la Comisión Europea de 11 de marzo de 2002 no publicada en el Diario Oficial, ha subrayado la necesidad de consolidar una cultura de la prevención de los riesgos laborales a través de una serie de instrumentos entre los que

destaca el "diálogo social" y la negociación colectiva en orden a elaborar "códigos de conducta y de buenas prácticas" y "acuerdos marco" sobre el tema), por la mayor proximidad de los negociadores a los problemas reales de la seguridad y salud laboral, por la mayor capacidad de la autonomía colectiva para adaptarse a la evolución de los riesgos y de las medidas preventivas a utilizar dada la temporalidad de su vigencia (Mercader Uguina, J.R. y Muñoz Ruiz, A.B. "El futuro de la negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales". *Actualidad Social*, nº 14, 2002; García Murcia, J. "La prevención de riesgos en el ámbito de los convenios y la negociación colectiva". *Zurich Prevención,* nº 3, 2002), no es posible olvidar que «el futuro de la prevención pasa por un reforzamiento de la acción estatal y por una mejora sensible de la reparación de los daños a través de la responsabilidad empresarial» (Desdentado Bonete, A. y Menéndez Sebastián, P., Negociación colectiva y prevención de riesgos laborales, una aproximación crítica. En: "La prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva". Coordinadora de la Puebla Pinilla, A. *Revista Alcor.* Nº 8. enero 2007. Pág. 35), dado que ni técnicamente (la preparación de los agentes sociales negociadores es muchas veces deficiente en una materia tan técnica como la prevención) ni políticamente (los poderes públicos están obligados a establecer la mayor protección técnicamente posible en un determinado momento) la negociación colectiva resulta especialmente idónea para desarrollar las regulaciones preventivas.

Ello no obstante, existen importantes márgenes de actuación para la negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales que deberían ser desarrollados por los agentes sociales en orden a complementar, suplementar e, incluso, sustituir, como hemos visto, a la normativa heterónoma.

Los resultados de la negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales

Los criterios recomendatorios de los sucesivos acuerdos interconfederales

El Acuerdo Tripartito sobre Prevención de Riesgos Laborales, de 30 de diciembre de 2002

De una gran importancia fue el Acuerdo Tripartito sobre Prevención de Riesgos Laborales, firmado por el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Dicho acuerdo contemplaba, en primer lugar, el compromiso del Gobierno de abordar determinadas modificaciones normativas en orden a integrar la prevención de riesgos laborales en la empresa (LPRL y RSP) y a mejorar el control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos (LISOS).

En segundo lugar, el Gobierno se comprometía a la puesta en marcha de iniciativas que afectan a diversos aspectos de la Seguridad Social. Entre las medidas acordadas destacaban: la creación de un Consejo Tripartito con representación de la Secretaría General de la Seguridad Social y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, el desarrollo de un programa especial de formación para empresarios y trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales, la implantación de una nueva tarifa por accidentes de trabajo, un sistema bonus/malus para incentivar la reducción de la siniestralidad en las empresas, la modernización de las Mutuas Patronales y el desarrollo de un nuevo sistema de información de accidentes de trabajo denominado "Plan Delta".

En tercer lugar, se contemplaban una serie de iniciativas respecto de la Inspección del Trabajo y Seguridad Social, entre las que habría que destacar el reforzamiento de la vigilancia y el control de dicha Inspección incrementando su plantilla y el establecimiento de planes de actuación preferente en las empresas de alta siniestralidad. Finalmente, el Acuerdo impulsaba la continuidad de los procesos de diálogo social relacionados con la coordinación de las actividades empresariales en orden a la elaboración de un texto reglamentario de desarrollo del art. 24 de la LPRL. Muchas de estas previsiones han sido puestas en pie normativamente con posterioridad, lo que demuestra la virtualidad de este tipo de acuerdos para el desarrollo de una política preventiva eficaz.

El Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva 2003/2004

Tras manifestar las partes firmantes (CEOE, CEPYME, CCOO y UGT) su preocupación por la alta siniestralidad laboral existente en España y su compromiso para fomentar la cultura preventiva y el cumplimiento de las normas, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, el ANC-2003/2004 señalaba los criterios a seguir en esta materia en la negociación colectiva de 2003 y 2004:

En materia de vigilancia de la salud, avanzar en la paulatina sustitución de los reconocimientos médicos por exámenes de salud específicos. Siendo el ámbito idóneo para pactar estas cuestiones el sectorial más amplio posible.

En materia de formación, incluir en los convenios colectivos sectoriales el contenido de la formación específica según los riesgos de cada puesto de trabajo o función, con independencia de las especificidades de cada empresa; y concretar el número de horas de formación de los Delegados de Prevención en función de la peligrosidad de la actividad.

Incluir el crédito horario de los Delegados de Prevención y la constitución de comisiones paritarias en materia de prevención en los convenios de ámbito sectorial y territorial más amplio posible.

Negociar en los ámbitos sectoriales otras formas de designación de los Delegados de Prevención y los criterios de cooperación entre éstos.

Abordar en los convenios colectivos los procedimientos de consulta relativos a la evaluación de riesgos y planificación preventiva en las empresas.

Desarrollar el Art. 24 de la LPRL en materia de coordinación de actividades empresariales en caso de concurrencia en un mismo centro o lugar de trabajo, respecto de los procedimientos de información y consulta sobre riesgos y medidas de coordinación.

Incorporar al Anexo del Acuerdo Marco Europeo sobre el estrés ligado al trabajo.

Los Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva 2005/2006 y para la Negociación Colectiva 2007

Por lo que se refiere a la prevención de riesgos laborales, los ANC-2005/2006 y 2007 establecen prácticamente idénticos criterios recomendatorios para la negociación colectiva en esta materia:

- En materia de vigilancia de la salud, se mantiene como criterio la sustitución paulatina de los "reconocimientos médicos generales o inespecíficos" por "exámenes de salud específicos".
- En materia de formación, se amplía el horizonte de la negociación: no solamente al contenido de la formación específica según los riesgos de cada puesto de trabajo o función y el número de horas de formación sino también a los criterios formativos.
- En cuanto a los Delegados de Prevención, se mantiene la negociación del número de horas de formación en función de la peligrosidad de la actividad, de la ampliación del crédito de horas retribuidas y de procedimientos distintos de designación en los ámbitos sectoriales.
- Respecto del crédito horario de los Delegados de Prevención y de la constitución en los convenios colectivos de comisiones paritarias en materia de prevención, se mantiene el criterio de incluirlos en los convenios colectivos de ámbito sectorial y territorial más amplio posible.
- En cuanto a los procedimientos de información y consulta, se propicia la negociación de su concreción en los planes de prevención y evaluaciones de riesgos.
- El establecimiento de procedimientos para analizar la incidencia del alcohol y de otras sustancias sobre la seguridad y salud en el trabajo y la adopción de medidas preventivas.
- El desarrollo del Art. 24 de la LPRL en materia de coordinación de actividades empresariales, en caso de concurrencia.
- Se repite la adhesión de los agentes sociales al Acuerdo Marco Europeo sobre el estrés ligado al trabajo.

El Acuerdo Asturiano sobre los Delegados de Prevención territoriales

Las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito del Principado de Asturias firmaron el 24 de octubre de 2004 un Acuerdo Marco que, con base en lo dispuesto en el Art. 35.4 de la LPRL, creó la figura de los *"delegados de prevención territoriales"*, como órganos dependientes del Instituto Asturiano de Prevención, de carácter tripartito (Administración Autonómica, Sindicatos y Asociaciones Empresariales).

Estos delegados territoriales actúan en todos los centros de trabajo, si bien de una manera especial en las Pyme que carecen de Delegados de Prevención. Las funciones atribuidas a los delegados territoriales son las siguientes:

- Asesorar a las empresas y trabajadores para mejorar las actuaciones preventivas.
- Fomentar la observancia por los trabajadores de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales.
- Impulsar la colaboración.
- Supervisar en todo caso el cumplimiento de la normativa de prevención.

Los delegados territoriales tienen atribuidas las facultades de hacer visitas a las empresas, tener acceso a la información y documentación en materia de prevención, solicitar del empresario la adopción de

Fundación 1° de Mayo

Fundación 1° de Mayo

Fundación 1° de Mayo

medidas de carácter preventivo e, incluso, paralizar los trabajos en los casos de riesgo grave e inminente.

La evolución de la negociación colectiva y sus resultados en materia de prevención de riesgos laborales

Los pactos alcanzados en esta materia en los últimos años

Los estudios más recientes[92] acerca de la experiencia negociadora de estos últimos años arrojan casi unánimemente el siguiente resultado aproximativo:

En contraste con la voluntad de desarrollar una "cultura preventiva" a través de la negociación colectiva manifestada en los sucesivos ANC, aunque existe un avance cuantitativo en el número de convenios colectivos que regulan la prevención «la inmensa mayoría de los convenios analizados, a nivel sectorial y empresarial, incorporan artículos, a veces, únicos, y con frecuencia títulos o capítulos, en ocasiones extensos, integrados por varios preceptos en relación con esta materia» (dirán García Valdeolivas, Y. y Tudela Cambronero, G., *op. cit.*), un importante número de ellos sigue sin referirse al tema, se remiten sin más a la legislación aplicable o "hace literatura" mediante declaraciones retóricas acerca de la importancia de la prevención de riesgos laborales. Del Rey señalaba en el año 2003 que «el 20% de los convenios colectivos analizados no realiza mención alguna a la materia de seguridad y salud laboral. Ni siquiera como remisión a lo establecido en la normativa legal o reglamentaria correspondiente» (*op. cit.*). Lozano Ares en el año 2006 señala paralelamente que «de un total de 236 convenios colectivos analizados, cuarenta y nueve no dicen nada sobre esta materia y treinta y cuatro se limitan a remitirse a la LPRL (casi un tercio de los convenios colectivos analizados). Tan sólo veinte de los 236 convenios colectivos de la muestra consideran la prevención de riesgos laborales como un objetivo empresarial situado al mismo nivel que la calidad o la productividad» (*op. cit.*). Desdentado Bonete y Menéndez en el año 2007 señalan que «si bien se percibe cierto avance cuantitativo, el número de convenios que incorpora referencias a esta temática se ha elevado en los últimos tiempos, cualitativamente la evolución es mínima, pues con frecuencia los negociadores se limitan a recuperar el tenor literal de los preceptos o a hacer aportaciones de escaso calado. Es más, algunos convenios contienen simples remisiones a la normativa vigente en la materia (...) Se echa en falta una integración efectiva de la prevención en la "política de empresa" con la que empezar a hacer realidad el compromiso empresarial con la seguridad y salud de los trabajadores. En este sentido, continúan siendo minoría los convenios colectivos que incorporan declaraciones expresas de elevación de la seguridad a la condición de objetivo empresarial prioritario, situándolo al mismo nivel que la productividad o la calidad» (*op. cit.*).

En algunos convenios colectivos se habla todavía de normas derogadas (la vieja Ordenanza de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de 1971) y de instituciones desaparecidas (como los médicos de empresa o los vigilantes de seguridad).

Muy pocos convenios colectivos se refieren a los planes de prevención y evaluaciones de riesgos, pese a las reivindicaciones sindicales de negociar la estructura mínima del contenido de los planes de prevención o incorporar en los convenios colectivos "planes integrales de prevención". Y los que se refieren a ellos lo hacen remitiéndose sin más a su futura elaboración en el marco legal.

Pocos son también los convenios colectivos que se refieren a los sistemas de prevención, salvo algunos convenios colectivos de empresa que se limitan a optar por un determinado tipo de sistema de prevención (servicios propios, servicios ajenos o servicios mancomunados), siendo así que esta materia está claramente necesitada de desarrollo convencional en una serie de aspectos. En concreto, respecto de: 1º) los criterios para la determinación de los medios personales y materiales de los servicios de prevención propios y 2º) los criterios para la determinación de los trabajadores designados, en su caso, por el empresario para llevar a cabo actividades preventivas, su clasificación profesional como prevencionistas y el tiempo y los medios a disponer para el desempeño de su actividad (Disposición Adicional Séptima del Reglamento de los Servicios de Prevención). Resulta, en este sentido, anecdótica la alusión en los convenios colectivos a la constitución de "servicios de prevención mancomunados", los cuales serían de gran utilidad en las Pyme.

Son muy escasos los convenios colectivos que regulan las condiciones de instalación y mantenimiento de los equipos de trabajo y de los medios de protección colectiva, confundiéndolos, además, en ocasiones, con los medios de protección individual.

Más numerosos son los convenios colectivos que recuerdan la obligación empresarial de proporcionar a los trabajadores medios de protección individual, sin bien los más no añaden nada a la regulación estatal. Es tradicional en muchos convenios colectivos la introducción de una cláusula obligando al empresario a facilitar a sus trabajadores la "ropa de trabajo" que se requiera para la prestación de sus servicios. Ahora bien, esta cláusula no afecta a la prevención de riesgos, salvo que se refiera a ropa especial de trabajo (ropa ignífuga, por ejemplo) como medida de protección individual. Es, pues, un error muy frecuente en los convenios colectivos mezclar la "ropa de trabajo" con los "medios de protección individual". Conviene recordar que el Art. 2.2.a) del RD 773/1997, de 30 de mayo, excluye expresamente del concepto de «equipo de protección individual» a «la ropa de trabajo corriente y los uniformes que no estén específicamente destinados a proteger la salud o la integridad física del trabajador». "Prendas de trabajo" y "prendas de seguridad" son así cosas distintas. Mientras las primeras son voluntarias, las segundas son de obligatorio suministro por parte del empresario.

Es rarísimo el convenio colectivo que regule las medidas de emergencia a adoptar en los centros de trabajo mediante planes específicos. Y aquellos convenios que hacen referencia a ello se remiten normalmente a la LPRL, recordando que las empresas deben adoptar medidas de emergencia en función del tamaño y tipo de actividad.

Es absolutamente infrecuente la regulación convencional de la coordinación de actividades preventivas en caso de concurrencia de trabajadores de distintas empresas en un mismo centro de trabajo a que se refiere el Art. 24 de la LPRL, si bien es verdad que se trata de una materia ampliamente desarrollada reglamentariamente.

Es muy raro encontrar en los convenios colectivos planes de prevención del alcoholismo y de las drogodependencias. De un total de 236

convenios colectivos analizados (de los sectores de la construcción, agroalimentario, siderometalúrgico, químico, transportes y servicios), señala LOZANO ARES, en el 2006, tan sólo en cuatro se establecen; y hasta un total de 127 convenios colectivos incluyen la embriaguez y la drogadicción en el catálogo de faltas disciplinarias. Así pues, la embriaguez y la drogadicción se contemplan solamente por su repercusión en los rendimientos del trabajador y en la imagen de la empresa y no como factor de riesgo laboral.

Aunque son muchos los convenios colectivos referidos a la protección de la maternidad, muy pocos adaptan la normativa general a las condiciones del sector o de la empresa, limitándose a repetir la normativa legal. Respecto de los "trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos", muy pocos convenios colectivos reconocen a éstos el derecho a ocupar un puesto de trabajo compatible con sus condiciones, si bien algunos convenios se limitan a reconocerles un derecho de preferencia en el acceso a los puestos que les resulten más aptos y, más rara vez, el derecho a los mismos. Y menor atención recibe aún la protección de la salud de los trabajadores menores de edad, a los que prácticamente no se refieren los convenios colectivos analizados en los distintos Informes.

Son muy pocos los convenios colectivos (y, preferentemente, se trata de convenios colectivos de empresa) que establecen sistemas de designación de los Delegados de Prevención distintos de los legales o la asignación de funciones de éstos a un órgano distinto, por lo que los trabajadores de las empresas de menos de siete trabajadores no tienen representantes en esta materia, a salvo lo dispuesto en el Acuerdo Marco de Asturias antes señalado acerca de los "delegados de prevención territorial" (ver supra).

Son rarísimos los convenios colectivos que dicen algo sobre la formación de los trabajadores o de sus representantes. Hasta el año 2001 era dificilísimo encontrarlos, más allá de la reiteración de lo dispuesto en el Art. 19 de la LPRL. Esta tendencia continúa en los convenios colectivos a partir de esta fecha, si bien en alguno comienza ya a especificarse alguna cosa.

Es, por el contrario, muy frecuente la creación en los convenios colectivos de comisiones paritarias, muchas veces sectoriales, con atribuciones muy diversas sobre la materia (genéricas o específicas, tales como la realización de estudios sobre riesgos profesionales o estadísticas de siniestralidad o la recepción de información en esta materia de las empresas y la propuesta de medidas preventivas), distintas de los Comités de Seguridad y Salud, como órganos de participación de las propias partes negociadoras de los convenios colectivos.

Es también frecuente que los convenios colectivos se refieran a la vigilancia de la salud de los trabajadores, si bien en su mayoría remitiéndose "por razones pedagógicas" a lo dispuesto en la LPRL. Existen, no obstante, todavía algunos convenios colectivos que establecen cláusulas contrarias al Art. 22 de la LPRL y que siguen regulando el tema de acuerdo con el viejo y derogado Reglamento de los Servicios Médicos de Empresa que preveía el carácter anual y obligatorio de los reconocimientos médicos, siendo así que la obligatoriedad es contraria a lo que señala el Art. 22 de la LPRL de forma más matizada. Son mayoritarias las cláusulas que establecen el derecho del trabajador a un reconocimiento médico anual y general. Un número reducidísimo de convenios colectivos, que se va incrementando progresivamente, comienzan a prever cláusulas en las que el reconocimiento médico se vincula a circunstancias personales del trabajador y a los puestos de trabajo desempeñados, si bien de una forma no excesivamente concreta.

No existe una preocupación de los convenios colectivos por reducir el alargamiento excesivo del tiempo de trabajo por razones de seguridad y salud laboral. No son frecuentes los convenios colectivos donde se proceda a suprimir o reducir las horas extraordinarias como medida de seguridad y salud laboral o a compensarlas con descansos y no con compensaciones económica. Del mismo modo, no existen casi convenios colectivos que retribuyan el trabajo nocturno con más descanso y no con una mayor remuneración, como indica el Art. 36.2 del ET acerca del "plus de nocturnidad".

Es frecuente, por lo demás, que los convenios colectivos, en sus tablas de faltas y sanciones, especifiquen las sanciones (leves, graves y muy graves) a imponer a los trabajadores incumplidores de sus obligaciones en materia de prevención.

Finalmente, sigue siendo una práctica convencional habitual la negociación de los "pluses de penosidad, peligrosidad, insalubridad y toxicidad", en muchos casos ilegales por lo que ya se dijo anteriormente (ver supra).

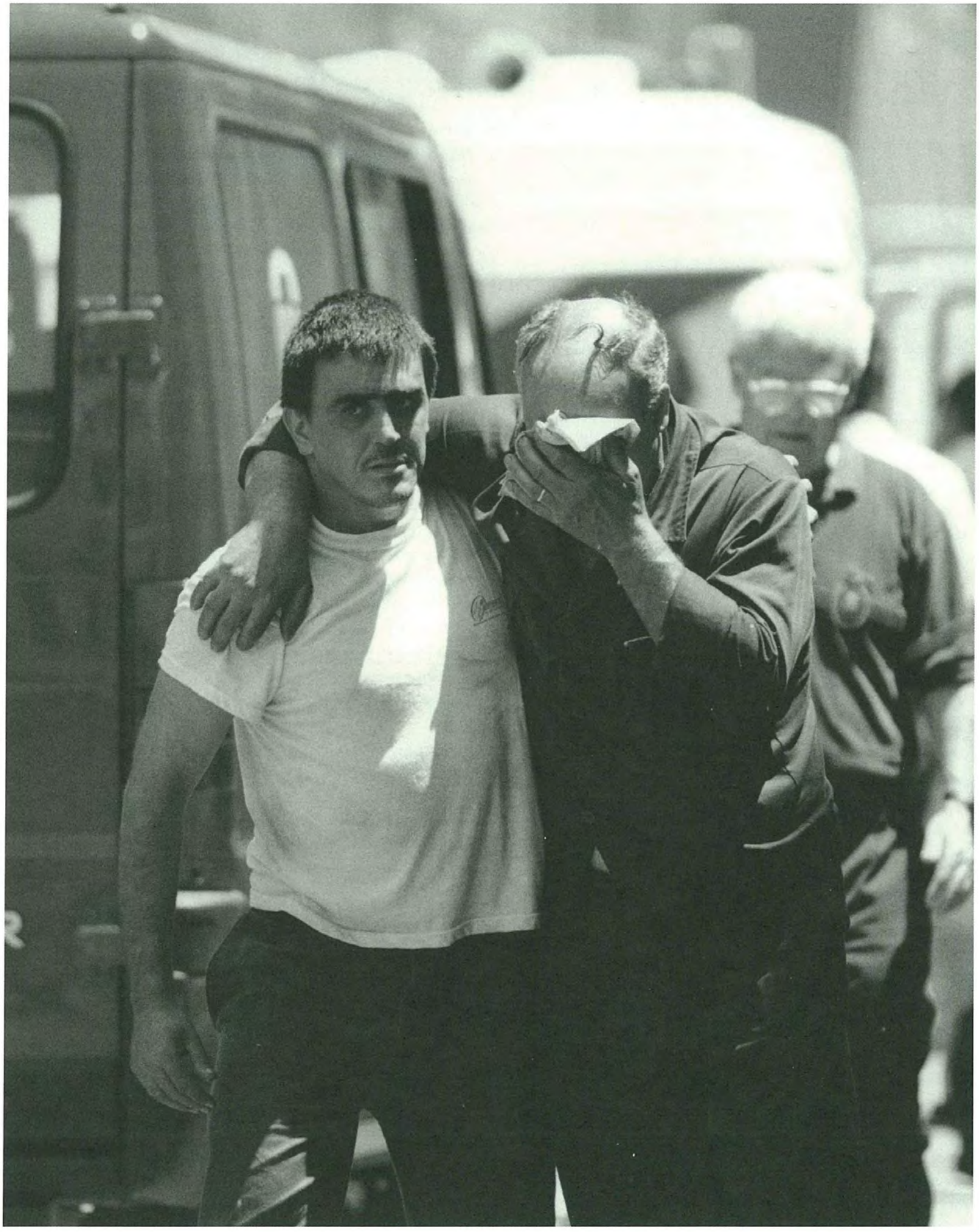
Conclusión general y criterios recomendatorios

La conclusión general en esta materia es fácil: la negociación colectiva está todavía "en mantillas" acerca del necesario desarrollo convencional de la LPRL y de sus reglamentos aplicativos. Desde la pobreza histórica más absoluta, denunciada en los primeros y sucesivos Informes doctrinales sobre el tema de Goerlich Peset en 1984 (op.cit.), de Valdés Dal-Ré en 1994 (op.cit.) o de Quesada Segura o de Gete Castrillo en 1997 (op.cit.) hasta hoy, aunque se detectan avances significativos en determinados sectores de actividad, la tónica general del desarrollo convencional sigue siendo baja, tanto en el nivel supraempresarial como en el empresarial.

Cabe concluir, así, con García Valdeolivas y Tudela Cambronero en que «los convenios colectivos pueden profundizar más en su papel regulador de carácter sustantivo y en su faceta instrumental y de acomodación de reglas preventivas generales» y en que se hace absolutamente necesaria la aprobación de un Acuerdo Marco, de los del Art. 83.3 del ET, que "excite" la imaginación de los agentes negociadores sobre estas materias, promocionando la prevención en los procesos de negociación colectiva y modificando la "tendencia general" constatable en los convenios colectivos a reproducir los preceptos legales, lo que no resulta deseable.

Notas

92. Por convenio colectivo no se pueden introducir, en mi opinión, mayores plazos de antigüedad que los previstos para los representantes unitarios *ex* art. 69.2 ET.



Fundación 1° de Mayo

06. Sobre las responsabilidades en materia de prevención de riesgos laborales

Joaquín Aparicio Tovar
Catedrático de Derecho del Trabajo
Universidad de Castilla-La Mancha

Prevención y responsabilidad: la opción legislativa por una panoplia de responsabilidades empresariales por infracción de las obligaciones de seguridad

Desde poco antes de la promulgación de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, empezó a tomar fuerza en los ambientes académicos, sindicales y políticos una corriente de opinión que expresaba un difuso convencimiento sobre la necesidad de una reforma en profundidad de nuestra legislación en materia de prevención de riesgos laborales, de cuya obsolescencia era muestra que una de sus piezas centrales (si no la central) era una norma de bajo nivel jerárquico como la OM de 9 de marzo de 1971, conocida como Ordenanza de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Aquella necesidad estaba motivada, además, por la triste realidad del alto número de accidentes de trabajo que se daban en España. Sin embargo, y a pesar de que cuando se publicó la Directiva 89/391, su art. 18 daba de plazo hasta el 31 de diciembre de 1992 para dictar las dispones necesarias a fin de dar cumplimento en el ordenamiento español a lo previsto en ella, hubo que esperar a noviembre de 1995 para que por fin se promulgase la norma que lo hizo, la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, que entró en vigor en febrero del año siguiente. Este episodio muestra cómo los consensos sobre los diagnósticos generales se rompen y surgen no pocas resistencias cuando se trata de aplicar medidas concretas que planten cara a la alta siniestralidad laboral.

Tras once años de aplicación de la LPRL la situación sigue siendo muy insatisfactoria porque nuestro país continúa presentando una tasa de siniestralidad muy alta, una de las más altas de la Unión Europea[93], pero ante esta situación no puede acusarse a la doctrina de insensible. En todos estos años la producción científica ha sido muy alta y ha tratado de buscar claridad en la compleja legislación que regula esta materia. Las razones por las cuales los fines de la nueva legislación en materia de prevención de riesgos no se estén alcanzando sin duda son complejas y las más importantes, muy probablemente, se encuentran fuera de esta específica parcela del ordenamiento[94], pero eso no impide la búsqueda de las mejores soluciones en la aplicación de la norma de prevención de riesgos para, de ese modo, contribuir a la tan ansiada reducción de la siniestralidad en el trabajo.

La legislación europea sobre seguridad en el trabajo (y naturalmente la española) tiene como eje central que el empresario, como no podía ser de otra forma, es el principal obligado a garantizar un medio de trabajo seguro y saludable (art. 5.1 Dir 89/391; art. 14 LPRL; 4.2 d) y 19 ET). Un medio que él mismo controla y dirige (art. 1.1 y 1.2 ET). Pero esta declaración como principal sujeto obligado se está resintiendo por dos razones en sí mismas diversas aunque su acción combinada tiene efectos muy negativos. Por una parte, la utilización de las nuevas formas de organización de la empresa están transformando la figura del empresario, que tiende cada vez más a ser un empresario complejo[95], una de cuyas características más notables es su mayor facilidad para evadir la exigencia de todo tipo de responsabilidades, especialmente las que acaban en una intervención sobre su patrimonio, de ahí la importancia que puede alcanzar la responsabilidad penal. Frente a este estado de cosas se pueden apreciar algunas limitadas reacciones en las últimas reformas legislativas sobre prevención de riesgos en el trabajo. Sin duda por las dramáticas consecuencias que en esta materia se producen, la reforma de la LPRL ha impuesto obligaciones y responsabilidades específicas y adicionales a las generales en algunos supuestos de colaboración de empresarios o diversas formas de participación de empresarios en la actividad productiva (art. 24 LPRL; RD 171/2004, de 30 de enero). Por otra parte, la exigencia de las responsabilidades no siempre se lleva a cabo de forma adecuada, en parte debido a una insatisfactoria intervención de los órganos administrativos que actúan en una primera línea y, en parte, debido a la pluralidad de órdenes jurisdiccionales que acaban conociendo de esta materia, que no siempre operan con criterios homogéneos. La consecuencia es clara: si por ambos caminos se resiente la exigencia de responsabilidades, la declaración del empresario como sujeto obligado se debilita, pues sin responsabilidad la obligación es poco menos que nada para poco a poco desvanecerse y con ello la prevención misma de los riesgos en el trabajo.

Dejando al margen por ahora el problema del empresario complejo, conviene centrar la atención sobre la pluralidad de responsabilidades por las que ha optado nuestro ordenamiento. Como punto de partida conviene dejar claro que no existe un concepto jurídico

unitario de responsabilidad más allá de que cada uno debe pechar con las consecuencias de sus acciones, que, como se puede apreciar, es más bien una idea moral que jurídica. Desde un punto de vista jurídico la idea de responsabilidad está ligada a la de sanción, entendida esta última como la reacción contra la violación o el incumplimiento de la norma[96]. La reacción o, si se quiere, la exigencia de responsabilidad será diferente en los distintos campos jurídicos en los que se divide el ordenamiento, y cumplirá las distintas funciones que son propias de cada uno de ellos, bien punitivas, propia del derecho penal cuando se ha menoscabado o puesto en peligro un bien jurídico tan socialmente relevante como es la salud y la integridad de los trabajadores, bien resarcitoria de daños sufridos injustamente, propia del orden civil, bien de consecución de objetivos de política social, que son propios del derecho de la Seguridad Social, bien también aflictivas en defensa del interés general y del ordenamiento que propugna en primera instancia el derecho administrativo laboral. Las distintas formas de sanción, sin embargo, nada dicen contra la esencial unidad del ordenamiento jurídico que tiene la salud y la vida de los trabajadores como valores esenciales que conforman la dignidad humana propugnada por el art. 10.1 de la Constitución. Ese valor máximo se protege de forma diferente en las diversas ramas del ordenamiento jurídico, como se acaba de indicar. Adelantando ideas puede afirmarse, en plena coherencia con lo anterior, que nuestro sistema se ha decantado desde antiguo por la compatibilidad de *responsabilidades* civiles, penales, administrativas (con algunas limitaciones entre estas dos) y sociales. Lo que quiere decir que ante el incumplimiento de las obligaciones que pesan sobre el empresario para que en los procesos productivos introduzcan medios de prevención que eviten los riesgos en el trabajo, se desencadenará sobre ellos la reacción del ordenamiento en forma de responsabilidades a las que tendrán que hacer frente. Se ve más claro ahora que sin sanción no puede haber prevención porque en otro caso el cumplimiento de la norma quedaría a la voluntad de los obligados.

Si se habla aquí de responsabilidades, en plural, es precisamente porque cada uno de los diversos campos jurídicos a los que se ha hecho referencia reacciona de modo diverso, de acuerdo con su propia técnica, ante los incumplimientos de las obligaciones. Al igual que la de *responsable*, con la que está ligada, *responsabilidad* es una palabra que tiene diferentes sentidos y por ello ha sido utilizada de maneras muy diversas, así, no es infrecuente que, como una salida ante el acongojante problema que representa la siniestralidad laboral en España, se afirme que todos somos responsables de la misma, o que lo son todos aquéllos que intervienen en el proceso productivo, como Empresarios, Administraciones Públicas, Delegados de Prevención, Servicios de prevención, Mutuas de accidentes de trabajo o los propios trabajadores, arrojando no poca confusión sobre la cuestión, porque cuando todos somos responsables, nadie lo es. Esa confusión viene de la utilización en el discurso jurídico de la palabra *responsable* en un sentido no jurídico, sino en un sentido moral, más en concreto vinculado a la moralidad cristiana, lo que no es muy correcto, porque lo que caracteriza el mundo de la moral frente al jurídico es precisamente que no dispone de un aparato institucionalizado de reacción frente a los incumplimientos. El responsable moral en el cristianismo lo es ante Dios, por eso confundir el plano jurídico con el moral es abrir una puerta a la irresponsabilidad jurídica[97]. Un sujeto responsable en el lenguaje jurídico correcto es aquél «que puede ser llevado ante un tribunal, porque sobre él pesa una obligación»[98] cuyo incumplimiento desata la reacción jurídica, como ya se ha dicho. Claro está, la reacción jurídica será muy distinta, hay que insistir, según cual sea el campo jurídico en el que se exija responsabilidad.

La responsabilidad punitiva más fuerte, la penal, tiene que ser en el estado de derecho superador del *ancien régime* necesariamente garantista de los derechos del presunto delincuente, de ahí lo estricto en la exigencia de los principios de legalidad y tipicidad y deducirse sobre la existencia del dolo o la culpa del infractor de la norma, temas todos sobre los que el Derecho Penal ha desarrollado un formidable aparato conceptual. Pero todo esto, que es propio del ámbito penal y en el que está plenamente justificado, no puede desbordarse a otros ámbitos de responsabilidad. En absoluto a los de responsabilidad resarcitoria de daños, tradicionalmente propia del orden civil, y al ámbito de las responsabilidades dentro del complejo derecho de la Seguridad Social que tiene amplios objetivos de política social ya que su sentido es «tutelar al ciudadano en las situaciones de necesidad con el fin de promover la igualdad sustancial»[99]. Más problemática ha sido la relación entre las responsabilidades punitivas administrativa y penal, hasta el punto que a veces, desde lo que podría llamarse hipergarantismo, se ha sugerido la conveniencia de que desapareciese la administrativa a favor del mantenimiento exclusivamente de una sola forma de ejercer el *ius puniendi* del Estado, la penal, que se aplica por los Tribunales penales con más garantías para el infractor que por la administración sancionadora. Pero si esto era poco realista en una sociedad industrial de riesgos «empresariales y profesionales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX» lo es menos cuando se está ante amenazas globales[100].

Parece claro que es necesaria una Administración con capacidad de regulación de algunos procesos sociales para tutelar bienes e intereses que de otro modo quedarían desguarnecidos, y de esa potestad administrativa puede deducirse la necesidad también de una potestad sancionadora, potestad que está reconocida hoy en el art. 25.1 CE[101]. En la doctrina laboralista nunca se ha cuestionado ni su existencia, ni su legitimidad, pues desde antiguo nuestro Derecho del Trabajo ha confiado de forma primordial la eficacia de sus normas, y en especial las de seguridad e higiene, a la vigilancia de una Administración con potestad sancionadora[102]. Sin la Inspección del Trabajo y Seguridad Social no se entiende bien nuestro Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Otra cosa bien distinta es la influencia que los conceptos penales pueden tener a la hora de dilucidar la responsabilidad administrativa y la subordinación al orden penal, como parece deducirse del 52.3 LISOS, que obliga a la paralización del procedimiento sancionador administrativo cuando se haya iniciado un proceso penal.

Tenemos pues cuatro tipos de responsabilidades: administrativas, penales, de Seguridad Social y por daños, de modo usual identificadas como civiles. Nuestro ordenamiento, a la vista de la pluralidad de fuentes que inciden sobre la materia de prevención de riesgos laborales y buscando proteger los distintos intereses en juego, ha

optado desde antiguo por la compatibilidad entre todas ellas, con algunas excepciones entre las administrativas y las penales por efecto del principio *non bis in idem* . El art. 42.1 y 3 LPRL es claro, el incumplimiento por el empresario de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos puede dar lugar a responsabilidades administrativas, penales y civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de tal incumplimiento, y además declara que las responsabilidades administrativas serán «compatibles con las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados y de recargo de prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social». Por su parte el art. 123.3 LGSS, que regula el recargo de prestaciones, añade la precisión de que dicho recargo no sólo es «compatible» sino «independiente» con las de «todo orden, incluso penal, que puedan derivarse de la infracción». Finalmente el art. 127.3 LGSS aclara que «cuando la prestación haya tenido como origen supuestos de hecho que impliquen responsabilidad criminal o civil de alguna persona» la prestación se hará efectiva por la entidad gestora, servicio común o mutua de accidentes de trabajo cuando se cumplan las demás condiciones, lo que no impide que el trabajador o sus causahabientes exijan «las indemnizaciones procedentes de los presuntos responsables criminal o civilmente».

Esta opción del legislador por establecer tan formidable panoplia de responsabilidades es perfectamente compatible con el derecho de la Unión Europea, pues el art. 5 de la Directiva 89/391 impone a los Estados el deber de poner en vigor un conjunto de obligaciones empresariales (obligación general, obligaciones específicas y obligaciones instrumentales), pero deja abierta la forma que los Estados miembros decidan de exigir responsabilidades y, por otro lado, no es particularmente novedosa, pues el art. 155 de la antes citada Ordenanza de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de 9 de marzo de 1971 (hoy derogada), establecía con mucha claridad que «salvo precepto legal en contrario, las responsabilidades que exijan las autoridades del Ministerio de Trabajo o que declare la Jurisdicción Laboral por incumplimiento de las disposiciones que rijan en materia de seguridad e higiene en el trabajo, serán independientes y compatibles con cualesquiera otras de índole civil, penal o administrativa, cuya determinación corresponda a otras jurisdicciones o a otros órganos de la Administración pública».

El empresario como principal sujeto obligado y la evasión de la responsabilidad. El problema de los empresarios complejos

De todos los sujetos implicados en el proceso productivo es el empresario el principal sujeto obligado a garantizar que el medio de trabajo sea seguro y saludable. Así lo establece con claridad el art. 14 de la LPRL, como no podía hacer de otro modo, puesto que era obligado incorporar al derecho interno lo previsto en los arts. 5 y 6 de la Directiva 89/391 CEE, de 12 de junio (Directiva-Marco), relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. Pero la posición del empresario como principal garante de la seguridad en el trabajo no sólo es consecuencia de la incorporación al derecho interno de una opción del legislador comunitario, sino que responde a la naturaleza de las cosas. Ya era clara antes de la promulgación de la LPRL pues los arts. 4.2 d) y 19.1 del Estatuto de los Trabajadores se encargaban de precisarlo como un corolario de la figura misma del empresario que dibuja nuestro ordenamiento, como todos los de nuestro entorno. En efecto, el art. 1.1 establece que las normas laborales se aplicarán «a los trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario». Ese ámbito en el que se desarrolla la prestación de trabajo está pues organizado y dirigido por el empresario que goza de poderes jurídicamente reconocidos para ello como son el poder de dirección y el poder disciplinario, hasta el punto que esos poderes son la esencia institucional de la figura del empresario sin los cuales no existiría. Pues bien, si el empresario controla y dirige el ámbito en el que se lleva a cabo la producción y eso es algo que le corresponde en exclusiva (lo que no implica que no pueda hacer delegaciones de tales poderes), ese control le obliga a que el medio de trabajo no genere riesgos, y mucho menos daños, a la salud e integridad de los trabajadores que se integran en él.

Debe organizarlo y dirigirlo para conseguir que sea seguro y saludable, de modo que cada vez que celebra un contrato de trabajo contrae una deuda de seguridad con cada uno de sus singulares trabajadores. Resulta así que aunque nada dijese la Ley (que lo dice) el resultado sería el mismo: el empresario es el principal obligado en materia de seguridad en el trabajo por la posición que ocupa en el contrato de trabajo. Todo esto es coherente con la consideración al máximo rango constitucional de la dignidad de la persona (art. 10 CE), una de cuyas primarias manifestaciones es la que reconoce el derecho a la integridad física y moral de todos los ciudadanos (art.15 CE) con especial preocupación por la de los trabajadores que están sometidos a especiales y potenciales riesgos y, por ello, los poderes públicos velarán porque se garantice la seguridad en el trabajo (art. 40.2 CE).

Esa obligación implica que el empresario debe «garantizar la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo» para lo cual debe adoptar «cuantas medidas sean necesarias» a ese objetivo, desarrollando «una acción permanente con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes» (art. 14.2 LPRL). Es una obligación general construida con la técnica de un estándar de conducta que debe ser lo suficientemente alto como para llegar a conseguir una «protección eficaz» de los trabajadores, concebida esta protección como un derecho subjetivo de cada uno de ellos (art. 14.1 LPRL). El estándar capaz de alcanzar la protección eficaz se expresa mediante el paradigma del empresario prudente que es objetivo[103]. Implica que el empresario querido por nuestro ordenamiento debe actuar, por una parte, de acuerdo con el elemento intelectivo doble de conocer cuáles son los riesgos que genera el proceso productivo que dirige, y cuáles son los medios para evitarlos y, por otra, de acuerdo con el elemento volitivo de aplicar efectivamente esos medios que conseguirán la protección eficaz. Como todos los estándares el del empresario prudente es abierto y sólo puede satisfacerse de acuerdo con las

circunstancias, que en lo que aquí conviene son especialmente las de tiempo. El elemento intelectivo es evolutivo porque el conocimiento sobre los riesgos y los medios para evitarlos va cambiando de acuerdo con el desarrollo de la ciencia y de la técnica. De ahí que la obligación del empresario implique llevar a cabo «una acción permanente de seguimiento de la actividad preventiva [...] y dispondrá lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención» (art. 14.2 LPRL), esto es, de puesta al día. Se trata de una obligación general de prevención. Para facilitar el cumplimiento de ese estándar el ordenamiento impone ciertas obligaciones instrumentales que ya no están establecidas de modo abierto, sino cerrado o absoluto, sin referencia alguna a las circunstancias ni de tiempo ni de lugar. Entre éstas están las de evaluación de riesgos, información y consulta o constitución de servicios de prevención.

La obligación general se impone por encima y además de las obligaciones específicas que están establecidas en nuestro ordenamiento en normas por lo general de carácter reglamentario y que se refieren a las más variadas materias, desde normas sobre el lugar de trabajo a la utilización de determinados productos o sobre procesos productivos concretos. Muchas de estas obligaciones están formuladas de modo absoluto, es decir, su cumplimiento ha de hacerse en los exactos términos previstos en las normas pues no dejan lugar a interpretación de acuerdo con circunstancia alguna, ni de tiempo, ni de lugar. Esta legislación es extraordinariamente amplia pero no toda se aplica a todas las actividades productivas, como es natural. El juego conjunto de las obligaciones específicas y de la obligación general configura lo que simplificadamente se dice como la obligación de seguridad del empresario cuyo cumplimiento cabal daría lugar a un medio de trabajo exento de riesgos para la integridad de los trabajadores. La obligación general de seguridad es una obligación, no de medios, sino de resultado[104].

El incumplimiento de estas obligaciones da lugar a la exigencia de responsabilidades contra el obligado. Sin las responsabilidades, las obligaciones no son más que bien intencionados consejos que en caso de no seguirse no generarían consecuencia jurídica alguna peyorativa, como ya se ha dicho. Las responsabilidades son esenciales en la consecución de un medio de trabajo seguro, pero para conseguir los objetivos preventivos no basta con establecer un perfecto cuadro de obligaciones y de responsabilidades en la ley, es necesario que la ley sea eficaz. Esto es, que efectivamente se aplique, y en la aplicación de la norma entran en juego otros elementos, como un adecuado aparato institucional con poderes de supremacía para exigir las responsabilidades (la Administración del trabajo, en especial la Inspección, y los Tribunales), una cultura preventiva que está ligada a un desarrollo de la idea de ciudadanía o la coherencia con otras prescripciones contenidas en el ordenamiento, como puede ser una política de empleo que favorezca la estabilidad en vez de la precariedad.

Precisamente en la búsqueda de coherencia del ordenamiento en pos de los objetivos preventivos hay que poner especial atención a un fenómeno con gran potencialidad para dificultar la consecución de aquellos objetivos, cual es el la cooperación entre empresarios que tiene lugar por efecto de la llamada «descentralización productiva». El problema se produce porque el esquema de obligaciones y de responsabilidades que se ha bosquejado anteriormente se articula sobre un empresario que organiza y dirige la producción y al mismo tiempo recibe la prestación y la *utilitas* que se deriva del trabajo. Poco importa la naturaleza de su personalidad, ya persona física ya jurídica, pero ese esquema se resquebraja cuando hay una fractura entre quien organiza y dirige el trabajo y quien recibe la *utilitas*, es decir, cuando el empresario es un empresario complejo, que tanto lo puede ser desde un punto de vista formal como meramente material. Esa complejidad se manifiesta a través de muy variados supuestos en los que con distinta intensidad tiene lugar la recepción compartida de la *utilitas*, lo que a su vez condiciona en mayor o menor grado la capacidad de dirigir y organizar el proceso productivo. La consecuencia de todo ello es clara, aquella complejidad del que es precisamente el deudor de seguridad facilita la evasión de la responsabilidad en los casos en los que se produce un incumplimiento de las obligaciones en esta materia. Ante este fenómeno, una importante y sólida doctrina[105] está mostrando las posibilidades que ofrece el art. 1.2 ET en adición a lo previsto en los arts. 1.1 y 8.1 ET como respuesta a los fenómenos de los que aquí se habla. El citado art. 1.2 ET precisa que son empresarios quienes «reciban la prestación de servicios», lo que permite «elaborar una noción de «parte» del contrato que [...] tienda a identificar la existencia de un interés estructurado y gestionado ordenadamente, con independencia de los sujetos que componen el sustrato personal de ese interés, y de acuerdo con las reglas que ordenan la coexistencia de esa pluralidad»[106].

Esa elaboración abriría el camino a una adecuada respuesta a la extraordinaria fenomenología con que se manifiesta la descentralización productiva con el apoyo que encuentra en la libertad de empresa reconocida en el art. 38 CE. Los mercantilistas[107] clasifican las formas de colaboración entre empresarios entre aquéllas que no crean vínculos de subordinación interempresarial (contratos de comisión, de agencia...) y las que crean formas de subordinación semejantes a la integración vertical (franquicia, grupos de sociedades...); pero todas ellas, y esto es lo importante para el Derecho del Trabajo y en particular para la prevención de riesgos, son figuras mercantiles de colaboración entre empresarios formalmente externas a la relación de trabajo que condicionan severamente el desarrollo de la prestación y enturbian la exigencia de responsabilidad.

Por esa última razón el legislador laboral desde antiguo ha visto con sospecha estos fenómenos ya que el resultado de la irresponsabilidad trae consigo la negación de los derechos de los trabajadores y de ahí la sistemática del Estatuto de los Trabajadores que en artículos sucesivos (42, 43 y 44) regula las contratas y subcontratas, la cesión ilegal y la sucesión de empresas. Pero es claro que la regulación que se contiene en estos artículos, especialmente la de las contratas y subcontratas, se queda estrecha para abarcar la complejidad de los fenómenos aludidos[108], porque esos fenómenos se están manifestando con gran intensidad en el Derecho del Trabajo y han dejado de ser excepcionales[109], de ahí que, ante un problema social especialmente grave como el de la siniestralidad laboral, el art. 24 LPRL haya encarado los supuestos de cooperación empresarial de forma más abierta.

Es imprescindible asimilar en el ámbito propio del Derecho del Trabajo la complejidad que adopta la figura del empresario merced a las transformaciones de la empresa, como se ha indicado. En ese sentido resulta útil la tipología que doctrinalmente se ha propuesto de la articulación compleja de la figura del empresario para ir desgranando en cada una de ellas las obligaciones y responsabilidades correspondientes en el ámbito laboral (y de Seguridad Social)[110]. El primer tipo es «la articulación compleja de origen legal: las empresas de trabajo temporal», cuyas obligaciones y responsabilidades en materia de prevención de riesgos están relativamente claras en la propia ley, aunque se puede complicar cuando la empresa usuaria a su vez responda a alguna otra forma de cooperación empresarial. El segundo tipo es «la articulación compleja de la figura del empleador interna al contrato de trabajo» que puede adoptar múltiples formas pero se trata de que «la determinación del empleador ha de hacerse eco eficazmente de esa realidad, superando sus perfiles sobre la condición de empresario y superando las apariencias opuestas» y evitando los «cortafuegos entre quien presta trabajo y quien se beneficia de él *ex* arts. 1.2 y 8.1 ET»[111]. Por último, están las formas de cooperación interempresarial externas al contrato[112], en las que las empresas (y los empresarios) conservan su propia autonomía en el esquema de colaboración, con identificación de los ámbitos de organización, como son los casos de las contratas, pero estas figuras se deslizan con facilidad hacia formas de subordinación, y en cualquier caso en materia de prevención de riesgos la imbricación de todas las empresas es evidente.

La reconstrucción de la figura del empresario complejo siguiendo ese esquema, es particularmente necesaria porque la respuesta más eficaz ante la evasión de la responsabilidad pasa por la extensión de la responsabilidad solidaria a todos los empresarios implicados en la obtención de la *utilitas*, pero la construcción técnica de la solidaridad, sin duda no sencilla en todos los casos, no se ha generalizado, aunque no pueden pasarse por alto las construcciones jurisprudenciales que en lucha contra el fraude de ley han caminado en ese sentido, ni las soluciones que los arts. 24 LPRL y 42 LISOS avanzan también en la misma línea, aún con limitaciones. Es decir, se ve claro que la respuesta ante la evasión de la responsabilidad a que pueden dar lugar las nuevas formas de cooperación empresarial es su alargamiento mediante la responsabilidad solidaria a los empresarios cooperantes, por lo que son perturbadores los obstáculos que en ese camino se puedan plantear, como el de la exigencia de «propia actividad» introducido en el art. 24.3 LPRL. La preocupación del legislador por atajar estos fenómenos es indudable, por ello la nueva redacción dada al art. 24 LPRL construye, como no podía ser de otra manera, un sistema de responsabilidades partiendo de la configuración de lo que se ha llamado un «deber general de coordinación» [113] que pesa de modo particular en el empresario principal y que da lugar «a la organización de la responsabilidad de una pluralidad de empresarios por medio de la solidaridad»[114], habiendo optado el legislador, tras la Ley 12/2001, de 9 de julio, por extender la responsabilidad solidaria a todos los integrantes de la cadena de subcontrataciones o «tesis del encadenamiento máximo»[115].

Especial importancia tiene la prevención de riesgos laborales en el sector de actividad de la construcción que en España, ocupando

Fundación 1° de Mayo

«al 13 por ciento del empleo, origina en torno al 30 por ciento de los accidentes de trabajo»[116]. La Ley 32/2006, de 18 de octubre, pretende salir al paso del patológico uso de la subcontratación en cadena en este sector que hacía muy difícil la exigencia de responsabilidades en no pocos casos. La Ley trata de imponer un cupo de trabajadores indefinidos en empresas que habitualmente se dedican a esta actividad de modo habitual, impone obligaciones documentales nuevas, limita la cadena de subcontrataciones y las impide para los trabajadores autónomos a su vez subcontratados, impone obligaciones nuevas para acreditar la formación impartida en materia de seguridad a los trabajadores y da nueva regulación a las responsabilidades administrativas modificando la LISOS.

Que el empresario sea el principal sujeto obligado no quiere decir que no resulten obligados (y, por tanto, responsables en los casos de incumplimiento) otros sujetos implicados en el proceso productivo. En primer lugar todos aquéllos que actúen en la cadena jerárquica de la empresa ejerciendo los poderes empresariales y, en segundo lugar, aquéllos a los que se refiere el art. 14.4 LPRL que son auxiliares del empresario y complementan sus acciones. Estos últimos son los trabajadores que realizan funciones previstas en la ley de asesoramiento e ilustración del empresario y los que pertenecen a los servicios de prevención a los que en determinados casos debe recurrir el empresario.

En ningún caso son sujetos obligados los trabajadores miembros de los órganos de representación unitaria que desarrollan el cargo de Delegados de Prevención (art. 35 LPRL). Su tarea es la de defensa y vigilancia en el cumplimiento de la legislación preventiva según su propio saber y entender. No tienen potestad alguna para dirigir el proceso productivo ni adoptar medidas organizativas que redunden en un medio de trabajo seguro y saludable, excepto la de paralización de la actividad productiva en caso de apreciar riesgo grave e inminente cuando el empresario no haya adoptado medidas de protección (art. 21.3 LPRL). Pero este *ius resistentiae* no es una obligación, sino un derecho cuyo no ejercicio no genera responsabilidad. Igual puede decirse de las facultades de los delegados de prevención. No son obligaciones. La responsabilidad por el mal uso de esas facultades es la que puede ser exigida por quienes son sus electores, esto es, pueden ser objeto de revocación del cargo o, caso de presentarse a una nueva elección, no ser elegidos, pero nada más. Por otro lado, el incumplimiento de las obligaciones que pesan sobre cada uno de los trabajadores de la empresa, *ex* art. 29 LPRL, es una falta laboral sancionable por el procedimiento disciplinario común que en ejercicio del poder disciplinario puede poner en marcha el empresario (art. 29. 3 LPRL).

Los fabricantes, importadores y suministradores de maquinaria, equipos, productos y útiles de trabajo están obligados, de acuerdo con el art. 41 LPRL, a asegurar que éstos no constituyen fuente de peligro para el trabajador. El incumplimiento de estas obligaciones genera, sin duda, responsabilidades por daños o civiles[117], pero ni la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ni su normativa de desarrollo ha resuelto con la claridad debida la posible responsabilidad administrativa, por lo que hay que recurrir a la Ley 21/1992, de 16 de junio, de Industria[118], de acuerdo con lo previsto en el art. 1 de aquélla que establece que la normativa de prevención está constituida no sólo por lo previsto en esa Ley y sus normas de desarrollo, sino también por «cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito».

Concurrencia y/o independencia de responsabilidades. Especialmente las de Seguridad Social y la indemnización por daños

La evasión de la responsabilidad del principal sujeto obligado a través de las formas de organizar la producción de las empresas que dan lugar a los empresarios complejos es, como acaba de indicarse, una preocupación del ordenamiento que trata de encararla mediante la extensión de la solidaridad, cuando sea posible, porque, dada la diversidad de responsabilidades existentes en algunos casos, esa extensión no será posible. En todo caso, como se ha señalado anteriormente, nuestro ordenamiento se ha decantado desde antiguo por establecer que, partiendo del punto común de un incumplimiento de las obligaciones que pesan sobre el empresario (aunque sea complejo), se desatan distintas responsabilidades, esto es, administrativas, penales, de Seguridad Social y civiles. Cada una de estas responsabilidades se depuran, como no puede ser de otro modo, de acuerdo con la técnica específica del campo jurídico al que pertenecen, sin que sea correcto hacer trasvase de técnicas propias de un campo a otro, como ha ocurrido en tiempos pasados con el trasvase de los conceptos de dolo o culpa propios de derecho penal al campo de la responsabilidad civil. Quiere esto decir que el legislador, en principio, ha optado porque estas responsabilidades, lejos de ser excluyentes, sean compatibles. Podría haber optado por limitar las responsabilidades solamente a las penales y civiles, o a las administrativas, pero no lo ha hecho así haciendo uso de la libertad que le da la Directiva 89/391/CEE, de 12 de junio de 1989.

Un problema sobre el que no se entra aquí es que la panoplia de responsabilidades da lugar a que la competencia jurisdiccional esté atribuida a los órdenes contencioso-administrativo, penal, social y civil, lo que da lugar a que, en ocasiones, no exista homogeneidad en los criterios aplicados. La mayor discusión se centra en la atribución de competencias a los órdenes social y civil para conocer de las indemnizaciones por daños más allá de las prestaciones ordinarias de Seguridad Social y los recargos. En principio parece que, siendo esta responsabilidad derivada de un incumplimiento del contrato de trabajo que obliga, como se ha dicho, al empresario a garantizar un medio de trabajo seguro y saludable, debería estar atribuido su conocimiento a la jurisdicción social.

La opción porque las distintas responsabilidades sean compatibles es un instrumento por el que ha optado el legislador para sujetar adecuadamente a los sujetos obligados al cumplimiento recto de sus obligaciones, pero no deja de plantear algunos problemas. El primero de ellos es el de la compatibilidad entre la sanción penal y la administrativa que está disciplinada por la aplicación del principio *non bis in idem*, que trata de evitar una doble sanción. De acuerdo con

el art. 3 LISOS la Administración en su actividad sancionadora debe paralizarse ante el inicio de actuaciones por los tribunales penales, cuya declaración de hechos probados será vinculante también para la Administración. El procedimiento puede seguir en caso de inexistencia de sanción penal, si por el contrario se puede apreciar infracción administrativa. Si hay sanción penal la sanción administrativa no sería posible si hay identidad de sujetos, hechos y fundamentos, pero matizada por la doctrina sentada en la STC 2/2003, de 16 de febrero, en la que una sanción administrativa anterior no impidió otra penal posterior, aunque «absorbió» la primera. Esta última solución no deja de plantear problemas; los hechos, por ejemplo, pueden tener distinta relevancia en el orden penal y en el administrativo. La solución más aceptable es pensar que se confinan «al ámbito administrativo los supuestos de imprudencia leve, mientras que el ilícito penal necesitaría de imprudencia grave o dolo»[119]. La identidad de fundamento es harto delicada y fácilmente puede justificarse la inexistencia, con el riesgo de convertir en papel mojado la finalidad garantista del *non bis in idem*[120]. En todo caso, en lo que se refiere a la compatibilidad de la sanción administrativa con el recargo de prestaciones es claro que es total, en primer lugar por la naturaleza compleja del recargo y, en segundo lugar, por mandato legal claramente contenido en el art. 123 LGSS y 42.3 LPRL[121]. Probablemente los delicados problemas que plantea la aplicación de este principio entre los órdenes penal y administrativo se deban resolver mejor por la vía de la ineficacia, más que por el de la invalidez de la sanción administrativa frente a la penal[122].

Las responsabilidades penales y/o administrativas son compatibles con las de Seguridad Social y las civiles.

La mirada ahora debe dirigirse a la compatibilidad entre las de Seguridad Social y las civiles. Para empezar conviene aclarar que cuando aquí se habla de «responsabilidades de Seguridad Social» no se está hablando de las prestaciones ordinarias que provee el Sistema por la sencilla razón de que de ellas no responde el empresario, salvo en supuestos especiales en los que ha incumplido algunas de sus obligaciones en materia de afiliación, cotización, altas o bajas. Esa responsabilidad es *ex lege*, como lo son aquellas obligaciones y tiene un carácter muy próximo a la sanción administrativa. Se activan cuando hay un incumplimiento legal, no cuando hay un incumplimiento contractual, cosa que está excluida del mundo de la Seguridad Social. La responsabilidad a la que nos referimos se circunscribe básicamente al recargo de prestaciones, sobre el que ya hemos visto que cabe la compatibilidad con la sanción administrativa o penal por mandato legal y por no darse identidad de fundamento.

La opción legal por la compatibilidad de la responsabilidad civil y el recargo es insoslayable, pero ha surgido una corriente doctrinal, con clara influencia en la jurisprudencia que resuelve la compatibilidad calculando el monto de la indemnización civil adicional (pues las prestaciones y el recargo están fijados por ley) mediante la tesis de la llamada «complementariedad o de la acumulación relativa». La compatibilidad mandada por la ley se convierte en complementariedad, que consiste en que «la indemnización adicional civil debe descontarse de lo abonado por la Seguridad Social en concepto de prestaciones por accidente de trabajo, aunque no el recargo»[123]. Para justificar esta operación se parte de considerar que las prestaciones de Seguridad Social derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional son indemnizaciones derivadas de un «seguro de responsabilidad objetiva del empresario». Esta tesis era válida en una realidad legislativa muy distinta de la actual. Podría estar muy justificada con la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 o, como mucho, en un sistema de Seguros Sociales, pero no en la actualidad. El Sistema de Seguridad Social responde a una lógica interna y sus normas adquieren sentido gracias a los principios que le son propios (de nuestro Sistema y de cualquier otro), entre ellos el de publicidad y solidaridad. Las prestaciones, incluidas las de accidentes de trabajo, no reparan daños, sino que cubren carencias de rentas cuando fallan los medios ordinarios de su obtención, en este caso el trabajo que no podrá prestarse y, de ese modo, se busca alcanzar el gran objetivo de política social de eliminar la miseria en nuestra sociedad y avanzar hacia la igualdad real, de acuerdo con las disponibilidades económicas de cada momento que el legislador valora. Por eso se denominan «prestaciones» y no «indemnizaciones», y en derecho las palabras tienen un gran valor. Que primariamente no están dirigidas a reparar el daño se pone de manifiesto cuando se observa que la cuantía de las prestaciones se calcula en referencia a la base reguladora del sujeto protegido, es decir, se trata de que en cierto modo haya una relación entre su nivel de vida de activo con el de pasivo, lo que es clara desconexión con el daño. Si la financiación de esta contingencia se hace en exclusiva con cargo al empresario, no es más que una pura opción legislativa. Lo que el empresario paga no son primas de un seguro de accidentes, sino que tienen naturaleza de tributos adscritos a una finalidad, la de financiar las prestaciones. El empresario debe pagar lo que la ley diga, y el sujeto protegido recibirá la prestación que se deduzca de la ley, sin relación directa entre la obligación de cotización y el derecho a la prestación.

Dado que la cuantía de las prestaciones, como se ha dicho, depende de la decisión del legislador, de acuerdo con la llamada estabilidad económica del Sistema, buscando una cierta relación con los salarios, la indemnización civil va por otros derroteros, busca resarcir daños efectivamente sufridos por el trabajador y su cuantía dependerá de los mismos. Quien no haya sufrido daños, no puede aspirar a una indemnización civil y, además, son daños que tienen que ser evaluados.

El recargo es un incremento de aquellas prestaciones derivadas de un accidente que no tuvo que producirse, por eso tiene ese carácter tan singular en parte sancionador, en parte reparador. Y, por lo mismo, el art. 123.3 LGSS es coherente. En primer lugar nos dice que se trata de una «responsabilidad» del empresario, cosa que no dice de las prestaciones ordinarias, como es natural; en segundo lugar, establece que es no sólo «compatible» con otras responsabilidades, sino que además deja muy en claro que es «independiente», lo que se opone a la interpretación que lleva a traducir la compatibilidad por complementariedad, como hace cierta doctrina de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. Más apegada al mandato legal parece la doctrina de la Sala de lo Civil, que calcula el monto de las indemnizaciones por daño sin recurrir al descuento de la misma de lo percibido desde el Sistema de Seguridad Social, de modo independiente.

Notas

93. En razón de que la diferencia entre convenio y acuerdo no es, en nuestro ordenamiento, sustantiva sino de contenidos.
94. Vid ESCUDERO RODRÍGUEZ (1999,55).
95. *Pro pasado*, la Disposición Transitoria 1ª.1 LPRL señala que las competencias, facultades y garantías de los Delegados de Prevención recogidas en sus arts. 36 y 37 "se entenderán sin perjuicio del respeto a las condiciones más favorables para el ejercicio de los derechos de información, consulta y participación" previstas en los convenios colectivos "vigentes en la fecha de su entrada en vigor".
96. En las empresas en las que hay sólo 2 delegados de prevención, el acuerdo ha de adoptarse, en realidad, por unanimidad.
97. Aun cuando el art. 37.1 se remita, al enunciar las garantías de los Delegados de Prevención, al art. 68 ET, no me parece dudoso que los representantes con funciones específicas también disfruten de aquellas otras garantías que el ET recoge extramuros de ese precepto, como por ejemplo la contenida en el art. 40.5 relativa a la prioridad de permanencia en los casos de movilidad geográfica.
98. Vid. GARRIDO PÉREZ (1997,56) y ALVÁREZ MONTERO (2000, 471).
99. En lo que sigue se recogen las conclusiones generales concurrentes de los principales informes realizados sobre el tratamiento en la negociación colectiva de los temas de prevención de riesgos laborales:
    AA.VV.- La prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva. Alcor. Nº 8. enero 2007.
    AA.VV. (Director: F. DURÁN LÓPEZ). Informe sobre riesgos laborales y su prevención. La seguridad y salud en el trabajo en España. Presidencia de Gobierno. Madrid. 2001. Págs. 301 y ss.
    APARICIO TOVAR, J. El papel de la negociación colectiva en la salud y seguridad laboral. En AA.VV. La nueva función de la negociación colectiva y los Acuerdos Interconfederales sobre empleo. MTAS. Madrid. 1998.
    DURÁN LÓPEZ, F. Y GARCÍA BENAVIDES, F. Informe de salud laboral. Los riesgos laborales y su prevención. España 2004. Ed. Atelier. Madrid. 2004. Págs. 93 y ss.
    GARCÍA MURCIA, J. La prevención de riesgos en el ámbito de los convenios y la negociación colectiva. Zurich Prevención. Nº 3. 2002.
    GARCÍA VALDEOLIVAS, Y. y TUDELA CAMBRONERO, G. La seguridad y salud laboral en la negociación colectiva. Informe realizado por encargo de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (texto provisional).
    GETE CASTRILLO, P. El papel de la negociación colectiva en la prevención de riesgos laborales. Relaciones Laborales. 1997.
    GOERLICH PESET, J.Mª. Aproximación al estado de la seguridad e higiene en la negociación. RPS nº 143. 1984.
    LOZANO LARES, F. Prevención de riesgos laborales. En AA.VV. (Coordinador. R. ESCUDERO RODRÍGUEZ). La negociación colectiva en España: una mirada crítica. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia. 2000.
    MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE, TRILLO. La prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva. Ed. Aranzadi. Pamplona. 2004.
    MERCADER UGUINA, J. y MUÑOZ RUIZ, A.B. El futuro de la negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales. Actualidad Social. Nº 14. 2002.
    PALOMEQUE LÓPEZ, C. El ordenamiento de la prevención de riesgos laborales y la negociación colectiva. Revista del Ministerio de Asuntos Sociales. nº 3. 1997.
    PEDROSA LATAS, I. Veinte años de negociación colectiva: balance sobre la prevención de riesgos laborales. En AA.VV. Veinte años de negociación colectiva: de la regulación legal a la experiencia negocial. MTAS. 2001.
    QUESADA SEGURA, R. La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia. 1997.
    REY GUANTER, S. (Coordinador). El estado actual de la negociación colectiva en España. Balance y perspectivas. MTAS. 2003. Págs. 477 y ss.
    VALDÉS DAL-RÉ, F. La prevención de riesgos profesionales en la negociación colectiva. Relaciones Laborales. 1994.
100. Las muertes por accidentes de trabajo en el año 2006, descontados los accidentes *in itinere*, alcanzan la escandalosa cifra de casi 1000, que en realidad debe ser peor si se tuviesen en cuenta de manera más exacta las producidas por enfermedades profesionales.
101. Una de las más importantes, sin duda, es la dimensión que en España tiene el trabajo precario, también de las más altas de la Unión Europea.
102. M.F. Fernández, "El empresario como parte del contrato de trabajo: Una aproximación preliminar", en vol. M.F. Fernández (Coord.) *El empresario, contrato de trabajo y colaboración entre empresas*, Madrid, Trotta, pp. 21-23.
103. F. de CASTRO Y BRAVO, *Derecho Civil de España, Parte General* I, IEP, Madrid, 1955, p. 595.
104. La confusión tiene su origen en que la palabra responsabilidad traspasó el lenguaje de la moral hacia el del derecho en el siglo XIX, de ahí la importancia que se daba a la conducta del sujeto (y la exigencia de culpa) para ser declarado responsable tanto civil como penalmente, lo que no responde ya a la necesidad de dar respuesta adecuada a un problema social tan grave como el de los accidentes de trabajo, donde lo que importa es el daño sufrido por la víctima. Cfr. G. VINEY, "La responsabilité", *Archives de Philosophie du Droit* (tome 35), LGDJ, Paris, 1990, pp. 275 y ss.
105. M. VILLEY, "Esquisse historique sur le mot responsable", *Archives de Philosophie du Droit* (tome 22), 1977, p. 51.
106. G.G. BALANDI "Sicurezza Sociale. Un itinerario tra le voci di una enciclopedia giuridica", *Politica del Diritto*, a. XVI, nº 2, 1985, p. 317.
107. U. BECK, *La sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 19.
108. No es éste el lugar para entrar en la discusión sobre si la potestad sancionadora de la Administración es una manifestación de un único *ius puniendi* del Estado y está subordinada a la potestad sancionadora de los jueces penales o "forma parte ínsita de la competencia de gestión", como parece más razonable. Cfr. A. NIETO, *Derecho administrativo sancionador* (4ª ed.), Tecnos, Madrid, 2005, pp. 86 y ss.
109. Las primeras leyes laborales españolas fueron sistemáticamente incumplidas. Este incumplimiento generalizado influyó en la promulgación del RD de 1 de marzo de 1906 que aprobó el Reglamento de la Inspección de Trabajo a la que se dotó de potestad sancionadora.
110. J. APARICIO TOVAR, "Las obligaciones del empresario de garantizar la salud y la seguridad en el trabajo" *REDT*, nº 49, p.723.
111. M. GONZÁLEZ LABRADA, *Seguridad y salud en el trabajo y responsabilidad contractual del empresario*, Cedecs, Barcelona, 1996, p. 357 y ss.; F.J. CALVO GALLEGO, *La Obligación General de Prevención y la Responsabilidad Civil o Contractual del Empleador*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 55 y ss.
112. Es de imprescindible consulta el trabajo de M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, "El empresario como parte del contrato de trabajo: Una aproximación preliminar", en vol. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ (Coord.) *El empresario, contrato de trabajo y colaboración entre empresas*, Madrid, Trotta, pp. 21-92.
113. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, "El empresario..., cit., p. 45.
114. M.A. ALCALÀ, "Aspectos económicos e instrumentos jurídico-mercantiles de descentralización empresarial (outsourcing)", *Revista de Derecho Social*, nº 23, 2003, pp. 81 y ss.
115. A.M. OLMO GASCÓN, *Los derechos laborales del trabajo en contratas*, Comares, Granada, 2002, p. 7.
116. J. CRUZ VILLALÓN, "Outsourcing y relaciones laborales" en vol. *Descentralización productiva y nuevas formas organizativas del trabajo*. X Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2000, p. 255.
117. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, "El empresario..., cit., pp. 46-92.
118. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, "El empresario..., cit., pp. 66 y 65.
119. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, "El empresario..., cit. pp. 83 y ss.
120. F. NAVARRO NIETO, *Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales*, Bomarzo, Albacete, 2005, p. 87.
121. F. NAVARRO, *Coordinación*...cit., p. 89.
122 M.I. RAMOS QUINTANA, *Subcontratación de obras o servicios y transmisión empresarial*, Bomarzo, Albacete, 2007, p. 24.
123. A. MERINO SEGOVIA, *Comentario a la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción*, Bomarzo, Albacete, 2006, p. 15.

AHORA NECESITA REHABILITACIÓN. NECESITA COMPRENSIÓN.
QUE CUIDEN DE ÉL. NECESITA TIEMPO. NOS NECESITA A TODOS.

Fundación F. Largo Caballero

07. El sistema de prevención en la empresa

José Luis Castellá López
Jefe de Área de Normas y Cooperación
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Introducción

La situación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo –en particular, en relación con la siniestralidad laboral– está lejos de concitar elogios. Las críticas o consideraciones negativas son mayoritarias, aunque su virulencia dependa del colectivo, organización o institución que las formule. Lo más preocupante es que las criticas se dirigen no sólo a la situación actual (en términos absolutos o en comparación con otros países), sino también a su evolución, considerándose –en el mejor de los casos– que las mejoras son claramente insuficientes.

A la hora de intentar explicar las razones por las que se produce esta "insuficiente mejora" parece lógico centrar el análisis en las consecuencias –o falta de consecuencias– de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) y su normativa de desarrollo. Al respecto debe tenerse en cuenta que el proceso que se inicia con la promulgación de la citada Ley ha supuesto un ingente esfuerzo y la dedicación de muchos recursos –incluidos los empleados en la creación de los Servicios de Prevención– cuyo uso eficiente se pone en duda.

Una primera explicación al problema sería atribuir la causa del mismo a deficiencias en la normativa de prevención. Ciertamente esta normativa tiene defectos y carencias; suele acusársele, por ejemplo, de "formalista" y poco discriminatoria (en relación con el tamaño o riesgo de la empresa). Tampoco es que exista mucho consenso en esta materia, ya que algunas "acusaciones" son contradictorias ("demasiado detallista" / "poco precisa"), dependiendo de los intereses de quienes emiten el juicio. Sin embargo, a criterio de la práctica totalidad de las partes interesadas, estos defectos no invalidan los muchos avances que supone la nueva normativa la cual, además, por razones obvias, no es muy distinta de la que disponen el resto de países de la Unión Europea.

Una segunda explicación podría ser la de que "la normativa no se aplica". Debe reconocerse que son relativamente pocas las empresas que cumplen la totalidad de las obligaciones preventivas de carácter general[124]. Sin embargo, debe reconocerse también el progreso que se ha producido en los últimos diez años –como ponen de manifiesto las sucesivas Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo– y actualmente son ya mayoritarias las empresas que disponen de la evaluación de los riesgos y desarrollan actividades preventivas tales como la formación e información de los trabajadores o la vigilancia de su salud. Este progreso no tiene un claro reflejo en la evolución de la situación nacional, por lo que esta explicación (el "incumplimiento normativo") no parece que sea la única ni la más importante.

Una explicación complementaria a la anterior es la de que "la normativa se aplica mal". A ello se alude frecuentemente cuando se critica el cumplimiento formal de la misma y la tendencia a "documentalizar" prevención, así como cuando se resalta la limitada calidad de las actuaciones de los Servicios de prevención ajenos, asociada a una externalización abusiva de la prevención. Sin menoscabo de todo ello, se considera que el problema fundamental radica en el incumplimiento de la obligación de integrar la prevención en la empresa, establecida en el artículo 1 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) desde hace ya más de diez años. Conforme a esta hipótesis, la falta de integración de la prevención en la empresa (es decir, la voluntad del empresario de transferir la responsabilidad de la prevención al Servicio de prevención, propio o externo, "liberando" a la estructura jerárquica de la empresa de toda preocupación preventiva) es la causa fundamental o, al menos, la condición necesaria para que se dé la "formalización" y la "externalización". El papel básico que juega la integración de la prevención como condicionante de la eficacia de la acción preventiva es actualmente algo reconocido por todas las partes interesadas y fue el motivo esencial de la última reforma de la LPRL. A este respecto es muy ilustrativa la exposición de motivos de la Ley 54/2003, de Reforma del Marco Normativo de Prevención de Riesgos Laborales.

Para finalizar esta introducción, conviene resaltar una paradoja: el título del presente capítulo es "El sistema de prevención en la empresa". Si éste se entiende como el sistema general de gestión de la empresa una vez que la prevención ha quedado integrada en el mismo, el problema fundamental al que se viene aludiendo puede expresarse de forma sintética diciendo, precisamente, que son pocas las empresas que disponen de un sistema de prevención que merezca tal nombre.

La integración de la prevención en la empresa: antecedentes e introducción

No cabe duda, al menos desde la última modificación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, de que la integración de la prevención en la empresa es algo que está de moda, con independencia de los distintos enfoques o matices que puedan adoptarse a la hora de definir lo que se entiende por tal. Sin duda también, ésta es una moda bienvenida para todo el que cree en la necesidad de la integración, pero no deja de resultar sorprendente que se canten ahora las excelencias de una idea que era bien conocida hace más de treinta años. Que la eficacia de la prevención está condicionada a su integración en la empresa ya era algo sabido a principios de la década de los setenta, cuando se creó el "Plan Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo" y se aprobó la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Por aquel entonces se aludía a la necesidad de integración con expresiones tales como "la seguridad es cosa de todos" o "la seguridad se hace en la empresa y por toda la empresa".

En 1977 se celebró en Zaragoza el VIII Congreso Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo. Una de las Sesiones de actualización[125] se centró en la necesidad de la "doble integración": la integración de la prevención a nivel de las instituciones y la integración de la prevención a nivel de la empresa, que es la que se aborda en el este Capítulo. No se trataba de una ponencia que pretendiera introducir nuevos conceptos, sino de una sesión de actualización en la que se organizaban y divulgaban ideas ya conocidas. En la mencionada sesión, la integración de la prevención a nivel de la empresa se estructuró en siete puntos que se presentarán y comentarán a continuación de forma resumida, no sólo por su interés "histórico", sino también debido a que siguen siendo una excelente introducción a este tema:

Protección integral del trabajador

«La protección del trabajador comienza desde la misma selección de personal y acaba con su jubilación, cubriéndole todos los riesgos en su más amplia concepción que abarcará, incluso, el aspecto psíquico y relacional... la Ergonomía y la Psicología Industrial tienen un evidente futuro en este panorama... Es preciso hablar no de seguridad, higiene y medicina laboral, sino de prevención... Es precisa una absoluta coherencia de las actuaciones de todos los órganos de la empresa... así como una coordinación de las clásicas seguridad, higiene y medicina, y de éstas con las normales funciones de la empresa (producción, compras, etc.) y con las actividades de dirección y gestión».

Ciertamente, lo que era una "tendencia" en 1977 se ha confirmado y afirmado como una realidad desde hace ya bastantes años. La protección del trabajador empieza, antes de su incorporación a un puesto de trabajo, con una evaluación de su salud que prevenga posibles incompatibilidades con las características del puesto en cuestión y continúa, durante toda su vida laboral, abarcando cualquier riesgo asociado a sus condiciones de trabajo, incluidos los "psicosociales". Sigue hablándose de seguridad, higiene y medicina del trabajo, pero sólo como disciplinas o especialidades dentro del concepto más amplio de "prevención de los riesgos laborales" o "seguridad y salud en el trabajo" y se reconoce el papel de la Ergonomía y Psicosociología en la prevención de forma que estas disciplinas se incluyen en los programas de formación de los técnicos de prevención.

Protección integral de la empresa

«En la medida de que todo siniestro conlleva, generalmente, pérdidas o daños personales y materiales, y siendo evidente el hecho de que todo siniestro o incidente es una manifiesta expresión de una potencial situación de riesgo, es tendencia palpable la integración de todas las actividades de control de las posibles fuentes de pérdidas para la economía de la empresa en una función gestora superior que englobe la prevención, el control de los daños a la propiedad, el mantenimiento preventivo, la gestión y reciclaje de materiales y la contaminación ambiental».

La tendencia a gestionar de forma integrada la prevención de cualquier tipo de "fallo" que tenga repercusiones negativas para la producción o la propiedad, la salud de los trabajadores o el medio ambiente es, como puede observarse, algo cuya conveniencia se puso de manifiesto hace ya muchos años. A partir de la década de los noventa son cada vez más las empresas que adoptan voluntariamente "sistemas de gestión de la calidad" y, a continuación, "sistemas de gestión medioambiental" y "sistemas de prevención de riesgos laborales". Paulatinamente va intentándose integrar estos sistemas, para optimizar la eficiencia en el uso de los recursos de la empresa. Sin embargo, en términos relativos, son pocas las empresas que tienen implantados dichos sistemas y menos las que los tienen integrados[126].

Integración funcional

«Es necesario definir en la empresa una nueva actividad funcional, la preventiva,...que exige un tratamiento equivalente a cualquier otra de las que componen la actividad normal de la empresa (producción, ventas, etc....), con un respeto a sus propias peculiaridades. Esto implica, por un lado, la aplicación a la misma de un sistema de gestión similar a las demás funciones y la utilización de las técnicas de administración (planificación, organización, dirección y control) y, por otro, la necesidad de insertar totalmente la prevención en la planificación global de la empresa y en sus planes parciales; así como introducir la organización preventiva en la organización de la empresa, de tal forma que exista una total integración de la actividad preventiva en las actividades normales de la organización. El objeto es que en todas y cada una de las actividades de la empresa lo mismo que está presente el espíritu económico, lo esté también el preventivo, de tal forma que lográndose una total compenetración se llegue a hacer prevención sin realmente darse cuenta de ello».

El párrafo anterior sigue siendo una excelente síntesis de lo que es, en lo esencial, la integración de la prevención en la empresa. La prevención se considera –al igual que la producción, por ejemplo– como una función empresarial y como tal debe ser gestionada, es decir, planificada, organizada, etc. Como se expresa con gran acierto:

«el objetivo es que en todas y cada una de las actividades de la empresa se llegue a hacer prevención sin realmente darse cuenta de ello», lo que significa que la prevención llegue a estar tan integrada que carezca de sentido hablar de "hacer prevención" y, simplemente, se hable de "trabajar correctamente".

Organización integral

«En consonancia con lo anterior es preciso que la función preventiva se organice y estructure en el ámbito total de la empresa y se engarce y coordine perfectamente con la estructura organizativa de aquélla... La organización preventiva adopta, en las modernas concepciones, el criterio conceptuado como mixto. Se vertebra en la línea de mando, de tal forma que sean las autoridades jerárquicas a cada nivel a las que le corresponda e impongan, como una tarea más entre las propias, la prevención; en consecuencia, serán responsables de las actividades que se desarrollan en su parcela de control. La prevención es, pues, obra de todos los componentes de la empresa e inherente a sus funciones. Como apoyo a la línea que, normalmente, carece de conocimientos especiales que permitan resolver problemas que puedan surgir, así como para la más perfecta coordinación y administración a nivel de empresa de la actividad preventiva, se hace preciso crear, al lado de la parte operativa (la línea) un departamento *staff* de prevención de carácter asesor aunque pueda poseer autoridad funcional».

La necesidad de que la prevención se integre en la estructura organizativa de la empresa fue recogida en el artículo 1 del RSP (por desgracia, muy poco aplicado) que establece que la (obligatoria) integración de la prevención en todos los niveles jerárquicos de la empresa implica «la atribución a todos ellos y la asunción por éstos de la obligación de incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten». Por otra parte, en relación con el papel de los Servicios de Prevención, puede observarse que en esa época ya se preconizaba que su función esencial era asesora (y no ejecutiva). Actualmente resulta claro que la actuación de estos Servicios no debe limitarse a la gestión y ejecución de las actividades preventivas especializadas (la evaluación de los riesgos o la vigilancia de la salud de los trabajadores, por ejemplo), sino que deben también asesorar al empresario (y a los trabajadores) en todo lo concerniente a la prevención. Sin embargo, ha debido esperarse a las modificaciones introducidas por el RD 604/2006 en los artículos 19 y 20 del RSP para que esta cuestión tuviera un reflejo legal (especificándose explícitamente, por un lado, el papel que como "asesor" tienen que jugar los Servicios de prevención ajenos y, por otro lado, su obligación de «contribuir y valorar la efectividad de la integración de los riesgos laborales en el sistema de gestión de la empresa»).

Integración en la planificación

«Dentro de la estructura general de planificación de la empresa han de tener cabida las previsiones de tipo preventivo, puesto que van a condicionar totalmente el desarrollo de todos los planes previsibles desde el más largo plazo hasta los simples planes operativos o proyectos específicos. Para ello, y en perfecta conexión con la planificación global de la empresa, el gestor preventivo establece sus objetivos o metas a conseguir, estudia los medios disponibles y necesarios y establece el plan preventivo mediante un modelo de actuación, convenientemente discutido con las líneas de producción, que recoja el futuro desarrollo de la función preventiva en el periodo objeto del mismo».

La necesidad de planificar la prevención es hoy algo totalmente asumido y, además, exigido por la Ley de Prevención, cuyo artículo 16.b establece que «Si los resultados de la evaluación pusieran de manifiesto situaciones de riesgo, el empresario realizará aquellas actividades preventivas necesarias para eliminar o reducir y controlar tales riesgos. Dichas actividades serán objeto de planificación por el empresario, incluyendo para cada actividad preventiva el plazo para llevarla a cabo, la designación de responsables y los recursos humanos y materiales necesarios para su ejecución». Sin embargo, como puede observarse, lo que ya se preconizaba en 1977 va más allá de la mera necesidad de planificar la actividad preventiva: se trata de que la planificación se integre en la planificación general de la empresa y, además, de que la medidas planificadas sean discutidas (por el "gestor preventivo") con las líneas de producción. Desgraciadamente, son aún muchas las empresas en las que la planificación preventiva se reduce a un "documento propuesta" que el Servicio de prevención remite al empresario y cuyo contenido ha sido muy poco discutido con las unidades organizativas afectadas (lo que equivale a decir que no se ha valorado el "impacto productivo" de las propuestas ni se han estudiado, teniendo en cuenta los condicionantes productivos, las posibles medidas preventivas alternativas).

Integración departamental

«Cada departamento tiene entre sus cometidos específicos una función con contenido prevencionista perfectamente delimitada y con una contrapartida de facultades precisas, deberes y responsabilidades. Solamente con esta imbricación de la actividad preventiva en todas y cada una de las restantes funciones de la empresa y dentro de las unidades operativas en su actividad propia, será posible la auténtica prevención racional y completa. Sólo asi se logrará hacer prevención sin traumas, porque se realiza al tiempo y a través de las normales actividades de la empresa, estando presente en ellas como lo está el espíritu económico... Se trata de lograr, por un lado, el que las actividades se realicen con el mínimo grado de riesgo y, por otro, el contribuir a la consecución del objetivo productivo. Es indispensable un nuevo proceso de integración que podría titularse integración en la tarea habitual y que responde a la necesidad de que en cada nivel se introduzcan las medidas preventivas y se diseñen los métodos de trabajo con esa visión, aparte de la productividad y eficiencia. Con ello, se integra la prevención en el propio trabajo y se introduce y realiza al tiempo en que éste se desarrolla».

Lo que aquí se denomina "integración departamental" no es más que una ampliación de la "organización integral" a la que se ha hecho antes referencia, centrada en la integración de la prevención en la estructura organizativa de la empresa, tanto a lo "ancho como a

lo largo", es decir, tanto en cualquier línea o departamento de la empresa -no sólo en la línea de producción, sino también en otros departamentos ("Adquisiciones", "Ingeniería", etc.)- como en cualquiera de dichas líneas o departamentos, a lo largo de toda su estructura jerárquica. Ambos aspectos son recogidos en el artículo 1 del RSP al establecer la obligación, por un lado, de "integrar la prevención en el conjunto de las actividades y decisiones de la empresa" y, por otro lado, de "integrar la prevención en la línea jerárquica de la empresa, incluidos todos los niveles de la misma".

Integración personal

«Para terminar esta no exhaustiva relación de tendencias -o mejor de objetivos previsiblemente alcanzables- es de esperar que tenga lugar un cambio de mentalidad y de valoración en favor de la salud ocupacional. Solamente con una valoración personal favorable al tema podrá el hombre, con su actitud, colaborar en el objetivo común de la prevención de siniestros. El desconocimiento, la despreocupación, la desvinculación, etc., son aún hoy, determinantes de un elevado número de siniestros y esto es así porque en el cuadro de valores del individuo no existe como prioritario, por falta de formación y por deformación, el objetivo de desarrollar su trabajo con la máxima precaución en su bien, en el de otros hombres, en el de la empresa y en el de sociedad. Dentro de esta línea de necesaria mentalización, de introducción en la propia cultura y en las pautas de comportamiento humano de los roles prevencionistas, son indiscutibles las exigencias de desarrollo de actividades de tipo propagandístico, divulgador, informativo, formativo, incentivamente e, incluso sancionador».

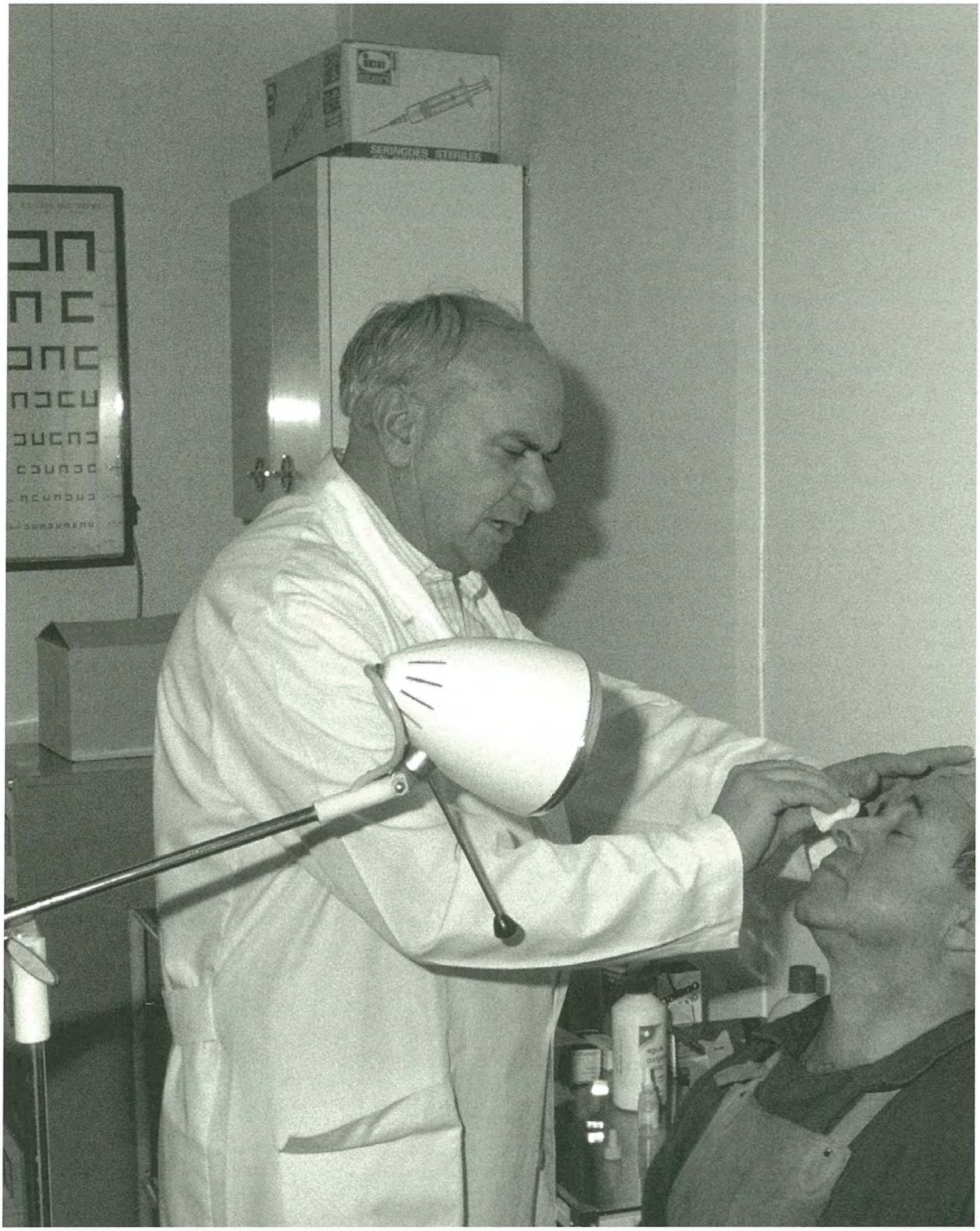
Resulta obvio que lo indicado en este apartado bajo el título de "integración personal" no es más que lo que hoy en día se expresa (y se repite de forma continua y con total consenso en cualquier foro preventivo) como la necesidad de disponer (a nivel individual) y de promover (a nivel institucional) de una "cultura de la prevención". No debe olvidarse, a este respecto, que uno de los motivos de la Ley de Reforma del marco normativo fue, precisamente, el de "fomentar una auténtica cultura de la prevención de los riesgos en el trabajo". Ligar la integración de la prevención en la empresa con la cultura de la prevención es, sin duda, un gran acierto, en la medida en la que ayuda a poner de manifiesto que, probablemente, los defectos en la primera se deben, en buena parte, a las carencias en la segunda. Sólo así puede explicarse, teniendo en cuenta la inercia de cualquier cambio cultural, que treinta años después de que la necesidad de integración sea bien conocida, siga siendo preciso adoptar medidas (incluidas las normativas) para conseguirla.

La integración de la prevención en la empresa como obligación del empresario

En el apartado anterior se ha puesto de manifiesto que la necesidad de integración de la prevención en la empresa era bien conocida ya a principios de la década de los setenta. El hecho de que hoy en día la integración siga siendo más un deseo que una realidad muestra claramente las dificultades para llevar a la práctica esta idea. Probablemente ello esté ligado a la lentitud con la que la "cultura preventiva" se introduce en determinados colectivos y en la sociedad en general, especialmente si no se plantea como uno de los objetivos del sistema educativo. A este respecto debe tenerse en cuenta que, en última instancia, la integración es una actitud o "reflejo" que mueve a considerar, en relación con cualquier acción o decisión, no sólo sus consecuencias productivas sino también las preventivas. A la vista de que, en el ámbito de la empresa, este cambio de actitud no se producía con la deseada rapidez –a pesar de que la necesidad de tal cambio ha sido reconocida y divulgada a lo largo de muchos años– se acabó optando por "acelerar el proceso" introduciendo en la normativa la obligación de "integrar la prevención".

La Ley de Prevención, tal como se promulgó en 1995, no contiene referencia explícita alguna a la integración, aunque ésta se introduce de forma tímida y tangencial en la propia definición de prevención (art. 4): «Se entenderá como "prevención" el conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de actividad de la empresa con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo». Hubo que esperar hasta 1997, con el Reglamento de los Servicios de Prevención, para que la integración tuviera sustento legal. El artículo 1 del Reglamento ya establecía, antes de su última modificación, que «La prevención de riesgos laborales, como actuación a desarrollar en el seno de la empresa, deberá integrarse en el conjunto de sus actividades y decisiones... La integración de la prevención en todos los niveles jerárquicos de la empresa implica la atribución a todos ellos y la asunción por éstos de la obligación de incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten». A partir de ese momento queda clara la obligación de integrar la prevención, por un lado, en la actividad empresarial y, por otro, como consecuencia de lo anterior, en la estructura jerárquica de la empresa. El Reglamento fue más allá al establecer en su artículo 2 que «El establecimiento de una acción de prevención de riesgos integrada en la empresa supone la implantación de un plan de prevención de riesgos que incluya la estructura organizativa, la definición de funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para llevar a cabo dicha acción».

A lo largo de los años siguientes la aplicación de los artículos mencionados fue mínima. La atención, los esfuerzos y los recursos se dirigieron casi exclusivamente a los Servicios de prevención y, muy en particular, a los Servicios de prevención ajenos, que para poder actuar como tales tuvieron que ser acreditados por la autoridad laboral de la Comunidad Autónoma donde radicaban sus principales instalaciones. Se esperaba mucho de los conocimientos y actividades especializadas de estos Servicios, y la integración de la prevención en la empresa estuvo, en general, muy apartada del centro de preocupaciones de todas las partes interesadas, incluida la propia Administración. Las consecuencias de todo ello –que se detallarán más adelante– no tardaron en aparecer: "externalización" de la prevención, "formalización" y otras consecuencias negativas que conforman "la problemática de la no integración". En este contexto, el siguiente paso en el camino hacia la integración lo constituyó la promulgación de la Ley 54/2003, de Reforma del Marco Normativo de Prevención



Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

de Riesgos Laborales, entre cuyos objetivos se encuentran los «de fomentar una auténtica cultura de la prevención de los riesgos en el trabajo, que asegure el cumplimiento efectivo y real de las obligaciones preventivas y proscriba el cumplimiento meramente formal o documental de tales obligaciones, y reforzar la necesidad de integrar la prevención de los riesgos laborales en los sistemas de gestión de la empresa».

La necesidad de actuar en este sentido fue unánimemente reconocida en los acuerdos alcanzados a finales de 2002, en la Mesa de Diálogo Social en materia de prevención de riesgos laborales, que fueron posteriormente refrendados por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. La Ley de Reforma introduce la integración en varios artículos de la modificada Ley de Prevención de Riesgos Laborales. La modificación más importante a este respecto se concreta en el apartado 1° del nuevo artículo 16 de dicha Ley, en el que se establece que «La prevención de los riesgos laborales debe integrarse en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales...». En realidad, esta modificación no añade nada a lo que ya establecía el Reglamento de los Servicios de Prevención, pero tiene una gran virtud: la de volver a centrar la atención en la actuación preventiva que debe desarrollarse en la empresa y por la empresa.

La Ley 54/2003 representa también un avance en la lucha contra la formalización de la prevención, mediante la adecuada modificación de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Hasta ese momento, la mera existencia de la evaluación de riesgos y la planificación de las actividades preventivas derivadas de la misma parecía otorgar al empresario una "presunción de cumplimiento", siempre que hubieran sido realizadas por un Servicio de Prevención Ajeno debidamente acreditado (o, en su caso, hubieran sido auditadas por una entidad auditora acreditada). Tras la modificación, se explicita como infracción el hecho de que tales actividades no se hayan realizado «con el alcance y contenido establecidos en la normativa sobre prevención de riesgos laborales». Con ello se facilita el control de la calidad de dichas actividades.

El (por ahora) último paso en el camino hacia la integración se dio a través del RD 604/2006, que modificó el Reglamento de los Servicios de Prevención. En esta modificación, se precisa el papel que estos Servicios (en particular los "ajenos") deben jugar en relación con la integración. Así, en el artículo 19.2 se indica que los Servicios de prevención ajenos deben «contribuir a la efectividad de la integración de las actividades preventivas a ellas encomendadas en el conjunto de actividades de la empresa...» y en el (nuevo) apartado c) del artículo 20.1 del Reglamento se establece que cuando la empresa concierte actividades preventivas con un Servicio de prevención ajeno, el concierto incluirá obligatoriamente (en relación con las actividades concertadas) «la valoración de la integración de la prevención en el Sistema general de gestión de la empresa, mediante la implantación, aplicación y seguimiento de un plan de prevención de riesgos laborales». Complementariamente, se modifican asimismo los artículos 35 y 36 para incluir la "promoción de la integración" en las funciones de nivel intermedio y superior.

Todo hace prever que las que acaban de mencionarse no van a ser las últimas medidas, tanto normativas como no normativas, que van a tomarse a favor de la integración y en la lucha contra la externalización y formalización de la prevención. De hecho, algunas medidas con ese objetivo han sido analizadas en el proceso de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007–2012) que ha tenido lugar en el marco del diálogo social en materia de prevención de riesgos laborales.

Finalmente cabe citar dos normas adicionales que limitan –como se verá más adelante– la externalización de la prevención asociada a la subcontratación, es decir, a la externalización de la producción. Se trata del RD 171/ 2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales (y, en particular, de su Capítulo IV, referente al deber de vigilancia del "empresario principal") y de la Ley 32/2006 reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, que está actualmente en fase de desarrollo reglamentario.

La problemática de la no integración

La no integración, la externalización y la formalización de la prevención conforman la base de la ineficacia preventiva. Mediante la primera, el empresario pretende transferir la responsabilidad de la prevención al Servicio de prevención (a los especialistas), mediante la segunda busca estos Servicios fuera de la empresa y mediante la tercera les pide una documentación para "demostrar que cumple" y evitar ser sancionado, lo que, por otra parte, acaba haciendo que se degrade la calidad de los servicios que recibe. La prevención de los riesgos se transforma así (o pretende transformarse) en la prevención de sanciones y es vista por el empresario que adopta esta equivocada óptica como un impuesto que paga anualmente obteniendo el correspondiente justificante. La no integración (es decir, la no efectiva asunción por el empresario y toda la estructura empresarial) de sus responsabilidades, en materia de prevención, es una condición necesaria para que se produzcan la externalización y la formalización, y puede considerarse, por tanto, como causa de las mismas.

Externalización de la prevención

Normalmente se entiende como "externalización de la prevención" la práctica empresarial que tiende a buscar en el exterior –contratando uno o varios Servicios de Prevención Ajenos (SPA)– los recursos especializados necesarios para realizar las actividades preventivas exigibles. Se pretende reducir al mínimo los recursos propios, constituyendo un Servicio de prevención "interno" sólo si es obligatorio (por la actividad y tamaño de la empresa) y, en tal caso, con los medios humanos y materiales legalmente imprescindibles. En el marco de esta práctica, la figura del trabajador designado tampoco es muy popular, pero es más aceptada, ya que no tiene que tener dedicación exclusiva a la prevención. En el panorama español, la externalización de la prevención

es una tendencia que se ha impuesto con claridad en los últimos años. Los datos que se exponen a continuación, extraídos de las Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo, lo demuestran sistemáticamente y sin ningún margen de duda, para cualquier tamaño de empresa:

En las *microempresas* (menos de 10 trabajadores) el porcentaje de las que tienen contratado un SPA sobrepasa el 80 % y en las *pequeñas empresas* se acerca al 90 %.

En la *empresa mediana* (entre 50 y 249 trabajadores) las empresas con SPA superan ya el 80%, y las que tienen trabajador designado apenas llegan al 30%. En las *grandes empresas* de entre 250 y 499 las que tienen SPA llegan al 90% y han disminuido las que tienen trabajador designado o Servicio de Prevención propio.

Finalmente, en las grandes empresas de más de 500 trabajadores –para las cuales el Servicio de Prevención propio es obligatorio– son mayoría las que recurren también a SPA. Además, entre estas empresas está creciendo el porcentaje de las que tienen un Servicio de Prevención mancomunado, que ya alcanza el 20%. Puesto que en estas empresas el Servicio de Prevención propio es obligatorio, el mancomunarse suele implicar una dilución de los recursos propios dedicados a la prevención.

La proximidad del recurso preventivo a la situación de riesgo que se quiere corregir o controlar incrementa la eficacia de la acción preventiva. Por ello, como principio de aplicación general, la organización preventiva debería basarse en los recursos propios recurriéndose a los SPA sólo cuando fuese necesario por el pequeño tamaño de la empresa o la complejidad de la actividad a realizar. Al respecto, conviene resaltar que difícilmente pueden aducirse razones económicas para argumentar la imposibilidad de disponer en una empresa ni siquiera de un trabajador designado con una formación de nivel básico, que puede tener una dedicación parcial a la prevención. Sin embargo, los datos anteriormente expuestos muestran que el modelo organizativo actual no sólo se aparta del modelo idóneo (recursos propios complementados por SPA) sino que se tiende a profundizar en la externalización, de forma que se van perdiendo recursos propios y los SPA son ya el único recurso preventivo del que dispone la mayoría de las empresas españolas.

La problemática de la externalización se agrava cuando ésta es total, es decir, cuando la empresa no cuenta con ningún recurso preventivo propio. Ello ocurre por un triple motivo:

Un empresario que carezca de personal propio con formación en materia de prevención difícilmente puede valorar las propuestas o recomendaciones que le haga el Servicio de Prevención Ajeno que haya contratado y, además, es incapaz de juzgar la calidad de los servicios recibidos. En definitiva, encomienda "a ciegas" a una entidad externa una actividad que no puede controlar y de la que, sin embargo, sigue siendo plenamente responsable.

Un Servicio de Prevención Ajeno puede realizar determinadas actividades preventivas especializadas tales como, por ejemplo, la evaluación de los riesgos o la vigilancia de la salud. Es mucho más difícil que pueda atender adecuadamente los problemas o dudas que surgen en la gestión diaria de la prevención y ser un elemento de motivación eficaz, ya que para ello es necesaria la presencia continuada en la empresa de personal dedicado (aunque no sea exclusivamente) a la prevención de los riesgos laborales.

En toda empresa de más de 10 trabajadores deben existir Delegados de Prevención cuya formación corre a cargo del empresario. Resulta paradójico, sin embargo, que no sea obligatoria (salvo en el caso de grandes empresas) la presencia continuada en la empresa de alguien que tenga unos mínimos conocimientos en materia de prevención y pueda ser la contraparte técnica de los Delegados de Prevención. Cuando se produce esta carencia, la información y consulta de los trabajadores se vacía parcialmente de contenido.

El problema que para la prevención representa la externalización es algo conocido y reconocido como tal desde hace años. Ya se trataba en 2001 en el denominado "Informe Durán", y en las Jornadas organizadas por el INSHT, con motivo de los diez años de la aplicación de la Ley de Prevención; una de las conclusiones unánimemente adoptadas fue la necesidad de la «presencia de trabajador designado o similar para servir de nexo entre la empresa y el SPA». Sin embargo, esta conciencia del problema de la externalización no ha tenido repercusiones legales ni en la modificación de la Ley de Prevención (a través de la Ley 54/20003) ni en la última modificación del Reglamento de los Servicios de Prevención[127]. Parece ser, sin embargo, que la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo 2007-2012 incluirá medidas específicas (incluidas ciertas modificaciones normativas) contra la externalización.

En cualquier caso, el abuso en la externalización de la prevención no es sólo una mala práctica preventiva. La Directiva Marco da un claro carácter preferente al uso de recursos propios; así, en su artículo 7 se establece que «el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales de la empresa. Si las competencias en la empresa son insuficientes para organizar dichas actividades de protección y de prevención, el empresario deberá recurrir a competencias (personas o servicios) ajenas a la empresa». A este respecto, conviene señalar que algunos países de la Unión Europea ya han sido condenados por el Tribunal de Justicia por transponer (incorrectamente) la Directiva Marco permitiendo que el empresario pueda optar libremente entre recursos propios y recursos ajenos, sin establecer el carácter subsidiario de estos últimos.

Formalización de la prevención y calidad de las actuaciones de los Servicios de Prevención

La formalización de la prevención se produce cuando la documentación sobre la misma deja de ser un medio para facilitar el conocimiento de la situación y de las actividades realizadas o programadas, y pasa a ser considerada como un fin en sí misma. Deriva del erróneo supuesto –interesado o no– de que la obligación fundamental que la legislación impone al empresario es la de tener determinada documentación (sobre la evaluación de los riesgos, la planificación de la prevención, etc.) a disposición de la autoridad competente. Sobre la extensión y gravedad de la formalización existe un amplio consenso. Este problema ya fue analizado en 2002, en la Mesa de Diálogo Social sobre Prevención de Riesgos Laborales, fruto de cuyos acuerdos

fue la Ley 54/2003. Como ya se ha mencionado, uno de los objetivos básicos de esta Ley es el de «fomentar una auténtica cultura de la prevención de los riesgos en el trabajo, que asegure el cumplimiento efectivo y real de las obligaciones preventivas y proscriba el cumplimiento meramente formal o documental de tales obligaciones».

Para una mejor comprensión de la problemática que conlleva la formalización conviene diferenciar las dos principales consecuencias negativas asociadas a la misma. En primer lugar, la evaluación de los riesgos tiende a hacerse voluminosa pero superficial ya que –teniendo en cuenta que los SPA actúan en régimen de competencia– se acaba buscando la evaluación más barata que guarde las apariencias; obsérvese, al respecto, que la formalización tiene como hipótesis de partida la baja probabilidad de que la documentación sea examinada en detalle y contrastada con la realidad. En segundo lugar y por este mismo motivo, las medidas planificadas que implican un esfuerzo por parte de la "organización productiva" encuentran mucha resistencia y se retrasan o no llegan a implantarse. En definitiva, la formalización, a pesar de centrarse en la documentación, conduce a que ésta sea incorrecta y/o inútil.

En relación con la evaluación, debe tenerse en cuenta que algunos riesgos son fáciles de evaluar, pero que otros riesgos requieren una evaluación compleja y, por tanto, laboriosa y relativamente cara. Es el caso, por ejemplo, de la evaluación de algunos equipos de trabajo "viejos", de la evaluación de la exposición a agentes químicos (en especial, tras la publicación del RD 374/2001), de la evaluación de los riesgos psicosociales, así como de la evaluación de determinadas actividades peligrosas pero esporádicas (como, por ejemplo, algunas operaciones de mantenimiento). Sin duda, la evaluación de los riesgos se acorta y se abarata si los riesgos "complejos" se omiten o se tratan de forma vaga o superficial. Ése es el motivo de que existan muchas evaluaciones incompletas o inadecuadas, que seguirán proliferando mientras la rapidez y el (bajo) precio del servicio sean los únicos factores que valoren muchos empresarios al encargar la evaluación a un SPA con el exclusivo deseo de obtener el "documento" que la legislación exige. Es evidente que el empresario que adopta esta posición, dirigida exclusivamente a guardar las apariencias, no tiene una preocupación genuina por la seguridad y salud de sus trabajadores, aunque a menudo esto sólo sea debido al desconocimiento de las consecuencias que pueden derivarse de tal actitud. Desconocimiento que no es de extrañar en las empresas que no tienen ni están obligadas a tener a alguien que disponga de una mínima formación en prevención.

Con frecuencia este problema se agrava, además, debido a que estos empresarios que no disponen de personal con formación preventiva ignoran qué pedir exactamente al SPA al que finalmente acaban acudiendo, quedando en manos del SPA la preparación del contrato o concierto a que hace referencia el artículo 20 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP). Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el empresario distingue bien lo que es más barato, pero es incapaz de juzgar la calidad de los servicios recibidos si no dispone de recursos preventivos propios. Puesto que los SPA trabajan en régimen de competencia, esto conlleva, en general, una igualación a la baja de los precios y, en consecuencia, de la calidad de sus actuaciones. En estas condiciones, no es de extrañar, por ejemplo, que muchas evaluaciones de riesgos sean incompletas (no abarquen la totalidad de los riesgos de la empresa) o inadecuadas (a la vista de la vaguedad con la que se suelen tratar las cuestiones más complejas). Por ello, el empresario que dispone del "informe exigible" puede estar gozando de una tranquilidad ficticia que se trueque en sorpresa desagradable tan pronto como se produzca un accidente o cualquier otra circunstancia que concite la atención de la autoridad competente.

Por su parte, la planificación de las actividades preventivas tampoco se libra de los defectos asociados a una concepción formalista de la prevención. En efecto, toda evaluación debe ir indisolublemente unida a una planificación, en la que se debe comenzar por indicar, para cada riesgo que lo requiera, el tipo y urgencia de las medidas o actividades preventivas a adoptar, sin perjuicio de que, posteriormente, cada una de dichas medidas o actividades sea objeto de una planificación específica. La planificación debería ser resultado de la colaboración entre el Servicio de prevención (que conoce los requisitos preventivos aplicables) y las "unidades productivas" afectadas (que conocen los condicionantes productivos). Ello implica que dichas unidades dedican una parte de su tiempo a la prevención y que el Servicio de prevención dedica a esta labor el tiempo necesario para proponer medidas preventivas "viables" y en lo posible "consensuadas". Esta buena práctica, sin embargo, carece de sentido –ya que encarece la prevención– si el único deseo del empresario es el de cubrir una formalidad: disponer del documento que la normativa exige.

Subcontratación

La subcontratación es una práctica empresarial lícita, expresión de la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución, cada vez más frecuente y absolutamente habitual en el sector de la construcción. La subcontratación facilita a la empresa, entre otras cosas, la posibilidad de recurrir a conocimientos y medios especializados de los que no se dispone cuando las actividades que requieren su uso son ocasionales o complementarias a la actividad principal de la empresa. Sin embargo, el abuso de la subcontratación tiene repercusiones negativas en diferentes ámbitos y, en particular, en el de la seguridad y salud en el trabajo. No es de extrañar, por tanto, que el legislador haya reaccionado, adoptando el RD 171/ 2004 por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales (y, en particular, de su Capítulo IV, referente al deber de vigilancia del "empresario principal") y de la Ley 32/2006, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, que está actualmente en fase de desarrollo reglamentario.

Para explicar las razones por las cuales un abuso en la subcontratación puede tener efectos negativos sobre las condiciones de seguridad y salud en el trabajo basta acudir a la exposición de motivos de la "Ley reguladora de la subcontratación": «El exceso en las cadenas de subcontratación, especialmente en este sector (el de la construcción) ... ocasiona, en no pocos casos, la participación de empresas sin una mínima estructura organizativa que permita garantizar que se hallan en condiciones de hacer frente a sus obligaciones de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, de tal forma que su

participación en el encadenamiento sucesivo e injustificado de subcontrataciones opera en menoscabo de los márgenes empresariales y de la calidad de los servicios proporcionados de forma progresiva hasta el punto de que, en los últimos eslabones de la cadena, tales márgenes son prácticamente inexistentes, favoreciendo el trabajo sumergido, justo en el elemento final que ha de responder de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores que realizan las obras. Es por ello por lo que los indicados excesos de subcontratación pueden facilitar la aparición de prácticas incompatibles con la seguridad y salud en el trabajo».

La subcontratación es una externalización de la producción que conlleva –en particular cuando es abusiva– una externalización de la prevención. Por razones obvias, el tipo de trabajo que tiende a transferirse a lo largo de la cadena es, normalmente, el trabajo más penoso y/o peligroso. Así, la subcontratación abusiva tiende a concentrar los riesgos en las pequeñas empresas y en trabajadores autónomos que son, precisamente, quienes disponen de menos recursos para hacer frente a sus obligaciones preventivas. No es extraño, por tanto, que el legislador intente hacer frente a este problema, en primer lugar (artículo 24 de la LPRL y RD 171/2004) exigiendo al contratante el control del contratado (y "solidarizándolo" en la responsabilidad) y en segundo lugar (Ley reguladora de la subcontratación), en el sector de la construcción, limitando la cadena de subcontratación y exigiendo a las empresas que la conforman unas mínimas garantías de calidad.

La lucha a favor de la integración y la lucha contra la subcontratación abusiva son, pues, complementarias y por ello se ha considerado conveniente tratar también de la segunda en este capítulo básicamente dedicado a la primera.

Hacia el sistema de prevención en la empresa

Integrar la prevención en el sistema de gestión de la empresa o, dicho con otras palabras, establecer un "sistema de prevención" no es algo fácil que pueda conseguirse de inmediato por el mero hecho de haberlo convertido en una obligación del empresario. Para avanzar en el camino hacia la integración resulta fundamental que en el ámbito de la empresa (incluidos los Servicios de prevención) se comprendan bien y se asuman determinados conceptos y criterios que son la base de la integración. Algunos de estos conceptos y criterios se esbozan a continuación, sin perjuicio de lo que en su momento se exponga en la Guía sobre la integración de la prevención que el INSHT debe elaborar conforme a lo previsto en la Disposición adicional única del RD 604/2006:

La prevención debe integrarse en el Sistema general de gestión de la empresa. Se entenderá que la prevención está integrada en un nivel jerárquico o en una unidad organizativa del Sistema si sus funciones se han fijado y desempeñan teniendo en cuenta (además de las consideraciones productivas) los objetivos y principios preventivos, y en una actividad concreta, si su procedimiento de ejecución se ha fijado y se aplica respetando los "requisitos preventivos" exigibles (y no sólo los productivos) y las personas que intervienen en su gestión / ejecución disponen de la formación e información necesarias

El grado de integración de la prevención en una unidad organizativa puede entenderse como el grado de autonomía que tiene para desarrollar sus funciones sin requerir la colaboración del Servicio de prevención. La posibilidad de integrar la prevención en mayor o menor grado depende de la formación e información que tenga el personal encargado de desarrollar dichas funciones. Como regla general, la integración de la prevención en la unidad encargada de gestionar una determinada actividad debería incluir el control de su (correcta) ejecución (es decir, del cumplimiento de los requisitos preventivos aplicables a sus condiciones y forma de ejecución) y la comunicación al Servicio de prevención (directamente o a través de un superior jerárquico) de cualquier previsión, cambio o incidente que deba serle consultado o del que deba informársele.

El Servicio de prevención juega un papel fundamental en la gestión y ejecución de las actividades preventivas especializadas, pero es tanto o más importante su papel como asesor del empresario y de los trabajadores, en especial, para promover y apoyar la integración de la prevención en el sistema de gestión de la empresa. La colaboración del Servicio de prevención con cualquier unidad encargada de gestionar una actividad que pueda tener repercusiones sobre la seguridad y salud de los trabajadores resulta fundamental para:

- Fijar el procedimiento de ejecución, concretando los requisitos preventivos aplicables a sus condiciones y forma de realización.
- Formar e informar al personal que interviene en su gestión o ejecución.
- Precisar las decisiones y sucesos que deben ser consultados o comunicados al Servicio de prevención.

La evaluación de los riesgos y, sobre todo, la planificación de la prevención, a pesar de su carácter especializado, no son actividades cuya gestión y ejecución corresponda en exclusiva al Servicio de prevención, sino que deben ser realizadas en estrecho contacto con las unidades afectadas. En particular, la planificación de medidas que impliquen un cambio en las condiciones de trabajo debería acordarse entre dichas unidades y el Servicio.

La necesidad de integrar la prevención en una actividad, función o unidad organizativa sólo puede valorarse atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso. En general, sin embargo, es muy necesario integrar la prevención en la Dirección de la empresa, en las actividades potencialmente peligrosas y, en general, en la actuación frente a los cambios (como, por ejemplo, en la compra de equipos o productos) y en el mantenimiento de instalaciones o equipos peligrosos, así como en la consulta a los trabajadores.

Es necesario que la Dirección asuma su responsabilidad general en materia de prevención y actúe en consecuencia haciendo asumir las suyas al personal del siguiente nivel jerárquico, para que éste haga lo propio y la integración de la prevención en todos los niveles de la empresa se establezca "en cascada". Por otra parte, la consulta a los trabajadores es inherente a la gestión de la prevención ya que debe consultarse «cualquier acción que pueda tener efectos sustanciales sobre la seguridad y salud de los trabajadores». Ello significa que

la consulta con los trabajadores es una de las actividades cuya gestión primero debe plantearse el empresario.

Describir (documentar) un Sistema de prevención supone describir las actuaciones (funciones y actividades) e interrelaciones, en prevención, de las distintas unidades del Sistema general de gestión (incluyendo la modalidad organizativa y la actuación de los recursos especializados). Un Sistema de prevención debe cumplir los requisitos organizativos que le sean de aplicación (por ejemplo, en cuanto a la modalidad organizativa de los recursos especializados) y gestionar la prevención de forma que las actividades preventivas (como, por ejemplo, la evaluación de los riesgos) cumplan, a su vez, los requisitos legalmente exigibles. Una vez implantado, la actuación del Sistema de prevención sigue un ciclo que incluye: 1) la evaluación (periódica u ocasional) de los riesgos, 2) la planificación de la prevención, 3) la ejecución y seguimiento de lo planificado y 4) el control de cambios, incidentes, daños y oportunidades de mejora.

El Plan de prevención es la herramienta mediante la que se integra la prevención en el sistema general de gestión de la empresa (es decir, se implanta el Sistema de prevención) y se establece la política de prevención de riesgos laborales. El Sistema es lo que queda constituido y funcionando cuando un Plan finaliza satisfactoriamente (el Sistema es el resultado del Plan). El Plan comienza con la asunción por parte del empresario de los objetivos y principios preventivos establecidos en la LPRL (es decir, de la política de prevención) y se desarrolla en las siguientes fases: 1) Análisis general de las características de la empresa. 2) Diseño del Sistema de prevención. 3) Implantación del Sistema. Y, en su caso, 4) Revisión y mejora del Sistema.

En las pequeñas empresas, la labor del Servicio de prevención ajeno es fundamental para la integración de la prevención en las funciones de las (pocas) personas que realizan labores de gestión (en particular, si no se dispone de "trabajador designado"). El Servicio de prevención ajeno debe explicar y facilitar la integración, que consiste, esencialmente, en la asunción por parte de dichas personas del control de aquellas circunstancias del día a día que resultan particularmente relevantes para la prevención (tales como, por ejemplo, la correcta ejecución de una actividad determinada o el respeto de una prohibición) y de la comunicación al Servicio de prevención de los sucesos o decisiones que pueden requerir su intervención (tales como, por ejemplo, la ocurrencia de un accidente o el propósito de adquirir un equipo o contratar un trabajador). En las PYME que no disponen de recursos preventivos propios, la integración es imprescindible para que la prevención sea mínimamente eficaz. En efecto, las actividades (de "control" y "comunicación") mencionadas no pueden realizarse a distancia y la presencia continuada en la empresa de personal del Servicio de prevención "ajeno" sería un contrasentido cuyo coste, además, difícilmente puede ser asumido por la pequeña empresa.

Notas

124. Vid. B. Rodríguez Sanz de Galdeano, *Responsabilidades de los fabricantes en materia de prevención de riesgos laborales*, Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 275 y ss.
125. B. Rodríguez Sanz de Galdeano, *Responsabilidades*...cit, pp. 230-233.
126. J. Terradillos Basoco, *La siniestralidad laboral como delito*, Bomarzo, Albacete, 2006, p. 130.
127. A. Nieto, *Derecho administrativo*..., cit., p. 512.

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

08. Políticas públicas en prevención de riesgos laborales

Emilio Castejón Vilella
Centro Nacional de Condiciones de Trabajo
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Necesidad de las políticas públicas en prevención de riesgos laborales

Reiteradamente, las instituciones publican estudios en los que supuestamente se demuestra que la prevención es rentable[128]. A pesar de ello, los empresarios, o al menos muchos de ellos, siguen sin adoptar medidas preventivas con la intensidad necesaria para conseguir que la siniestralidad se reduzca de una manera clara y continuada.

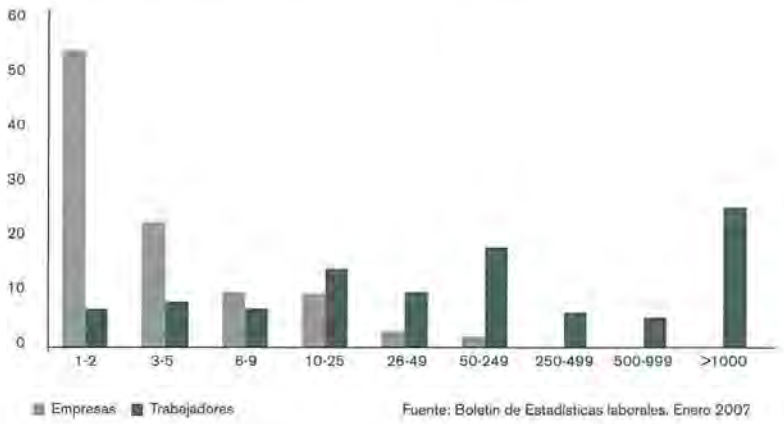
Aunque a menudo olvidada, la explicación del fenómeno es bien sencilla[129]. Desde una perspectiva empresarial la prevención es una actividad cuyos costes se pagan al contado, pero cuyos hipotéticos beneficios monetarios se recogen (si existen) a largo plazo. Por eso, para que los dirigentes de una organización con ánimo de lucro consideren que la prevención es una actividad "lógica" (es decir, rentable) y por tanto la generen por iniciativa propia, es condición necesaria (pero no suficiente) que dicha organización esté fuertemente orientada al largo plazo en todos sus planteamientos, pues es en el largo plazo cuando se pondrán de manifiesto los beneficios de la prevención.

Una orientación de este tipo sólo suele darse, en general, en organizaciones de tamaño relativamente grande, y por eso sólo en las grandes empresas (aunque no en todas) la prevención puede aparecer como algo "natural"; esa aparición viene favorecida en gran manera cuando en la empresa el riesgo laboral está indisolublemente ligado al riesgo patrimonial; por eso la seguridad moderna la inventó la industria química y la adoptó, mejorándola, la industria nuclear, pues en ellas el riesgo laboral y el riesgo patrimonial grave son a menudo inseparables.

La motivación interna para la adopción de medidas preventivas nace, pues, fundamentalmente, de la dimensión de las organizaciones; las organizaciones "grandes" generan prevención de forma "natural", pero las pequeñas, que adoptan decisiones tomando habitualmente como referencia un horizonte temporal de corto plazo, no están "naturalmente" orientadas a la prevención. Y, por desgracia para la salud de los trabajadores, las organizaciones pequeñas o muy pequeñas constituyen la mayoría de las que existen en cualquier país.

En España, los datos de la Seguridad Social nos muestran que las microempresas de menos de diez trabajadores constituyen el 85% del tejido empresarial español, un porcentaje que supera el 97% si se eleva el listón hasta 49 trabajadores (figura 1). Si bien, como muestra la misma figura, en esas empresas se ocupa "sólo" el 45% de los trabajadores; la conclusión no puede ser más desesperanzadora: casi la mitad de los trabajadores trabaja en organizaciones de las que no se puede esperar que desarrollen una acción preventiva que vaya más allá de lo puramente esporádico, si no están presionadas desde el exterior. La prevención sólo avanza, en la mayoría de las organizaciones, si es impuesta; de ahí la necesidad de las políticas públicas de prevención.

Fig. 1. Distribución porcentual del número de empresas y de trabajadores en función de la plantilla de la empresa



En el contexto europeo son particularmente relevantes las sucesivas estrategias de salud y seguridad promovidas por la Comisión Europea, la última de las cuales, para el periodo 2007-2012, fue publicada en febrero de 2007[130]. Esta ambiciosa Estrategia se propone reducir un 25% el índice de incidencia para el conjunto de los Estados miembros de la UE 27, empleando como principales instrumentos el aseguramiento del cumplimiento de la legislación europea, el soporte a las pequeñas y medianas empresas para dicho cumplimiento y la adaptación del marco legal a los cambios en los puestos de trabajo, especialmente su simplificación en relación con las pequeñas y medianas empresas.

No debe olvidarse, sin embargo, la estrecha relación entre seguridad y salud en el trabajo y otros parámetros macroeconómicos. La introducción de la estrategia mencionada más arriba dice que «tanto la organización moderna del trabajo como la seguridad y la salud en el trabajo pueden contribuir en gran medida» a la consecución del objetivo establecido en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002: «intentar elevar progresivamente en torno a cinco años la edad media efectiva a la que las personas dejan de trabajar en la Unión Europea». A buen entendedor...

Sistemas preventivos nacionales

A lo largo de los dos últimos siglos, se han desarrollado distintas aproximaciones orientadas a conseguir la prevención de los accidentes y enfermedades laborales. Dichas aproximaciones pueden clasificarse en dos categorías fundamentales: directas e indirectas.

Las aproximaciones directas intentan controlar los riesgos laborales mediante el cumplimiento de normas predeterminadas. Dichas normas pueden especificar directamente las medidas que deben ser adoptadas o bien los resultados que deben lograrse, dejando la elección de los medios necesarios para lograr aquéllos en manos de los responsables de conseguirlos. Las medidas de control para asegurar el cumplimiento de la norma pueden ser diversas, incluyendo desde la persuasión verbal hasta las penas de cárcel, pasando por las prohibiciones explícitas, las sanciones administrativas y un largo etcétera.

Las aproximaciones indirectas, en cambio, están orientadas a conseguir lugares de trabajo libres de riesgos influyendo en el comportamiento de los responsables de lograrlos mediante incentivos que estimulen y refuercen los comportamientos orientados en la "buena dirección". Estos incentivos son generalmente de carácter financiero, particularmente a través de la estructura de precios del seguro de accidentes y enfermedades profesionales que deben (en general obligatoriamente) contratar los empresarios, aunque también pueden incluir tratamientos fiscales favorecedores, préstamos a tipos de interés subvencionados y otras fórmulas de incitación financiera. Los incentivos también pueden incluir elementos de reconocimiento, tales como premios, distinciones, etc.

En la mayoría de los países la política preventiva nacional incluye simultáneamente ambos tipos de aproximaciones en proporciones variables según el país, dando lugar al sistema preventivo nacional. Los sistemas preventivos nacionales suelen ajustarse a un esquema parecido al que se da en la figura 2: el centro del problema lo constituyen los daños a la salud que el trabajador puede sufrir como consecuencia de la interacción de los distintos factores de riesgo presentes en el medio ambiente de trabajo, unos factores de riesgo que en buena medida están bajo el control de la empresa. Para inducir a ésta a desarrollar una acción preventiva apropiada, se desarrollan distintos sistemas (que a su vez son subsistemas del sistema preventivo nacional) orientados a presionar a la empresa y a darle información y asistencia técnica para que su actuación se ajuste a lo que el Estado considera apropiado.

El sistema normativo es el primer y habitualmente el más importante de los subsistemas que integran el sistema preventivo nacional. Las primeras disposiciones preventivas "modernas" nacieron en el Reino Unido, que en 1788 ya promulgó la *Act for the Better Regulation of Chimney Sweepers and their Apprentices* (ley para la mejora de la regulación de los deshollinadores y sus aprendices) con el objetivo de aliviar la miseria de esos muchachos, exigiendo a sus empresarios que los aprendices tuvieran al menos ocho años y limitando su número a un máximo de seis por empresario; pero la primera ley laboral importante, por lo que tuvo de precursora, fue la también británica *Health and Morals of Apprentices Act* de 1802, que limitó la jornada de los aprendices a doce horas y exigió que recibieran al menos cuatro horas diarias de enseñanza en lectura, escritura y aritmética. La ley de 1802 tuvo desgraciadamente escasos efectos, porque no previó mecanismos de control del cumplimiento.

En la actualidad los sistemas normativos suelen incluir no sólo disposiciones relativas al control de los riesgos en los puestos de trabajo, sino también disposiciones relativas a la seguridad *a priori* de productos e instalaciones.

El sistema de inspección, al que se suele denominar Inspección de Trabajo, suele tener encomendado el control del cumplimiento de la normativa; la Organización Internacional del Trabajo aprobó su primer Convenio sobre la Inspección de Trabajo en el año 1947, pero en España estaba creada desde 1906. Por lo que se refiere a la inspección de los aspectos preventivos existen básicamente dos modelos: el de las inspecciones especializadas, que se ocupan exclusivamente de inspeccionar las materias relacionadas con la prevención y el de las inspecciones generalistas, que se ocupan no sólo de las cuestiones preventivas, sino también de todos los demás aspectos de las obligaciones empresariales relacionadas con los trabajadores, es decir, de las relaciones laborales en general y, en algunos casos, como en España, de las cuestiones de seguridad social. Ambos modelos tienen sus ventajas e inconvenientes, por lo que no existe unanimidad acerca de cuál es el mejor de ellos. Recientemente la Organización Internacional del Trabajo ha efectuado unas recomendaciones generales sobre los sistemas de inspección[131].

Sin embargo, a menudo la Inspección de Trabajo no es el único elemento de control de los sistemas preventivos, ya que comparte esta función con otras inspecciones que controlan cuestiones específicas. En la Unión Europea ello ocurre particularmente con las disposiciones que, siendo preventivas, están ligadas al buen funcionamiento del mercado interior, tal como la introducción en el mercado de sustancias peligrosas, equipos de protección individual, recipientes a presión, etc., cuyo control puede ser responsabilidad de las administraciones sanitarias, de industria u otras. De lo anterior se deduce que una comparación puramente mecánica entre el número de inspectores de trabajo existentes en distintos países resulte poco indicativa de las respectivas eficacias de los mecanismos de control del cumplimiento de la legislación preventiva[132].

En la medida en la que el sistema normativo incluya disposiciones del tipo "seguridad del producto", en el sistema de inspección pueden participar otras autoridades distintas de la Inspección de Trabajo; por ejemplo las autoridades de Industria, de Sanidad, etc.

El sistema de seguro es en muchos países un elemento central del sistema preventivo, pues la legislación le dota de abundantes medios para lograr que las empresas desarrollen una acción preventiva eficaz. Desde el punto de vista conceptual, los sistemas de aseguramiento pueden situarse entre dos extremos: los que están orientados a la reparación "total" del daño y los que sólo pretenden una reparación "mínima". Los primeros, si se entiende que su reparación ya es "suficiente", acostumbran a limitar los derechos de la persona afectada a recurrir a los tribunales para obtener reparación complementaria por daños y perjuicios; es lo que sucede en los Estados Unidos, Francia y Alemania, donde los trabajadores no pueden, en general, obtener por la vía civil una compensación complementaria a la del sistema de aseguramiento[133]. Los segundos, en cambio, dan por supuesto que la reparación total se conseguirá por la vía judicial, como sucede en el Reino Unido y España. En cualquier caso siempre queda abierta la vía penal, si hay indicios de delito.

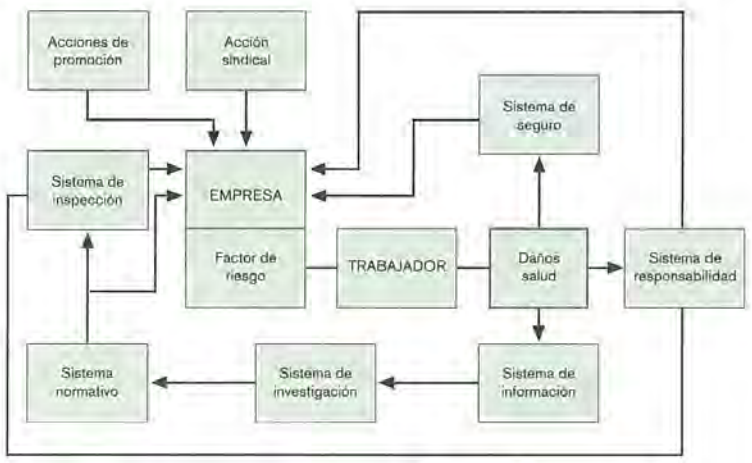
Desde el punto de vista de la gestión, los sistemas de aseguramiento pueden ser asumidos directamente por el Estado (caso francés), pueden ser gestionados por empresas privadas con ánimo de lucro, normalmente con una fuerte tutela pública (Finlandia, Bélgica), o bien ser de titularidad pública pero recurrir para la gestión a instituciones semipúblicas como las mutuas españolas o alemanas. A menudo los sistemas de aseguramiento realizan algún tipo de incitación preventiva a la empresa; estas tareas pueden ir desde una sencilla acción de apoyo a la actuación preventiva de la empresa hasta una actuación de carácter inspector o parainspector, ya que en ciertos casos (Alemania, Francia) el sistema de aseguramiento está dotado de un poder coercitivo considerable.

El seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales tiene una característica que lo diferencia esencialmente del resto de las prestaciones de los sistemas de protección social: las contingencias que asegura son esencialmente prevenibles, es decir, evitables, si se adoptan las medidas apropiadas. Ello no ocurre con ninguna otra prestación, ya sea ésta la jubilación, la invalidez, la enfermedad común o el desempleo.

Por ello, los sistemas públicos de aseguramiento de las contingencias profesionales suelen tener como principal objetivo la prevención de los riesgos, lo que conlleva la minimización a largo plazo de los costes personales y económicos ya que, cuanta mayor sea la dosis de prevención aplicada, menor será la incidencia de siniestros y, por tanto, menor la pérdida de salud y el sufrimiento asociado a ella, así como más pequeña la carga económica de los daños a reparar. El hecho de que accidentes y enfermedades laborales sean prevenibles hace que, desde el punto de vista financiero, los sistemas públicos de aseguramiento funcionen generalmente como un compartimiento autónomo y autosuficiente dentro del conjunto del sistema de protección social y se diseñen de manera que no generen excedentes en cantidades significativas. Ello permite una progresiva disminución de las tarifas a medida que la reducción de siniestros permite rebajar los costes.

El sistema de responsabilidades está indisolublemente ligado al sistema normativo y al de inspección, si bien a nuestro juicio merece una mención independiente dentro del sistema preventivo, pues su estructura es la que condiciona en gran medida la eficacia de los

Fig. 2.



dos primeros. Un sistema de responsabilidades que sea demasiado complejo, mal conocido o que sea considerado arbitrario por los empresarios, tendrá una escasa capacidad de generar acción preventiva y, por tanto, será de escasa utilidad. En general el sistema de responsabilidades puede ser activado como resultado de algún control realizado por el sistema de inspección o por la producción de un daño a la salud de los trabajadores (figura 2).

La acción sindical es otro elemento importante del sistema preventivo, pero su capacidad de presión puede quedar limitada a las grandes empresas (que son las únicas donde existe presencia sindical significativa) si no se adoptan medidas específicas que hagan posible que la acción sindical se extienda a las pequeñas y medianas empresas.

Las acciones de promoción: las acciones de promoción para estimular a los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones legales son habituales; baste recordar las periódicas campañas de Hacienda, de Tráfico, o de las autoridades laborales para promover la prevención. Las acciones de promoción pueden revestir muy diversas formas: desde desgravaciones fiscales hasta premios y distinciones diversas, pasando por planes renove, actuaciones de tipo formativo/informativo y otras acciones similares. Cuando se trata de incitaciones financieras su limitación suele ser la disponibilidad presupuestaria, que no suele ser muy grande, y, si no se adoptan medidas específicas para evitarlo, acabar siendo adjudicadas a empresas relativamente grandes, que son las que disponen de recursos de gestión suficientes para manejarse con éxito en los vericuetos de las Administraciones Públicas.

La promoción "distintiva" no sólo puede ser de carácter positivo (premios...) sino también negativo; así, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) preveía que las sanciones firmes por falta muy grave se hicieran públicas.

El sistema de información no está directamente dirigido a promover la acción preventiva en la empresa, sino a aportar datos sobre los daños a la salud, su evolución y los cambios cualitativos que se producen en ellos, lo que permite, por un lado valorar la eficacia global del conjunto del sistema preventivo y, por otro, detectar cambios de tendencia que puedan hacer aconsejable introducir modificaciones en la normativa.

Si los daños a la salud no son registrados por un sistema de información adecuado, será imposible que los poderes públicos puedan adoptar políticas apropiadas para controlar el problema. Normalmente el sistema de información se basa en la obligación legal del empresario de comunicar a alguna autoridad (en general la autoridad laboral) que se ha producido un accidente de trabajo (o enfermedad profesional). En la Unión Europea a menudo esta obligación viene reforzada por el hecho de establecer una relación entre la declaración del accidente y la actuación reparadora del sistema de aseguramiento; en los Estados miembros donde se utiliza este método se admite que se consiguen tasas de declaración del 100%[134]. En los Estados miembros donde no existe este estímulo las tasas de declaración se sitúan en torno del 50% o incluso por debajo.

En la actualidad (febrero 2007) se encuentra relativamente avanzado un proyecto de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que introducirá un sistema homogéneo de estadísticas de seguridad y salud en el trabajo en la Unión Europea.[135]

El sistema de investigación es el encargado de analizar los datos procedentes de las distintas fuentes que se integren en el sistema de información y recomendar, basándose en criterios científicos, los cambios a introducir en el sistema preventivo nacional, cambios que, lógicamente, deberán ser implementados por los poderes políticos. Las aportaciones del sistema de información deberían servir, en primera instancia, para que un sistema de investigación las estudiara y dedujera si se están produciendo cambios en la situación: aparición de nuevas enfermedades, modificación de los patrones de producción de accidentes, efectos de la aplicación de nuevas normativas, etc. Normalmente los sistemas nacionales de investigación están liderados por una institución pública que, dentro de los esquemas participativos considerados adecuados, es la que marca las líneas de trabajo preferenciales y, a menudo, la encargada de distribuir el financiamiento público a la investigación que realizan en este ámbito las diferentes instituciones públicas o privadas.

La forma en la que se desarrolla la acción preventiva de la empresa y la eficacia de la misma depende mucho del diseño de dos subsistemas del sistema preventivo nacional cuya influencia se muestra en el diagrama de la figura 3. Se trata del sistema de gestión y del sistema formativo. Aunque ambos forman en alguna medida parte del sistema normativo, su relevancia a efectos de una mejor comprensión del funcionamiento del conjunto del sistema preventivo nacional aconseja darles una entidad individualizada. Son estos dos subsistemas los que dan apoyo al empresario para que desarrolle una acción preventiva eficaz.

El sistema de gestión es el que establece cuál es la organización preventiva (recursos propios y/o ajenos, medios materiales, etc.) que debe adoptar la empresa en función de sus características (tamaño de plantilla, actividad, etc.) y los mecanismos de control del buen funcionamiento de esa organización (por ejemplo, mediante auditorías externas obligatorias). En la medida en que el diseño del sistema de gestión favorezca una proporción apropiada de recursos propios y ajenos, se logrará en mayor o menor medida la integración de la prevención dentro de la estructura de la empresa, condicionando así la eficacia de la acción preventiva.

Fig. 3

El sistema formativo es el que establece las características que debe revestir la acción formativa no sólo de los trabajadores (en sentido amplio) sino también de los profesionales sobre los cuales recaerá la responsabilidad de llevar a cabo la mayor parte de las acciones propiamente preventivas. Puesto que los profesionales son una de las materias primas esenciales para lograr una acción preventiva eficaz, el diseño del sistema formativo resulta decisivo para la eficacia global del sistema nacional de prevención. Dentro de este sistema habría también que incluir las acciones relacionadas con la prevención que se desarrollen en el marco de la política educativa general del país.

La complejidad de los sistemas nacionales de prevención hace extremadamente difícil valorar los efectos sobre su resultado final (la siniestralidad) de las modificaciones efectuadas en algunos de sus subsistemas, ya que muchas veces una modificación voluntaria (por ejemplo, una campaña masiva de formación) coincide con otras que escapan en gran parte a los gestores del sistema, como puede ser un incremento importante de la actividad en un sector particularmente peligroso, como la construcción.

Siendo cierto lo anterior, no lo es menos que los países con un sistema preventivo nacional bien diseñado y gestionado se caracterizan por un descenso continuado de sus índices de siniestralidad a lo largo de los años.

Las políticas públicas de prevención en España desde la ley de prevención hasta la actualidad

La acción de los poderes públicos a favor de la prevención reviste muy diversas formas, pero, cualesquiera que sean éstas, sus resultados se concretan mediante modificaciones introducidas en alguno de los elementos del sistema nacional de prevención. Así ocurre, por ejemplo, con el diálogo social, cuyos resultados se plasman normalmente en la modificación del sistema normativo, o la negociación colectiva, cuyos resultados pueden modificar las condiciones en las que se manifiesta la acción sindical en la empresa.

Los cambios registrados en algunos de los elementos del sistema nacional de prevención desde la promulgación de la Ley 31/1995

de Prevención de Riesgos Laborales serán considerados en otros capítulos de esta obra, dedicados, respectivamente, al sistema de responsabilidades, a la inspección de trabajo, a la acción sindical y al sistema de gestión, por lo que en el presente capítulo nos centraremos en el sistema normativo, el sistema de seguro, el sistema de formación, el sistema de información, el sistema de investigación y las acciones de promoción.

El sistema normativo

La aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en noviembre de 1995, marcó el punto final de una etapa legislativa "autárquica" y el comienzo de otra donde, en este ámbito, la legislación tiene que respetar obligatoriamente los mínimos marcados por las directivas de la Unión Europea. Desde entonces la práctica totalidad de la normativa publicada sobre prevención es consecuencia de las directivas citadas. Este europeísmo de nuestra legislación parecía darle unas garantías de calidad sobre las que la evolución de la siniestralidad desde 1995 hasta ahora ha sembrado dudas. ¿Cómo podía ser que teniendo una ley tan magnífica la siniestralidad no descendiera de forma regular como ocurre en la mayoría de los países de Europa?

Está claro que la ley no es más que un elemento del sistema preventivo y, por muy buena que sea, si los otros elementos no son adecuados es difícil que los resultados sean buenos. Pero, ¿es realmente tan buena nuestra legislación? Desde un punto de vista formal la respuesta ha de ser afirmativa, como mínimo respecto a la fidelidad de la transposición de las directivas europeas; al menos hasta ahora la Comisión Europea, que tiene entre sus funciones la de controlar la ortodoxia de las transposiciones de las directivas, no parece haber encontrado en las transposiciones realizadas por el Estado español nada incorrecto. No todo el mundo puede decir lo mismo.

Así, los Países Bajos se han visto condenados por el Tribunal de Justicia por haber transpuesto la Directiva Marco de manera que el empresario podía escoger libremente entre gestionar la prevención con medios propios o recurrir a recursos ajenos. Esto, según el Tribunal, contradice la Directiva Marco, que impone que sólo se puede recurrir a recursos ajenos si en la empresa no se dispone de las competencias apropiadas y en todo caso debe designar trabajadores para ocuparse de las tareas preventivas.

España hizo más o menos lo mismo que los Países Bajos, pero con más discreción; en efecto, el artículo 30.1 de la Ley de Prevención dice que «el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de dicha actividad [se refiere a la prevención], constituirá un servicio de prevención propio o concertará dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa». Como es evidente este redactado no establece una preferencia general para ninguna de las tres opciones, pero no resulta fácil probar que no se ajusta a lo dispuesto en la Directiva Marco, pues en ciertos casos la libertad de elección queda limitada (empresas muy grandes, actividades peligrosas, etc.). En cambio el Reglamento de los Servicios de Prevención (Real Decreto 39/1997) en su artículo 12.2.c sí contradice abiertamente lo dispuesto en la Directiva Marco, al eximir de la designación de trabajadores a los empresarios que hayan «recurrido a un servicio de prevención ajeno».

Al margen de su ortodoxia transpositiva, uno de los problemas graves generados por el Reglamento de los Servicios de Prevención fue el detectado por el informe Durán, que indicó que el Reglamento «contribuye a que la prevención con medios propios sea excesivamente costosa, forzando en la práctica a que las empresas recurran, como quedó dicho, de forma mayoritaria a los servicios de prevención ajenos y, además, a que lo hagan para la gestión de todas las actividades preventivas de la empresa, en vez de estrictamente para aquéllas que no pueden desempeñar con medios propios». Este efecto es claramente indeseable porque, como también dice el Informe Durán en la misma página: «la integración de la prevención en el conjunto de las actividades de la empresa –una de las condiciones necesarias para la eficacia de la acción preventiva– será más fácil si aquélla gestiona la prevención mayoritariamente con medios propios y sólo recurre a los medios ajenos de forma complementaria».

El Reglamento de los Servicios de Prevención (artículo 12.2) abarata la prevención con medios ajenos eximiendo a los empresarios que contraten un servicio de prevención ajeno de la obligación establecida por la Directiva Marco de designar en todo caso trabajadores para ocuparse de las tareas preventivas y, paralelamente, encarece la prevención con medios propios mediante varias disposiciones.

En primer lugar, prohibiendo que los servicios de prevención y los trabajadores designados puedan recurrir a especialistas externos que no sean servicios de prevención ajenos (artículos 12.1 y 15.4 respectivamente); desde un punto de vista técnico, no hay ninguna razón lógica por la que unos técnicos del servicio de prevención o trabajadores designados y con la formación apropiada no puedan recurrir a especialistas externos para actividades especializadas o que exijan instrumentación costosa y de utilización no muy frecuente (medir el ruido, por ejemplo). En cambio, el artículo 19 del Reglamento autoriza a los servicios de prevención ajenos a poder «subcontratar los servicios de otros profesionales o entidades cuando sea necesario para la realización de actividades que requieran conocimientos especiales o instalaciones de gran complejidad».

En segundo lugar, exigiendo que los servicios de prevención propios tengan que disponer como mínimo de técnicos competentes en dos de las especialidades preventivas. Si se tiene en cuenta que la "especialización" representa solamente cien horas lectivas de una formación de seiscientas, la exigencia parece claramente exagerada; sería mucho más económico e igual de eficaz que hubiera un único técnico y que pudiera contratar asesores externos.

La tercera disposición que inclina la balanza definitivamente hacia el lado de los servicios ajenos se encuentra en la misma Ley, que en su artículo 30.6 introduce una figura que ningún otro país europeo había introducido (ni lo ha hecho, por ahora): la auditoria. Efectivamente, dice el mencionado artículo que «el empresario que no hubiere concertado el servicio de prevención con una entidad especializada ajena a la empresa deberá someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa, en los términos que reglamentariamente se determinen». De su desarrollo se encargó el capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención.

Es evidente que en estas condiciones prácticamente ningún empresario que no estuviese obligado (por la magnitud o la actividad de la empresa) escogería la gestión de la prevención con medios propios, como realmente ha sucedido: la V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo probaba en el año 2004 que más del 50% de las empresas españolas realizaban su acción preventiva contando, como único recurso, con un Servicio de Prevención Ajeno.

Una de las consecuencias de este hecho es que más de once años después de la promulgación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales es evidente que en general las actividades preventivas no han sido asumidas por las empresas de un modo integrado en el conjunto de su actividad, tal y como prescribían la misma Ley (artículo 16.2) y el Reglamento de los Servicios de Prevención (artículo 1), y esta integración la acepta todo el mundo como una condición necesaria para una prevención eficaz.

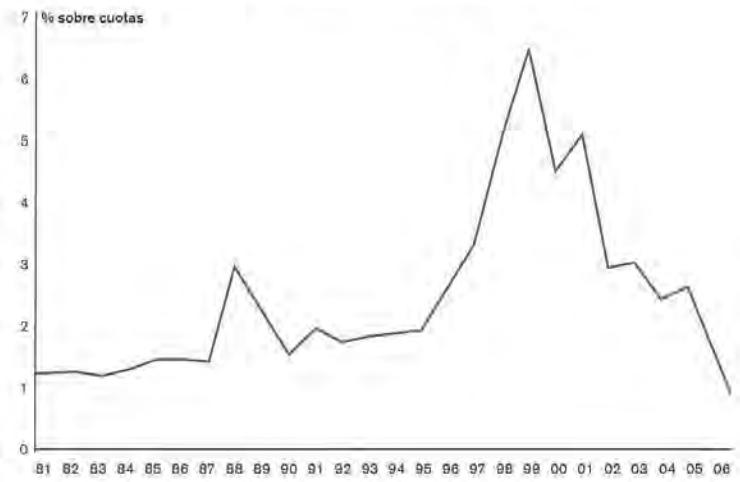
Para intentar resolver este problema, la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, modificó la Ley 31/1995 con el objetivo–dice el preámbulo– de «resaltar la importancia de la integración de la prevención en la empresa», que se convierte en «la primera obligación de la empresa». Esta integración se tendrá que concretar en «la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales». El tiempo dirá si la Ley se aplica de modo apropiado y si conduce a una prevención más efectiva, pero no deja de sorprender que la Directiva Marco sólo hable una vez de integración de la prevención (artículo 5.3.a) para decir que las actividades de prevención deberán «integrarse en el conjunto de actividades de la empresa y/o del establecimiento y en todos los niveles jerárquicos»... «en tanto sea necesario», algo bien distinto de lo que prescribe la legislación española.

La mayoría del resto de disposiciones complementarias de la Ley de Prevención son reglamentos técnicos dirigidos a definir las actuaciones preventivas ante una situación o problema concreto (lugares de trabajo, equipos de trabajo, agentes biológicos, sustancias químicas, obras de construcción, riesgo eléctrico, pantallas de ordenador, protecciones individuales, etc.). Algunas de estas situaciones son bastante complejas y la mayoría disponen de una Guía Técnica no vinculante publicada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Es importante mencionar que la Ley de Prevención incorporó un importante elemento nuevo cuya potencialidad aún no ha logrado los niveles deseables: nos referimos a la participación de los trabajadores. Las nuevas figuras del Comité de Seguridad y Salud y la de los delegados de prevención son algo más que el *aggiornamento* de sus correlativos predemocráticos, el Comité de Seguridad e Higiene y los vigilantes de seguridad establecidos por la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971. Representan la materialización del derecho de los trabajadores a participar efectivamente en cuestiones que les afectan en su esfera más personal: la salud.

Según la V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (2003), el porcentaje de empresas que (por tener más de 50 trabajadores) deberían tener constituido el Comité de Seguridad y Salud pero que no lo habían hecho era del 14% para las empresas de 50 a 250 trabajadores, y de alrededor del 9% para las de más de 250 trabajadores. Por otra parte, casi el 40% de los trabajadores manifiestan no haber participado en ningún tipo de actuación relacionada con la prevención.

Fig. 4. Gasto autorizado a las mutuas en Seguridad e Higiene



Como ya hemos dicho más arriba, la normativa "preventiva" no se limita a la de carácter "laboral". La normativa que establece las condiciones de seguridad y salud que deben cumplir los productos que se comercializan ("seguridad en el producto") son tan importantes y abundantes como las primeras y, en muchos casos, sus prescripciones son de extrema importancia en relación con la seguridad y salud de los trabajadores. Así ocurre con la reglamentación de seguridad industrial (aparatos a presión, aparatos elevadores, protección contra incendios, máquinas, equipos para uso en atmósferas explosivas, etc.) o con la que establece las condiciones de comercialización de los productos químicos peligrosos. Éstas y otras reglamentaciones, que por otra parte disponen de sistemas propios de control del cumplimiento reglamentario, han sufrido durante los últimos diez años modificaciones mayores que la falta de espacio nos impide comentar con detalle.

El sistema de seguro

Tradicionalmente, el sistema español de seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cuya titularidad corresponde a la Seguridad Social y está básicamente gestionado por las Mutuas se ha mostrado muy poco interesado por la prevención, lo que constituye un comportamiento extremadamente atípico en relación con otros sistemas públicos de aseguramiento. En la figura 4 se muestra el porcentaje de cuotas que la Seguridad Social ha autorizado a las Mutuas para gastar en prevención en los dos últimos decenios, un porcentaje más bien exiguo, especialmente si se compara con el 7% que invierte anualmente el seguro alemán, por ejemplo. En el año 2006 se produjo una reducción drástica, rebajándose el gasto autorizado hasta el 1% de las cuotas recaudadas; el presupuesto para 2007 prevé idéntica dotación, cuyo porcentaje ha quedado "congelado" en la cantidad indicada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Orden TAS/3623/2006 (BOE 29.11.2006).

En cambio, la Ley de Prevención decidió apoyarse en el potencial preventivo de las Mutuas, a las que concedió facilidades importantes para constituirse en servicio de prevención ajeno. Los resultados, sin embargo, no fueron satisfactorios desde el punto de vista preventivo y, además, se generaron dos tipos de problemas importantes.

El primer problema fueron los agravios comparativos en relación con las empresas creadas ad hoc para actuar como servicios de prevención ajenos, que denunciaron reiteradamente la situación de privilegio de que gozaban las Mutuas en el mercado de los servicios de prevención.

En el apartado de ventajas de las Mutuas es necesario destacar una importante exención temporal, porque la disposición transitoria segunda de la Ley de Prevención permitió empezar a actuar sin acreditación específica hasta que se aprobara la normativa reguladora de los servicios de prevención. Para las Mutuas la carrera empezó, pues, un año antes que para la competencia, ya que la mencionada normativa reguladora no se aprobó hasta enero de 1997 y las primeras acreditaciones tardaron todavía algunos meses en producirse.

Por otra parte, las Mutuas han podido utilizar (pagando la compensación oficialmente establecida) los recursos materiales o personales de los que ya disponían para realizar tareas preventivas en el marco de su función como entidades colaboradoras de la Seguridad Social. Indicaremos también que la disposición transitoria segunda de la Orden Ministerial, de 22 de abril de 1997, preveía que la Seguridad Social entregaría a las Mutuas que obtuvieran la acreditación provisional como servicio de prevención ajeno la cantidad de 500 pesetas por trabajador protegido.

Finalmente, en la carrera por captar clientes para los servicios ajenos recién creados, las Mutuas tenían una ventaja comercial muy importante: ellas ya eran proveedoras, a menudo desde hacía muchos años, de las empresas. En cambio, los servicios ajenos privados eran nuevos en el mercado.

De todas estas ventajas se quejaron repetidamente los servicios ajenos privados. El Informe Durán también detectó el problema: «Esta situación de coincidencia en el mercado de entidades sometidas a condiciones tan dispares puede estar dando lugar (a parte de las alteraciones que puede provocar en las reglas de la libre competencia) a devaluar y burocratizar la función de la prevención de riesgos laborales desempeñada por los servicios de prevención externos, al introducir distorsiones en los precios del mercado, forzando la competencia a la baja en la actividad preventiva... lo que implica que la actividad preventiva se está orientando hacia actividades preventivas de bajo nivel».

El segundo problema fue la constatación de que las Mutuas utilizaban los fondos de la Seguridad Social que administraban para financiar los servicios de prevención ajenos, una actividad "privada" de la mutua y, por tanto, no afecta a la colaboración con la Seguridad Social. La detección del problema ya la había efectuado el Informe Durán, que en el año 2001 ya había propuesto «deslindar nítidamente en la actuación de las mutuas su vertiente gestora de prestaciones y su actuación como entidades implicadas en el modelo de gestión de la prevención» y «aprobar cuanto antes la normativa que regule la prohibición de que las mutuas financien su actividad como servicios de prevención ajenos con cargo a los recursos públicos a los que acceden en su calidad de colaboradoras de la Seguridad Social». Pero no fue hasta que el Tribunal de Cuentas publicó en mayo de 2005 un informe sobre el tema que se adoptaron decisiones sobre el mismo.

Y, así, el 26 de enero de 2006, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales informaba en una nota de prensa del acuerdo alcanzado con los Agentes Sociales para modificar la normativa y proceder a la separación de las actividades de las Mutuas como servicios de prevención ajenos y como colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social. La razón para ello era que «el Tribunal de Cuentas, al informar sobre la gestión del sector público estatal, ha puesto de manifiesto la situación de privilegio de las mutuas respecto del resto de los servicios de prevención ajenos y la financiación encubierta de su actividad como tales con cargo a los fondos de la Seguridad Social que gestionan», una situación que también había «detectado la Intervención General de la Seguridad Social».

La decisión se plasmó en el Boletín Oficial del Estado mediante el Real Decreto 688/2005, en virtud del cual la práctica totalidad de las Mutuas ha constituido una sociedad de prevención cuyo titular es la mutua pero cuyas actividades deben discurrir por cauces absolutamente separados de aquéllos por los que transcurren las actividades de colaboración entre la mutua y la Seguridad Social. Aunque es pronto para saber si los efectos de la medida serán los que se perseguían, algunos vaticinaron que las sociedades de prevención no tendrían una vida larga, al considerar que su capacidad para sobrevivir en un mercado libre no sería suficiente.

Otro acuerdo que podría representar un hito importante en la larga historia del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en España es el firmado entre las Mutuas «para elaborar un código de buenas prácticas y transparencia», en un acto presidido por el Secretario de Estado de Seguridad Social, tal como anunciaba la nota de prensa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del 5 de septiembre de 2006. En virtud de dicho acuerdo las Mutuas asumían «un compromiso público de rigor, transparencia y buenas prácticas, que se traducirá en el establecimiento de un marco legal, elaborado en colaboración con la Administración de Seguridad Social, en el que se articule un conjunto de mecanismos e instrumentos transparentes, que garanticen un marco general de buenas prácticas». La nota de prensa continuaba diciendo que «El código enumerará criterios orientativos que permitan discernir la idoneidad o no de las prácticas seguidas en la captación de nuevos afiliados o en la fidelización de mutualistas. El texto no sólo se limitará a determinar las prácticas adecuadas, sino que, además de las actuaciones que vulneren la legalidad vigente, señalará las prácticas que deben quedar totalmente excluidas, como cualquier actuación que pueda menoscabar el patrimonio de la Seguridad Social, otorgue beneficios que superen el ámbito de las prestaciones reglamentarias, vulnere la separación entre los servicios que otorgan las mutuas y los que prestan las sociedades de prevención o financie actividades ajenas de carácter divulgativo o docente».

El sistema formativo

De la lectura del texto de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se deduce sin dificultad que para poner en marcha sus prescripciones era necesario disponer de un gran número de técnicos en prevención con una competencia acreditada. Y como el sistema

educativo reglado no estaba en condiciones de producir estos profesionales y, sobre todo, no estaba en condiciones de producirlos tan deprisa como se creía necesario, la Ley y el Reglamento de los Servicios de Prevención crearon un sistema formativo de urgencia, que tenía que ser provisional «en tanto no se determinen por las autoridades competentes en materia educativa las titulaciones académicas y profesionales correspondientes a la formación mínima señalada en los artículos 36 y 37 de esta norma», decía la disposición transitoria tercera del Reglamento de los Servicios de Prevención[136].

Mientras tanto, la formación que las autoridades laborales exigían para poder actuar como técnico de prevención tenía que ser impartida por las entidades formativas que las autoridades laborales autorizasen de acuerdo con un procedimiento establecido en la Orden Ministerial de 27 de junio de 1997. Lógicamente, las autoridades laborales se reservaban el derecho de controlar la calidad de las enseñanzas (artículo 13 de la Orden mencionada) y, en caso de incumplimientos graves y no corregidos, podían llegar a retirar la autorización concedida.

Evidentemente, las expectativas de creación de puestos de trabajo que la Ley levantó aseguraban una avalancha de aspirantes a técnicos de prevención, con lo que formarlos debería ser un buen negocio y, como era de esperar, los centros de formación autorizados se multiplicaron rápidamente por toda la geografía peninsular, alcanzando en 2002 la cifra de 290, de los cuales sólo 39 eran universitarios[137].

Lamentablemente, las autoridades laborales no emplearon el único mecanismo efectivo de controlar la calidad de la formación; el mecanismo que las autoridades de tráfico han aplicado desde siempre: examinar directamente a los aspirantes. Y aunque las autoridades laborales han controlado si los alumnos asistían realmente a clase y si los profesores tenían los requisitos de formación y experiencia que la Orden de 27 de junio exigía, la calidad real de la formación quedó en manos de los centros.

Los resultados, en términos de personas formadas, fueron espectaculares. Según un estudio publicado por la Asociación de Mutuas de Accidentes de trabajo (AMAT)[138] con datos referidos a diciembre de 2002, en ese momento los servicios de prevención ajenos de las Mutuas[139] ocupaban a 2.285 técnicos superiores de prevención y 426 técnicos de nivel intermedio, mientras el resto de servicios de prevención ajenos (calificados de "mercantiles" en el citado estudio) ocupaban a 4.040 técnicos superiores y 717 intermedios. Un total pues de 7.467 técnicos que en su práctica totalidad debieron ser formados por el sistema instaurado por la Ley de Prevención.

Actualmente el sistema, que ya ha digerido, no sin problemas[140], la desaparición de la "formación intermedia", se enfrenta a la necesaria transición entre el sistema de formación de técnicos superiores de prevención basado en las prescripciones del Anexo VI del Reglamento de los Servicios de Prevención y el sistema resultante de la adaptación de las enseñanzas universitarias al marco europeo diseñado en Bolonia, cuyo marco legal en España fue establecido mediante el Real Decreto 56/2005.

Esta transición tiene indefectiblemente que conducir a la desaparición de las enseñanzas avaladas por la autoridad laboral, si bien el proceso no estará probablemente libre de tensiones, debido a que el marco competencial no está bien definido. En efecto, por un lado, el Reglamento de los Servicios de Prevención es legislación laboral y por tanto competencia del Estado, pero, por otro, las autoridades competentes, tanto en relación con las acreditaciones de entidades formativas en virtud de dicho reglamento como sobre la aprobación de los títulos derivados del RD 56/2005, son las Comunidades Autónomas.

El sistema formativo no incluye sólo la formación de los profesionales de la prevención, sino también el conjunto de acciones encaminadas a formar a los verdaderos protagonistas de la prevención: trabajadores y sus representantes, empresarios, directivos y técnicos de otras especialidades distintas de la prevención. En este ámbito, a pesar de la ingente cantidad de recursos dedicados a la impartición de formación desde la entrada en vigor de la Ley de Prevención, la cultura preventiva no parece avanzar apreciablemente.

Según la Encuesta de Condiciones de Trabajo 2005, aproximadamente el 20% de los trabajadores declara que había recibido formación preventiva en el último año. Tal porcentaje, comparable con el que daba la Encuesta anterior (2003), que era del 30%, muestra claramente hasta qué punto ha sido intensa en el país la acción formativa en prevención en los últimos años.

En cambio, algunos de los indicadores a nuestro juicio más representativos de la cultura preventiva siguen en niveles menos que aceptables. Nos referimos a que, en las sucesivas Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo, cuando a los trabajadores que consideran que en su puesto de trabajo existe riesgo de accidente se les pregunta cuál es la causa de dichos riesgos, la respuesta que alcanza mayor puntuación es la de «exceso de confianza o costumbre», y ello tanto en respuesta espontánea como sugerida (figura 6). Si bien las puntuaciones alcanzadas no siguen siendo tan altas como en 1987, sus niveles actuales ponen de manifiesto que la cultura preventiva de los trabajadores españoles sigue estando en niveles muy bajos.

De forma parecida, cuando se pregunta (Encuesta de 1993) a los trabajadores que han sufrido un accidente en los últimos dos años cuáles fueron las causas de dicho accidente (respuesta espontánea), a pesar de que se daba opción a múltiples respuestas, sólo el 22% de los encuestados achacaron la producción del accidente a más de una causa, un 71% sólo refirieron un factor causal y el resto no especificó ninguna causa. La causa más citada volvió a ser el exceso de confianza o costumbre.

Mientras los trabajadores sigan autoculpabilizándose de los accidentes achacándolos sobre todo a su exceso de confianza, no será fácil que la prevención avance.

El sistema de información

En los años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley de Prevención se han producido tres modificaciones importantes en el sistema de información sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Las dos primeras, que entraron en vigor simultáneamente en virtud de lo dispuesto en la Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre de 2002, por un lado modificaron sustancialmente el contenido del parte de accidente para adaptarlo a las recomendaciones de Eurostat y, por otro, introdujeron un sistema electrónico de notificación

Fig. 5. Duración media de la baja de los accidentes de trabajo (incluye los accidentes in itinere)

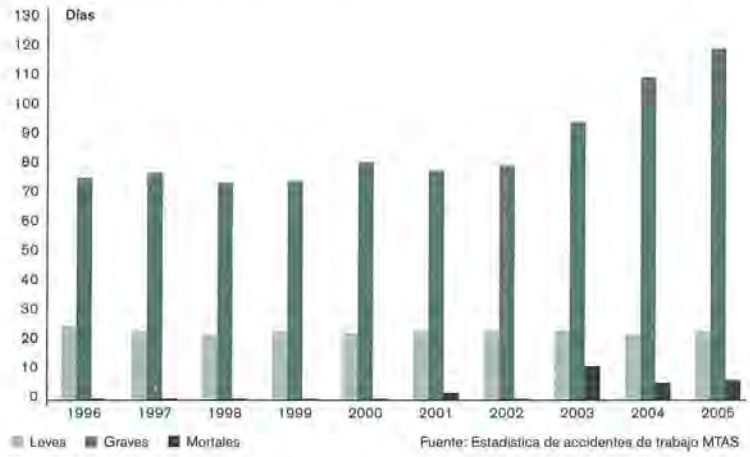
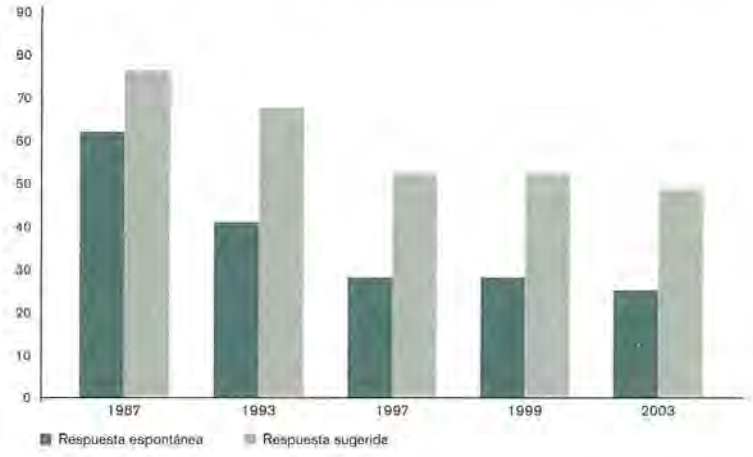


Fig. 6. Evolución del porcentaje de trabajadores que señalan la causa de riesgo de accidente "Por exceso de confianza o costumbre" en las cinco ediciones de la ENCT



(Sistema Delta) que supuestamente debía contribuir a mejorar la agilidad y fiabilidad del sistema.

La tercera modificación ha tenido lugar más recientemente y ha consistido en modificar el parte de enfermedades profesionales y su mecanismo de notificación (Real Decreto 1299/2006 y Orden TAS/1/2007).

Las debilidades y fortalezas del sistema español de información sobre accidentes de trabajo han sido puestas de manifiesto en diversas ocasiones[141-142-143], destacando, entre las primeras, la universalidad de la declaración y, entre las segundas, la subcontabilización de accidentes graves y mortales; en el caso de los primeros, por no existir un criterio objetivo de calificación de la gravedad y, en el de los segundos, por la contabilización como graves de aquellos accidentes que provocaban la muerte de la persona accidentada días o incluso semanas después del accidente.

Si respecto a la primera de esas limitaciones el nuevo sistema de notificación no es probable que haya aportado mejora alguna, al no haberse establecido un sistema objetivo de calificación de la gravedad; respecto al segundo, la mejora es perfectamente detectable. En efecto, antes de la modificación, al contabilizarse sólo como mortales los accidentes que provocaban de manera inmediata la muerte del trabajador, la duración media de la baja era muy corta (figura 5); en la actualidad, al controlarse mejor el cierre del proceso, los accidentes graves que acaban produciendo la muerte del trabajador son contabilizados como mortales, a consecuencia de lo cual la duración media de la baja ha aumentado considerablemente (figura 6).

Respecto a la duración de las bajas de los accidentes graves, antes ampliamente subestimadas[144], el nuevo sistema ha mejorado notablemente los resultados, pues la duración media de la baja de los accidentes graves ha pasado de 70 días, con el sistema anterior, a casi 120 en la actualidad. El incremento es simplemente fruto de un mejor control de los boletines estadísticos de alta, cuya inexistencia o cumplimentación defectuosa impedía cerrar correctamente cerca de un 20% de los casos en el sistema anterior.

Debe destacarse asimismo la virtual desaparición de los «no consta», que antes alcanzaban hasta el 20% en variables tan importantes como el tamaño de la empresa o la causa del alta.

Debe señalarse también que el «nuevo parte de accidente de trabajo» como coloquialmente se le conoce, es mucho más complejo que el anterior en relación con el número y la codificación variables que rodearon el accidente, sin que hasta el presente se hayan publicado resultados de estudios sobre la calidad de dicha información, una calidad que es crítica en relación con la planificación de las políticas preventivas. Se trata de un problema que debería atacarse rápidamente.

La nueva regulación de las enfermedades profesionales establecida por el Real Decreto 1299/2006 no sólo modifica el cuadro de 1978, organizándolo de forma más racional e incluyendo actividades generadoras de riesgo que antes no existían o no se consideraban como tales, sino que introduce novedades sustanciales en el ámbito de la notificación: a partir de ahora el parte de enfermedad profesional ya no lo emitirá el empresario, sino la entidad gestora o colaboradora (normalmente, la mutua) a la cual la empresa deberá suministrar la información que le sea requerida. También los facultativos del Sistema Nacional de Salud deberán comunicar las enfermedades cuyo origen profesional sospechen a la entidad gestora o colaboradora, algo que, en términos parecidos, ya estaba establecido en la Base VII de la Ley de Enfermedades Profesionales de 1936. Cabe esperar que estos cambios mejoren nuestra endémica subdeclaración de la patología profesional.

El sistema de investigación

Hoy en día ya no sería ajustado a la verdad afirmar, como hizo el Informe Durán en el año 2001, que «la seguridad y la salud en el trabajo no está en el mapa de la investigación en España»[145]. En efecto, el Plan Nacional I+D+I 2004-2007[146] incluye un subprograma nacional denominado "Seguridad y salud en el trabajo" dentro del Programa Nacional de Tecnologías para la Salud y el Bienestar.

Según la memoria del Plan correspondiente a 2004, única publicada hasta ahora[147], a la convocatoria efectuada por el INSHT en el marco del citado subprograma nacional se presentaron 41 proyectos (30 de universidades, cuatro de empresas, uno del Sistema Nacional de Salud, uno de instituciones privadas sin fines de

lucro y cinco de otras entidades), de los que se aprobaron once, con una subvención global de 430.400 euros. En términos relativos esta cantidad representa aproximadamente un 8% del total aprobado para el conjunto del Programa Nacional de Tecnologías para la Salud y el Bienestar.

Del número de proyectos presentados y, sobre todo, del número de instituciones distintas que los presentaron, se deduce que los círculos científicos españoles empiezan a interesarse por la investigación en salud y seguridad en el trabajo, si bien las disponibilidades de financiación se mueven todavía en el terreno de lo simbólico.

Sin embargo no puede ocultarse que la producción científica española en seguridad y salud en el trabajo sigue siendo muy escasa[148] y que sigue faltando no sólo financiación, sino también (y probablemente sobre todo) líneas directrices consensuadas al estilo del programa NORA norteamericano[149], en funcionamiento desde 1996.

El National Occupational Research Agenda (NORA) es un programa de colaboración cuyo objetivo es estimular la investigación innovadora en el campo de la salud y la seguridad laboral. Liderado por NIOSH, en la definición de su programa inicial, en 1996, participaron más de quinientas organizaciones e investigadores individuales.

Las acciones de promoción

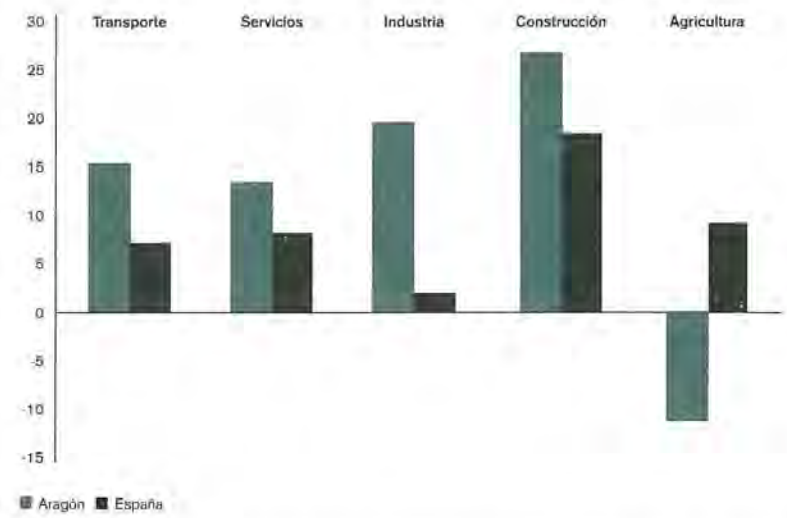
Las Administraciones Públicas han efectuado acciones de promoción de la prevención desde hace muchos años. A título de anécdota recordaremos la campaña lanzada por el Ministerio de Trabajo en los años setenta del pasado siglo con el lema "Trabaja pero seguro", lema que perduró en el lenguaje popular durante muchos años aunque, probablemente, muchos lo considerarían hoy políticamente incorrecto.

Desde la promulgación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales estas acciones han continuado con la misma diversidad que anteriormente, por lo que nos limitaremos a destacar las que a nuestro juicio constituyen novedades significativas.

En primer lugar citaremos la aparición de una nueva fuente de financiación de la que se nutren gran parte de los promotores de las acciones de promoción, valga la redundancia. Nos referimos a la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, creada en virtud de lo dispuesto en la Ley de Prevención y gracias a cuyos fondos (procedentes de los excedentes del seguro de accidentes y enfermedades profesionales) las organizaciones sindicales y patronales financian gabinetes de asesoramiento preventivo repartidos por toda la geografía española y un número muy elevado de acciones formativas.

En segundo lugar, deben citarse las actuaciones desarrolladas por las Comunidades Autónomas en el control de las empresas de mayor siniestralidad. Dichos programas fueron ideados por el Gobierno de Aragón, cuyos responsables, tras un estudio largo y detallado de los datos de siniestralidad, observaron que una proporción muy elevada de accidentes se producía en un número relativamente pequeño de empresas, que se caracterizaban por presentar índices de incidencia notablemente superiores a los valores medios de sus respectivas ramas de actividad. Así nació el llamado "Plan Aragón", que en su primer año de actividad (1999) dirigió su acción a unas seiscientas empresas de alta tasa de siniestralidad, una acción básicamente consistente en visitas de asesoramiento realizadas a las empresas por los órganos técnicos de la Comunidad Autónoma (los antiguos Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que en su día habían sido transferidos y que actualmente constituyen el Instituto de Seguridad y Salud Laboral de Aragón, ISSLA). Al mejor éxito del Plan contribuyó una acción coordinada entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y los citados órganos técnicos.

Fig. 7. Descenso percentual del índice de incidencia entre 1997 y 2005



El Plan Aragón originó descensos importantes de siniestralidad en las empresas "acogidas" al mismo, por lo que fue reproducido en la mayoría de las restantes Comunidades Autónomas del Estado, si bien con resultados desiguales.

Aunque, como ya hemos dicho antes, es difícil imputar a una determinada modificación del sistema preventivo nacional los cambios globales en la siniestralidad de un país, resulta curioso constatar que el índice de incidencia de accidentes con baja comenzó a descender, para el conjunto del Estado, al poco de ponerse en marcha los "planes Aragón" en las distintas Comunidades Autónomas. Quizá no fueran ellos la "causa" del descenso, pero posiblemente fueron contribuyentes importantes al mismo. En cualquier caso la Comunidad Autónoma de Aragón, para el conjunto del periodo de vigencia "efectiva" de la Ley de Prevención (recuérdese que el Reglamento de los Servicios de Prevención se publicó en enero de 1997), ha logrado una mejora de la siniestralidad mayor que el conjunto del Estado en todos los sectores productivos excepto en agricultura (figura 7).

En tercer lugar señalaremos, finalmente, como novedad el hecho de que bastantes Comunidades Autónomas han establecido líneas de subvenciones a diversas actividades preventivas, que pueden ir desde acciones de formación a renovación de maquinaria, pasando por premios y distinciones honoríficas. La Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido una de las más activas en este sentido.

Notas

128. J. Terradillos Basoco, *La siniestralidad*... cit., p. 131.
129. A. Nieto, *Derecho administrativo*... cit, p. 495.
130. A. Desdentado Bonete, "Responsabilidad por los accidentes de trabajo: prestaciones de Seguridad Social, recargo e indemnización civil adicional", en vol. N. Pumar (coord.) *La responsabilidad laboral del empresario: siniestralidad laboral*, Bomarzo, Albacete, 2006, p. 71.
131. En el informe del INSHT "Análisis cualitativo de la mortalidad por accidente de trabajo en España 2003 – 2004" se indica que de las empresas en las que habían ocurrido accidentes mortales sólo un 5,1% habían completado el proceso preventivo, aunque dos tercios de las mismas disponían de evaluación de los riesgos.
132. 2ª Sesión de actualización: "Perspectivas y tendencias en Seguridad del Trabajo". Alejo Olmos Pérez, José J. del Castillo Pérez, Ángel Arévalo Barroso.
133. La integración sólo puede ser eficaz si estos sistemas se integran (como subsistemas) en el sistema general de gestión de la empresa. No se trata, por tanto, de limitarse a integrar estos sistemas "entre sí".
134. Debe tenerse en cuenta que la "integración de la prevención" (ampliamente abordada en esas modificaciones legales) y la "externalización de la prevención" están muy relacionadas, pero no son expresiones sinónimas. El empresario "no integrador" busca cargar sobre los recursos especializados (propios o ajenos) toda la prevención de la empresa para que el resto de la misma pueda dedicarse a producir. El empresario "externalizador" busca (contrata) estos recursos especializados fuera de la empresa e intenta minimizar los recursos propios que la normativa pueda imponerle.
135. Organización Internacional del Trabajo. La seguridad en cifras. Sugerencias para una cultura general en materia de seguridad en el trabajo. Ginebra, 2003. Disponible en: http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/worldday/report_esp.pdf. Accedido el 5/3/2007.
136. Castejón, E. Prevención de riesgos laborales: ¿gasto, inversión o simplemente un impuesto? Seguridad y Salud en el Trabajo. 38, 2006, 12-20.
137. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2007/com2007_0062es01.pdf. Accedido el 28/2/2007.
138. OIT. Estrategias y prácticas en materia de inspección de trabajo. Noviembre de 2006. http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf. Accedido el 8/3/2007.
139. Velázquez, M. Los indicadores de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. http://www.istas.net/portada/Indicadores_Inspeccion.pdf. Accedido el 7/3/2007.
140. Parsons, C. "Liability Rules, Compensation Systems and Safety at Work in Europe". The Geneva Papers on Risk and Insurance - Issues and Practice. Julio 2002, 27(3), p. 358-382.
141. European Commission. European Social Statistics. Accidents at work and work-related health problems. Luxembourg. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes. 2002. p. 76.
142. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0046en01.pdf. Accedido el 28 de febrero de 2007.
143. El informe del magistrado ponente y la sentencia del Tribunal están disponibles en: http://curia.eu.int/jurisp/cgibin/form.pl?lang=es&Submit=Buscar&docrequire=alldocs&numaff=C-441%2F01&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100. Accedido el 10/3/2007.
144. Durán, F. Informe sobre riesgos laborales y su prevención. Madrid. Presidencia del Gobierno. 2001, p. 269.
145. Esta frase fue casi literalmente reproducida en el preámbulo de la Ley 54/2003. Ver más adelante.
146. Por ejemplo, el apartado V del preámbulo de la Ley 54/2003 habla de la "necesaria integración de la prevención en el proceso productivo y en la línea jerárquica de la empresa".
147. Sobre esta cuestión es particularmente interesante el documento "Orientaciones para facilitar la integración de la prevención de los riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa", publicado por el INSHT y disponible en: http://www.mtas.es/insht/practice/c_integracion.htm. Accedido el 15/3/2007.
148. Una pequeña proporción de empresas (que totalizan alrededor del 5% de los trabajadores) sigue asegurada en el INSS.
149. http://www.hvbg.de/e/pages/presse/hintergrund/reiz/reiz2.html Accedido el 8/3/2007.

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

09. Las comunidades autónomas y la prevención de riesgos laborales

Fernando Villalobos Cabrera
Ex-Director General de Salud Laboral
Comunidad Autónoma de las Islas Baleares

José Luis Villar Rodríguez
Director General de Trabajo
Junta de Extremadura

Introducción

El protagonismo que en el ámbito de la salud laboral, o más concretamente en el de la prevención de riesgos laborales, tienen las Comunidades Autónomas (CCAA) viene atribuido directamente por el reparto competencial de materias que hace la Constitución Española de 1978, en su Título VIII, donde se articula la Organización Territorial del Estado. Allí se establece que la legislación laboral es una competencia exclusiva del Estado, y que su ejecución corresponde a las CCAA (Art. 149.1.7).

El Estado, haciendo uso de esa competencia y cumpliendo tardíamente la transposición de directivas europeas en esta materia, promulgó la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) a la que ha seguido una amplia y compleja normativa reglamentaria de desarrollo.

Las CCAA, por su parte, han ido recibiendo en distintos momentos históricos la transferencia de estas materias sociolaborales y la función ejecutiva. En los primeros años de la década de los ochenta las Autonomías "históricas", después las que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución y las restantes, que son la mayoría, en la mitad de la década de los noventa.

Asimismo la Constitución, esta vez en su parte dogmática, –Título I– contiene un mandato a los poderes públicos, que se configura como un auténtico principio rector de la política económica y social, según el cual aquéllos han de velar por la "seguridad e higiene en el trabajo" (vetusta expresión, que encuentra sentido por el momento histórico en el que se redacta y sanciona nuestra Carta Magna, en el cual estaba en vigor la Ordenanza del mismo nombre de 9 de marzo de 1971).

El cambio en las denominaciones "seguridad e higiene" por "prevención de riesgos laborales", no sólo es lingüístico sino que quiere poner de manifiesto el fin de una cultura reactiva para dar paso a otra proactiva.

Están puestas así las bases de un Estado de las Autonomías en el cual se han de llevar a cabo no una sola política de prevención de riesgos laborales en singular, sino varias en plural, en función del entrecruzamiento de competencias entre el Estado y las CCAA, sin olvidar por otra parte el papel fundamental que han de realizar en este ámbito los agentes sociales, representantes de los trabajadores y empresarios, que también tienen una estructura, y composición regional y nacional, que se proyecta en la planificación, diseño y ejecución de esas políticas preventivas.

Los principios por los que se han de regir estas políticas públicas están expresamente sancionados por la LPRL –art.5– y muy especialmente se hace hincapié en el de coordinación, que ya venía exigido por la propia Constitución como norma de conducta entre Administraciones Públicas. Pero todavía no quedan agotadas las posibilidades de actuación que han de darse en este ámbito, puesto que también está llamado un actor principal: el empresario que se convierte en deudor de seguridad en la relación laboral frente al trabajador.

Estamos por tanto en presencia de políticas públicas que constituyen un conjunto heterogéneo de medidas normativas, de ejecución, de vigilancia, de control, pero también de promoción, asesoramiento, asistencia técnica, investigación y fomento, atribuidas a diversas Administraciones Públicas, en esencia la del Estado y las Autonómicas y entre estas últimas, al ser la prevención de riesgos laborales considerada, cada vez con más intensidad, una materia transversal, adquirirán más protagonismo los órganos funcionales competentes en materia sanitaria y educativa, en Consejerías distintas dentro del respectivo organigrama de la CCAA. Se plantea de cara al futuro un apasionante reto consistente en dar respuestas integradas y coordinadas al problema de la siniestralidad laboral, entre todos estos actores.

La legislación laboral y su ejecución

Desde el postulado constitucional que configura la legislación laboral como competencia exclusiva del Estado, las autoridades laborales de este Estado de las Autonomías reclaman de manera unánime en los últimos años jugar un papel más activo en la elaboración de la norma y no sólo en su ejecución; un razonamiento básico pero aplastante nos ampara y fortalece: si hemos de gestionar una

norma, ¿qué menos que participar más activamente en su elaboración? Entendemos que el mecanismo del que se ha dotado el Estado es el Diálogo Social, figura abstracta conformada por Agentes Sociales y Administración Central, pero sin que a nadie le sea dado el impedir una determinada ampliación de esta esfera negocial, permitiendo la entrada de aquéllos que tienen la misión de gestionar la norma "a pie de obra", buscando de esta forma una mayor practicidad en origen o, empleando términos propios de la LPRL, participando "desde el diseño".

La retórica de unos y otros busca activamente la máxima implicación de las Comunidades Autónomas en el entramado preventivo pero, si en la "elaboración" no intervienen éstas, difícilmente su implicación puede ser "máxima"; este interés participativo autonómico, más que loable, daría sentido al artículo 5 de la Ley 31/1995 según el cual «la política en materia de prevención se llevará a cabo por medio de las normas reglamentarias y de las actuaciones administrativas que correspondan y,.., que se orientarán a la coordinación de las distintas Administraciones públicas competentes en materia preventiva y a que se armonicen con ellas las actuaciones que conforme a esta Ley correspondan a sujetos públicos y privados...», es decir, un mandato claro y diáfano hacia la actitud participativa que se reclama.

Concluyamos pues señalando que las Comunidades Autónomas jamás hicieron campo de batalla sobre su exclusión de la Mesa de Diálogo Social, por más que su papel fuera extraordinariamente relevante en la fase posterior de gestión de la norma, tal y como veremos a continuación; ni tan siquiera han aducido para ello su condición de "Estado", que es algo que con cierta frecuencia tiende a olvidarse, que bien les podría haber hecho ocupar un puesto en las discusiones, especialmente aquéllas que desarrollaban la Directiva Marco y directivas de desarrollo pero, para bien de todos, las Autonomías han venido participando en el Diálogo Social mediante un opaco segundo plano –que a veces era "primero" en la sombra, con general conocimiento de todos–, en el buen entendimiento de que lo más importante era adaptarse a la normativa europea, opción prioritaria y de máxima urgencia en la segunda mitad de los años noventa.

A la vista de todo lo anterior cabe delimitar, pues, dos escenarios de actuación claramente diferenciados, esto es, el rol que las Comunidades Autónomas juegan en la elaboración de las normas y, por otro lado, su papel gerencial de las mismas.

En el primero de los escenarios, nos encontramos con una participación autonómica de segundo orden, esto es, la que resulta de su condición de miembros de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, órgano necesario para validar el trabajo anterior hecho por la Administración Central y los agentes sociales en la Mesa de Diálogo Social (como decíamos anteriormente, zona exclusivista en la que sólo participan los Agentes Sociales y la Administración Central); no obstante, también es de alabar el interés que siempre ha existido por parte de las diferentes autoridades ministeriales a la hora de buscar foros oficiosos o paralelos que dieran cuenta de los avances que se producían en las negociaciones e, incluso, aceptando sugerencias que, con harta frecuencia, han sido tenidas en cuenta por el resto de los protagonistas del Diálogo.

Desde esta perspectiva, la participación de las Comunidades Autónomas se mantiene pues inalterada en la última década, entrando en liza oficial una vez se agotan los últimos pasos del Diálogo Social, cuando el fruto de lo allí acordado tiene que obtener el *nihil obstat* de todos los miembros de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, entre ellos, claro está, el del grupo de Comunidades Autónomas.

Una vez aprobada la norma por la instancia que corresponda, las Comunidades Autónomas adquieren un papel de mayor protagonismo ya que la Ley les otorga las facultades de gestión y control de la misma, bien a través de sus propios órganos técnicos (ya transferidos), bien a través de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuerpo de dependencia bicéfala en el que la organización es responsabilidad de la Administración Central mientras que la ejecución corresponde a la autonómica, al menos en lo que respecta a las normas transferidas.

La ejecución de la norma

Por lo que se refiere a la gestión efectiva de los preceptos contenidos en las normas aprobadas conforme al método anterior, hemos de señalar que ello tiene su origen en dos fuentes jurídicas diferenciadas.

Por un lado, y cronológicamente anterior en el tiempo, esta función de ejecución proviene de los distintos decretos transferenciales, normas que han surgido en tres fases bien definidas: una primera, referida a las transferencias laborales destinadas a las Comunidades históricas (Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia, País Vasco, Navarra e Islas Canarias, todas ellas en la década de los 80); una segunda, que tiene por objeto la mayor parte de las Comunidades (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid, Región de Murcia, Illes Balears y Cantabria, todas en torno al año 1995); y una tercera que afecta exclusivamente a Asturias (año 2.000). Hemos de reseñar que los territorios de Ceuta y Melilla siguen dependiendo directamente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a estos efectos sociolaborales.

Por otro lado, la propia LPRL es la que mandata a las Comunidades Autónomas para ejercer una amplia gama de actuaciones relacionadas con la norma preventiva; más concretamente, el artículo 7 establece que las Administraciones Públicas, entre las que se encuentran, obviamente, las Comunidades Autónomas, «desarrollan, dentro de su ámbito de competencia, funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales». El mandato no acaba ahí sino que el legislador, no habiendo querido dejar cabos sueltos, establece un triple nivel de ejecución de la norma:

- Promoviendo la prevención y el asesoramiento a desarrollar por los órganos técnicos en materia preventiva, incluidas la asistencia y cooperación técnica, la información, divulgación, formación e investigación en materia preventiva, así como el seguimiento de

las actuaciones preventivas que se realicen en las empresas para la consecución de los objetivos previstos en esta Ley.
- Velando por el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales mediante las actuaciones de vigilancia y control. A estos efectos, prestarán el asesoramiento y la asistencia técnica necesarios para el mejor cumplimiento de dicha normativa y desarrollarán programas específicos dirigidos a lograr una mayor eficacia en el control[150].
- Sancionando el incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, con arreglo a lo previsto en el capítulo VII de la misma[151].

Si bien la función "promocional" es desarrollada por medios fundamentalmente económicos (claro está, con el asesoramiento de los elementos técnicos necesarios), lo cierto es que ello ha de tener lugar mediante una adecuada coordinación interna ya que, como establece este precepto examinado, «las administraciones públicas elaborarán y coordinarán planes de actuación, en sus respectivos ámbitos competenciales y territoriales, para contribuir al desarrollo de las actuaciones preventivas en las empresas, especialmente las de mediano y pequeño tamaño y las de sectores de actividad con mayor nivel de riesgo o de siniestralidad, a través de acciones de asesoramiento, de información, de formación y de asistencia técnica».

La función de vigilancia y control

Examinando con detenimiento el artículo 9 de la LPRL, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es el "brazo armado", a través del cual las autoridades laborales llevan a cabo la «función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales»; esta función inspectora se concreta mediante:

- La vigilancia del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos, entendiendo también como tales las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo.
- El asesoramiento e información a empresas y trabajadores.
- La elaboración de informes solicitados por los Juzgados de lo Social.
- La información a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- La comprobación sobre la actuación de los servicios de prevención.
- Determinar la paralización inmediata de trabajos en casos de riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores.

La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito autonómico precisa la colaboración pericial de los órganos técnicos de las Comunidades Autónomas, y ello porque así queda obligado por los decretos transferenciales y por el propio artículo que venimos comentando, el cual, en su apartado segundo señala que: «Las Administraciones General del Estado y de las comunidades autónomas adoptarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, las medidas necesarias para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social...».

Esta actuación de los funcionarios públicos autonómicos con responsabilidades técnicas en materia de prevención de riesgos laborales se ha visto reforzada por la entrada en vigor del Real Decreto 689/2005, por el que se regula la actuación de los técnicos habilitados en materia de prevención de riesgos laborales, como colaboradores de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la lucha contra la siniestralidad laboral. La incorporación de estos técnicos (en su nueva condición) al sistema de Inspección se está haciendo de manera progresiva, y, en cualquier caso, manteniendo la actuación y actividad de los otros funcionarios que, sin observar el carácter comprobatorio, siguen actuando como informadores técnicos de la Inspección de Trabajo.

Esta medida pretende intensificar la colaboración entre los funcionarios de la Administración Central y de las Autonomías, principalmente en lo que se refiere a las actuaciones comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo, con lo cual nos encontramos con una doble competencia –personal técnico y personal inspector– sobre las mismas cuestiones, obstáculo que sólo puede ser salvado mediante una adecuada organización y distribución de efectivos y tareas por parte de la autoridad laboral, algo que se debe conseguir a través de las Comisiones Territoriales.

Las Comisiones Territoriales, como proyección de los convenios existentes, tienen su basamento legal en el artículo 9 LPRL: «las referidas actuaciones comprobatorias se programarán por la respectiva Comisión Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a que se refiere el artículo 17.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para su integración en el plan de acción en Seguridad y Salud Laboral de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social».

Es todavía pronto para evaluar la incidencia de esta medida de reforzamiento de la actuación de la Inspección de Trabajo a través de los técnicos habilitados dependientes de las CCAA, pero los primeros resultados de sus actuaciones nos indican que es muy alto el grado de cumplimiento por parte de las empresas del primer requerimiento que realizan subsiguiente a la visita al centro de trabajo, hecho éste que no hace desencadenar la comunicación a la Inspección de Trabajo a los efectos de iniciar el expediente administrativo sancionador. Esta línea de actuación es perfectamente coherente con esa cultura proactiva de la prevención, que pretende subsanar las deficiencias allí donde se produzcan, y con anterioridad a la exteriorización del daño en forma de accidente o enfermedad profesionales.

El siguiente cuadro expresa la relación de los convenios actualmente existentes, en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las CCAA:

Aragón	(BOE 7-6-2001)
Asturias	(BOE 4-7-2000)
Illes Balears	(BOE 11-10-2000)
Canarias	(BOE19-3-2001)
Cantabria	(BOE 15-9-2000)
Castilla-La Mancha	(BOE 26-5-2005)
Castilla-León	(BOE 13-7-2001)
Cataluña	(BOE 30-6-1999)
Extremadura	(BOE 30-11-2000)
Galicia	(BOE 30-6-1999)
La Rioja	(BOE 8-2-2001)
Madrid	(BOE 28-6-2006)
Murcia	(BOE 24-10-2000)
Comunidad Foral Navarra	(BOE 5-7-2000)
Comunidad Autónoma Valenciana	(BOE 25-3-2000)

(No han suscrito convenio Andalucía y País Vasco, lo cual nos hace dudar sobre la efectividad real de los mismos, máxime cuando la actividad programada se fija a través de las Comisiones Territoriales).

El actual modelo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que ha cumplido cien años, es objeto de reflexión y debate por parte de la Administración Central y las CCAA, en el seno de un órgano que se creó en una reunión que se celebró en Mérida en el año 2004: la Comisión de Trabajo para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El modelo actual se basa en la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo del año 1997 y agrupa los efectivos inspectores bajo la dependencia orgánica única de la Dirección General de la Inspección de Trabajo, aun cuando la organización del ejercicio de sus actuaciones corresponde tanto a la Administración Central como a las de las CCAA, en función de sus respectivas competencias. Este modelo produce insatisfacción en las CCAA puesto que a pesar de haberse establecido un sistema de participación y colaboración a través de los Convenios Bilaterales precitados, de la Conferencia Sectorial de Trabajo y de las Comisiones Territoriales, en la práctica está muy condicionado por la dependencia orgánica de la Inspección de la Administración Central y de la puesta en práctica de algunos planes no totalmente consensuados con las CCAA. En el seno de la Comisión de Trabajo para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se creó un grupo para estudiar y efectuar propuestas sobre el modelo de Inspección más idóneo en el nuevo marco legislativo de reformas estatutarias de las CCAA. La misión de ese grupo de trabajo es el establecimiento de unos principios de común aceptación por todas las partes implicadas y avanzar propuestas sobre un nuevo modelo organizativo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La modificación de los Estatutos de Autonomía que se está llevando a cabo actualmente, está incluyendo la asunción de la competencia de la Inspección de Trabajo en las materias que corresponden a las CCAA (Cataluña, Andalucía, Aragón). Esta posición, de llevarse a la práctica la transferencia, podría arrastrar al fraccionamiento del actual modelo. Este efecto disgregador, consecuencia del legítimo posicionamiento de cada CCAA, produciría efectos tales como el desdoblamiento de Inspecciones para vigilar el cumplimiento de una normativa social única e igualmente obligatoria en todo el territorio del Estado, quebrándose el principio inspector de unidad de función y de acto. Por ello se están tratando de encontrar fórmulas que den satisfacción tanto a la Administración Central como a las CCAA y que les permitan ejercer con plenitud sus propias competencias ejecutivas y hacerlo en la parte que les corresponda, con pleno respeto al modelo de reparto competencial establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Estas fórmulas pasarían necesariamente por la cooperación, colaboración y sobre todo por la cogobernanza. Las dificultades que existen no son pequeñas ni se ocultan cuando se trata de articular prácticamente estos principios en los que la inmensa mayoría de CCAA y la Administración Central están de acuerdo.

La función de acreditación administrativa

Entre las competencias de las CCAA en materia de prevención de riesgos laborales, son igualmente importantes las relativas a la acreditación administrativa que han de obtener los diversos sujetos intervinientes en el mundo de la prevención. Así, nos estamos refiriendo a los Servicios de prevención ajenos, a las personas o entidades especializadas que pretendan desarrollar las actividades de auditoría del sistema de prevención y por último a la acreditación de las entidades formativas en esta materia, esta última otorgada de manera transitoria, en tanto en cuanto no se determinen por las autoridades competentes en materia educativa las titulaciones académicas y profesionales correspondientes.

Esta facultad se reguló en el primer Reglamento que se elaboró después de la LPRL, aprobado por RD 39/1997, de 17 de enero, que a su vez fue desarrollado por la Orden, de 27 de junio, del mismo año. Esta Orden tiene un origen un tanto peculiar y trató de fijar los criterios de acreditación de los incipientes entes preventivos diseñados en la LPRL.

Para la elaboración de esta norma las CCAA, mediante el impulso y colaboración sustancial del Ministerio de Trabajo y del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, "consienten" su publicación por parte del citado Departamento, obviando el carácter de "ministerial" ya que se trataba básicamente de conseguir una norma común a aplicar por parte de los implicados. Toda vez que el Ministerio guardaba competencias en materia de prevención de riesgos laborales, referidas a espacios geográficos que, por diferentes razones, aún no habían asumido competencias o se trataba de áreas reservadas al propio Departamento (Ceuta y Melilla), se planteó la necesidad de ordenar criterios de actuación comunes a todos aquéllos que ostentaban responsabilidades en la materia; estaba claro que, al tratarse de materias transferidas, el Ministerio no podía normar con carácter general sobre las mismas; por otro lado, las CCAA tampoco "podían" publicar estos criterios bajo un paraguas legal de gran amplitud, aplicable a aquellas entidades con ámbito de actuación nacional o, al menos, supraautonómico. La decisión final, de naturaleza salomónica, fue consentir en la publicación de la Orden suscrita por el Ministro de Trabajo y el beneplácito de todas las Comunidades.

La Exposición de Motivos de la citada Orden refleja la necesidad de aplicar en este sentido «razones de eficacia administrativa»

para «establecer unos criterios comunes en la determinación de las condiciones para el desarrollo de las actividades de servicio de prevención ajeno, de auditoría o de entidad formativa con capacidad para certificar los niveles y funciones de cualificación, hacen conveniente dictar la presente disposición».

No obstante lo anterior, y a fuer de ser sinceros, hemos de señalar que la actitud de las CCAA –hacemos autocrítica– no ha sido todo lo coherente y coordinada que hubiera sido menester en tal sentido ya que, con excesiva frecuencia (y, por qué no decirlo, alegría), se generó, en determinados momentos y áreas geográficas determinadas, un inequívoco furor aprobatorio, amparando bajo el paraguas de la legalidad a determinadas entidades con presunto ámbito supraautonómico o, incluso, nacional, aun cuando era evidente la carencia de los medios precisos para llevar a cabo tan importante tarea preventiva; a nuestro juicio, 141 servicios de prevención ajenos con ámbito nacional representan la evidencia de que se ha de obrar con mayor rigor y prudencia desde la Administración y así evitar, en la medida de lo posible, la tan perniciosa prevención "a distancia" que no reporta beneficio alguno y sí, en todo caso, se encuentra en situación de provocar riesgos añadidos.

Las CCAA somos conscientes de que la situación que se ha generado en estos últimos diez años es manifiestamente mejorable, y fruto de esta experiencia elaboramos de común acuerdo un documento con un altísimo grado de coincidencia en el que se vienen a efectuar unas propuestas cuyo destinatario es el Gobierno porque, en definitiva, constituyen el núcleo de lo que debe ser la nueva normativa en este ámbito y sólo al Gobierno le corresponde la facultad de legislar, si bien comprendemos que deben ser objeto de debate y discusión entre todos los actores del mundo de la prevención pero esperamos que no caigan en saco roto, y un buen indicio ha sido que han pasado a formar parte del borrador de la Estrategia Española de Seguridad y Salud 2007-2012. Entendemos que la situación actual con más de 700 Servicios de prevención ajenos acreditados es insostenible y que ha de producirse una reordenación impulsada normativamente que ha de ir acompañada de unos nuevos criterios de acreditación que conformen entidades solventes en medios materiales y humanos, y que se pongan al servicio de la mejora de las condiciones de trabajo en las empresas y de la reducción de la siniestralidad, regulando igualmente las causas de desacreditación de manera clara y precisa para que aquéllos que hagan de la prevención de riesgos laborales una actividad comercial tengan cumplida respuesta por las autoridades laborales a través de un procedimiento reglado y normativizado.

Organigrama administrativo de las Comunidades Autonomas

Hay que señalar que no todas las CCAA desarrollan su función gestora de la misma manera; mientras que unas optan por un órgano administrativo y otro ejecutivo, otras conceden a este último un valor escasamente significativo (al carecer de autonomía y personalidad jurídica diferenciada) y en otras, por último, ni siquiera existen.

Este panorama ha ido variando en el tiempo y, a buen seguro, irá modificándose en el futuro de una manera u otra. El cuadro que sigue a continuación resume la situación actual en cada territorio autonómico, con expresión de la naturaleza jurídica del ente ejecutivo:

Comunidades Autónomas	Organismo administrativo responsable de la prevención	Organismo ejecutivo
Andalucía	Dirección General de Trabajo y Seguridad Social	Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales (2006): organismo autónomo de carácter administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propios
Aragón	Dirección General de Relaciones Laborales	Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral (2001): no es organismo autónomo y carece de personalidad jurídica
Asturias	Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores	Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales: organismo autónomo con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar
Canarias	Dirección General de Trabajo	Instituto Canario de Seguridad Laboral, con autonomía en la gestión económica y sin personalidad jurídica
Cantabria	Dirección General de Trabajo	
Castilla-La Mancha	Dirección General de Seguridad y Salud Laboral	
Castilla y León	Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales	
Cataluña	Dirección General de Relaciones Laborales	
Extremadura	Dirección General de Trabajo	
Galicia	Dirección General de Relaciones Laborales	
Illes Balears	Dirección General de Salud Laboral	
La Rioja	Dirección General de Empleo y Relaciones Laborales	Instituto Riojano de Salud Laboral: no es organismo autónomo y carece de personalidad jurídica
Madrid	Dirección General de Trabajo	Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, organismo autónomo de carácter administrativo
Murcia	Dirección General de Trabajo	Instituto de Seguridad y Salud Laboral de la Región de Murcia, organismo autónomo con personalidad jurídica propia

Navarra
Adscrito al Departamento de Salud
Instituto Navarro de Salud Laboral, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar
Comunidad Valenciana
Dirección General de Trabajo y Seguridad Laboral
Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo: organismo autónomo de carácter administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propios
País Vasco
Dirección de Trabajo y Seguridad Social
OSALAN (Instituto Vasco de Seguridad y Salud en el Trabajo): organismo autónomo de carácter administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propios

En definitiva, y siguiendo a Federico DURÁN en su célebre "Informe", los recursos preventivos de las Comunidades Autónomas «representan el activo más importante de las administraciones para ayudar a garantizar la prevención de riesgos laborales, y es posible observar un esfuerzo por parte de la mayoría de las administraciones para disponer de esos recursos, aunque su desigual distribución entre Comunidades Autónomas es un rasgo negativo» (aunque entendamos que el rasgo negativo lo representaría, en su caso, una posible escasez de recursos y no su desigual distribución).

Planes nacionales y autonómicos de actuación

Señalábamos anteriormente que «las Comunidades Autónomas desarrollan, dentro de su ámbito de competencia, funciones de promoción de la prevención...» (artículo 9 LPRL); estas labores promocionales tuvieron un inicio común a través del Plan Nacional de Lucha contra la Siniestralidad, suscrito entre las Administraciones Central y Autonómica y los Agentes Sociales, ello en el marco de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo[152] .

El fruto de esta actuación racional y cómplice –algunos de cuyos objetivos aún son perseguidos por todos– fue pues la creación de un escenario de carácter general que fue inmediatamente trasladado a los diferentes territorios autonómicos; se puede decir, de esta forma, que el Plan de 1998 fue el modelo en el que se reflejaron con posterioridad los diferentes programas preventivos negociados en las Comunidades Autónomas por los Agentes Sociales y, en esta ocasión, por las autoridades laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales[153].

Este modelo, como decíamos anteriormente, se universalizó y aunque algún autor (F. DURÁN, "Informe...") haya cuestionado el que no «resulten claros los intereses y criterios de las administraciones utilizados para priorizar sus objetivos», lo cierto es que ello no debe ser considerado de manera radical so pena de que se cuestione el modelo autonómico y las ventajas que reporta el conocimiento más preciso del medio, circunstancias que, por sí solas, avalan los criterios de priorización señalados.

En todo caso, la desigualdad vendría reflejada por los diferentes recursos económicos aportados por cada Comunidad a la hora de hacer política preventiva, hecho que, sin lugar a dudas, es lo que lleva al citado profesor a señalar en su Informe que «se echan en falta más iniciativas con relación a la promoción de la prevención, tal como ya han iniciado algunas comunidades autonómicas mediante subvenciones y reconocimiento de buenas prácticas».

Al objeto de que cada cual juzgue por sí mismo, en el siguiente cuadro figuran los planes autonómicos actualizados, siendo común en su elaboración dar participación a los agentes sociales más representativos en la región respectiva, que en la mayoría de los casos acaban firmándolos conjuntamente con los gobiernos regionales, o, en su defecto (Cataluña), al faltar este requisito, se convierten en planes de gobierno:

Comunidad Autónoma
Plan de acción para la reducción de la siniestralidad
Andalucía
Plan General de Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía, 2003-2008
Aragón
Plan Director de PRL en Aragón
Asturias
Plan de Salud, Seguridad y Medio Ambiente Laboral, 2007-2010
Illes Balears
Plan de Actuación Preventiva, 2006-2007
Canarias
Plan de Reducción de la Siniestralidad Laboral, 2005-2008
Cantabria
Carece
Castilla - La Mancha
Plan de Acciones para la Seguridad y Salud Laboral, 2004-2007
Castilla y León
Acuerdo para la Prevención de Riesgos Laborales, 2007-2010
Catalunya
Plan de Gobierno para la prevención de riesgos laborales, 2005-2008
Extremadura
IV Plan de Actuación de la Comunidad Autónoma de Extremadura para la prevención de riesgos laborales, 2004/2007
Galicia
Plan Estratégico para la prevención de riesgos laborales, 2006-2010
La Rioja
Plan Integral contra la siniestralidad laboral, 2006-2007
Madrid
Plan Director en Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad de Madrid, 2004-2007
Murcia
Plan Regional de Prevención de Riesgos Laborales, 2005-2007
Navarra
2° Plan de Salud Laboral de Navarra, 2007-2012

País Valencià

Plan de Acción contra la Siniestralidad Laboral,
1999 hasta la actualidad

País Vasco

Plan Estratégico de Seguridad y Salud Laboral, 2007-2010
(pendiente de aprobación)

La coordinación interpares

Tal y como decíamos anteriormente, la actuación de las Comunidades Autónomas siempre ha respondido a perfiles de franca coexistencia, independientemente del color político de aquéllos que han ido ocupando, sucesivamente, el cargo de autoridad laboral, y sin que haya sido preciso en ningún momento un documento escrito que regulara unas mínimas normas de convivencia y coordinación.

La relación constante y la toma de decisiones consensuadas basadas en el hecho innegable del valor que se le otorga a lo que a todas las Comunidades une, esto es, la gestión y ejecución de la norma, ha obrado el milagro político de conseguir la afinidad entre los no afines, frente a un ente central con intereses a veces parcialmente contrapuestos a los autonómicos. Esta actuación armónica nace de manera espontánea en los primeros compases de gestación de las normas de desarrollo de la LPRL; la necesidad de buscar puntos de encuentro entre las Comunidades Autónomas, con el claro objetivo de conseguir políticas de gestión comunes en beneficio del administrado, muestran con carácter inmediato la necesidad de encontrar una interlocución única con el Departamento de Trabajo.

Esta interlocución, que data del año 1997, se ha perpetuado y perfeccionado en el tiempo, fijándose de común acuerdo un representante general que dirige la coordinación general y unitaria pero que también puede actuar de manera mancomunada; sin perjuicio de lo anterior, existe una distribución de tareas y responsabilidades mediante la creación de grupos de trabajo comandados por una u otra comunidad y participando en dichos grupos todas aquéllas que así lo deseen. El resultado de todo ello es la presentación de posiciones comunes ante el Ministerio y ante otros Organismos, algo que, sin lugar a dudas, ha generado no tan sólo una gran sintonía entre las entidades autonómicas sino, a mayor abundamiento, posturas de sólida eficacia ante el Ministerio, Agentes Sociales, Organismos diversos, etc. El sistema, sin que ello deba ser considerado como una sorpresa, funciona más que adecuadamente y abogamos porque el mismo se perpetúe.

Coordinación con el ministerio

Si bien la coordinación entre Comunidades es recomendable en todos los casos y necesario en la mayoría, la coordinación con los diferentes organismos ministeriales es de sustancial importancia, y así hemos de distinguir entre una actuación ante el Ministerio en general y otra, más específica, con el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. La coordinación más concreta entre Comunidades Autónomas y Ministerio de Trabajo en el orden preventivo viene de la mano del Comité Técnico Mixto, ente que aglutina a los responsables de todos estos organismos de cara a actuar de manera coordinada, de acuerdo con los principios que se reflejan en el inicio de este apartado. El Comité Técnico Mixto es un órgano que nace por mandato de la Conferencia Sectorial el 8 de septiembre de 1999 y está formado por las personas que ocupan la Secretaria General de Empleo (que ostentará la presidencia), la Dirección General de Trabajo, la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y por los representantes de las Direcciones Generales competentes en materia de prevención de riesgos laborales (uno de los cuales ocupará el cargo de Vicepresidente). La secretaría del ente será desarrollada por personal del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Las tareas concretas del Comité Técnico Mixto son:

- Analizar las propuestas de colaboración que se planteen en las distintas áreas de cooperación, adoptando los acuerdos a que haya lugar en cada caso.
- Ser el foro de coordinación e información mutua en todas las áreas de interés común en materia de prevención de riesgos laborales, sin perjuicio de las atribuciones propias de los órganos de participación y colaboración en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Efectuar el seguimiento de los acuerdos y proyectos adoptados.

Por lo que se refiere a la coordinación con el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la misma se convierte en obligación por mandato del artículo 8 de la Ley 31/1995: «El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo es el órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado que tiene como misión 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. Para ello establecerá la cooperación necesaria con los órganos de las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia». El legislador abundó en esta colaboración entre organismos técnicos de referencia –el nacional y los autonómicos– cuando en el mismo precepto señala que esta colaboración debe centrarse en la «promoción y, en su caso, realización de actividades de formación, información, investigación, estudio y divulgación en materia de prevención de riesgos laborales» y, algo que no se ha llevado a la práctica, al menos hasta el momento , en lo que se refiere a la «colaboración con organismos internacionales y desarrollo de programas de cooperación internacional en este ámbito, facilitando la participación de las comunidades autónomas».

La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

El artículo 13 de la Ley 31/1995, al crear la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo como órgano colegiado asesor de las Administraciones Públicas en la formulación de las políticas de prevención, y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo, señala que la misma estará integrada, entre

otros, por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas (uno de cuyos miembros siempre actúa como vicepresidente). Entre las funciones atribuidas a la Comisión, destacan en el plano que nos interesa, las siguientes: a) coordinación de las actuaciones desarrolladas por las Administraciones Públicas competentes en materia laboral, y b) coordinación entre las Administraciones Públicas competentes en materia laboral, sanitaria y de industria.

Con todo, la actuación conjunta más interesante, a nuestro juicio, queda conformada por los diferentes grupos de trabajo entre representantes del Instituto y de las Comunidades Autónomas, grupos de trabajo que funcionan de manera no institucional pero sí efectiva, descansando siempre la presidencia en una comunidad autónoma y la secretaría en personal del citado ente; la adscripción a tales grupos es voluntaria y en los mismos se trabaja sobre diversos temas relacionados con la prevención (Observatorio Español de Condiciones de Trabajo, Formación, etc.), trasladándose a órganos superiores el fruto de esta colaboración.

Notas

150. Resolución de 22 de diciembre de 1998. BOE núm. 8 de 9 de enero.
151. Orden Ministerial de 22 de abril de 1997. Derogada por la Orden TAS/3623/2006 del 28.11.
152. Véase al respecto la comparecencia en el Senado del presidente de ASPA, el 23 de octubre de 2003. Disponible en: http://www.senado.es/legis7/publicaciones/html/textos/CS0540.html. Accedido el 20/3/2007.
153. http://www.empresasegura.com/Docs/Noticias/Noticia%20julio%205.htm. Accedido el 7/3/2007.

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

10. La institución de control del cumplimiento de la normativa: Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Raimundo Aragón Bombín
Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

La prevención de riesgos laborales, tanto por su dimensión pública como por su carácter contractual, se basa en la exigencia de determinadas obligaciones y deberes, que constituyen el correlato necesario para la eficaz garantía de los derechos de los trabajadores o de terceros que pudieran resultar afectados. Por ello, la culminación y cierre de todo el sistema está constituido por la exigencia de responsabilidades y, en su caso, la imposición de sanciones, como reacción jurídica ante un eventual incumplimiento.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social constituye la principal institución de verificación y control del cumplimiento de la normativa de prevención. Si bien, dada la configuración del sistema de la Inspección en España, de carácter integrado, hace que su actuación se extienda a otras materias y al mismo tiempo, a su función tradicional, se incorporan otras de información, asesoramiento y favorecimiento del cumplimiento.

Describiremos, en primer lugar, las funciones de la Inspección en materia preventiva, que se contrasta con los cometidos señalados en la Ley Ordenadora de la Inspección, lo que nos conduce a un análisis del modelo de la Inspección en España con la perspectiva que confiere el hecho de haber cumplido recientemente el centenario de su creación. La pertenencia de nuestro país a la Unión Europea y la aplicación de una normativa común en materia de riesgos laborales nos lleva al análisis de los principios comunes aprobados por el Comité de Altos Responsables de la Inspección. Por último, se expone el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la actual legislatura.

Las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la Ley de Prevención

El artículo 9° de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) atribuye a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

Con ello se desarrollan las previsiones establecidas en el artículo 4°.2 de la Directiva 89/391 (Directiva Marco), relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.

Para llevar a cabo la misión encomendada, a los inspectores de trabajo se les reconoce un conjunto de funciones que, aun subrayando los aspectos de "policía" preventiva, abarcan otros aspectos no menos relevantes. La Ley de Prevención encomienda a la Inspección de Trabajo la realización de las funciones siguientes:

a) Vigilar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, tanto las normas jurídicas de carácter laboral como las normas jurídico-técnicas, aunque no tengan estrictamente naturaleza laboral. La labor de vigilancia lleva aparejada la función de exigencia de responsabilidades a los que resulten responsables del incumplimiento.

El ámbito de actuación ordinario de la Inspección de Trabajo es el administrativo, por lo que la reacción normal ante una situación de infracción de la normativa de prevención será la elevación ante la autoridad laboral competente de una propuesta de sanción. No obstante, conviene tener presente que los incumplimientos por parte de los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales pueden dar lugar, además de a las responsabilidades administrativas, a la exigencia de responsabilidades en los ámbitos penal, civil y social.

El incumplimiento por los trabajadores de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales tiene el carácter de incumplimiento laboral, de acuerdo con lo establecido en el artículo 58.1 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, o de falta, en su caso, conforme a lo previsto en la correspondiente normativa sobre régimen disciplinario de los funcionarios públicos o del personal estatutario al servicio de las Administraciones Públicas.

b) Asesorar e informar a las empresas y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones cuya vigilancia tiene encomendada.

Algunos autores han señalado que la tarea de información y asesoramiento tiene carácter previo a la actividad estrictamente sancionadora, ya que el objetivo esencial de la Inspección de Trabajo no

consiste en imponer sanciones a las empresas, al no ser esencial a su misión la finalidad recaudatoria, aunque dentro de esta dimensión se vislumbre la finalidad de preservar la libre concurrencia de las empresas, corrigiendo las malas prácticas que disminuyen los costes del negocio al evitarse o limitarse el coste derivado de las medidas preventivas. La finalidad esencial de la sanción tiene una función ejemplarizante, que se ha visto recientemente potenciada con el desarrollo reglamentario de las previsiones contenidas actualmente en el artículo 40.2 de la Ley de Infracción y Sanciones en el Orden Social (LISOS) sobre publicación de las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales.

Este carácter previo de la labor de información y asesoramiento se desprende de la formulación del "requerimiento" de la Inspección, que regula la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en su artículo 43.2, según el cual «el Inspector de Trabajo y Seguridad Social hará saber por escrito al empresario las anomalías o deficiencias apreciadas con indicación del plazo para su subsanación». El incumplimiento del requerimiento, que ha de ser puesto en conocimiento de los Delegados de Prevención, persistiendo la infracción de la normativa, lleva aparejada inexorablemente la extensión del acta de infracción.

c) Comprobar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los servicios de prevención. Ninguna particularidad reviste que la Inspección controle el cumplimiento de las obligaciones de los servicios de prevención, como uno de los agentes preventivos. De hecho, entre los sujetos responsables que relaciona la LISOS en su artículo 2°.9 no solamente figuran «las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos a las empresas», sino las personas o entidades que desarrollen la actividad de auditoría del sistema de prevención y las entidades acreditadas para desarrollar y certificar la formación en materia preventiva. Quizás la mención específica a los servicios de prevención en general, y no solamente a los servicios de prevención ajenos, se explica por la trascendencia que se concede a esta instancia en el sistema preventivo.

En relación con ellos, la Ley atribuye a la Inspección no sólo el carácter meramente presencial, y, de alguna forma, pasivo de vigilancia y control, sino el más activo, lo que en la jerga de la Unión Europea se denomina *policy makers*, es decir, agentes promotores del cumplimiento voluntario de la normas.

d) La culminación de la función de "policía preventiva" se plasma en la facultad, verdaderamente exorbitante dentro de nuestro sistema jurídico-económico, que el artículo 9°.1.f) reconoce a la Inspección de Trabajo de ordenar la paralización inmediata de trabajos cuando el inspector actuante advierta la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores. En tales supuestos, la orden de paralización ha de ser seguida de forma inmediata, sin que pueda oponerse la capacidad de dirección y organización empresarial, que queda enervada al incumplir el empresario el deber básico de garantizar de forma eficaz la protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales (Art. 14.1 LPRL).

Las funciones de vigilancia y control de la normativa de prevención por parte de la Inspección de Trabajo se ejercitan también "ad extra" del sistema de prevención. En tal sentido la LPRL atribuye a la Inspección dos funciones, tradicionales entre sus cometidos, relacionadas con instancias administrativas y judiciales.

e) La elaboración de informes solicitados por los Juzgados de lo Social en las demandas relativas a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, dentro del procedimiento específico que la Ley de Procedimiento Laboral contempla para estas contingencias. El informe de la Inspección, que la jurisprudencia considera necesario, hasta el punto de que su omisión es causa de nulidad, estimable incluso de oficio, tiene una finalidad más protectora que preventiva, ya que guarda relación con la determinación de las circunstancias en las que el accidente se produjo y, en particular, si de la vulneración de las normas de seguridad e higiene en el trabajo se deriva un recargo en las prestaciones para el trabajador accidentado o sus causahabientes, por lo que el referido informe habrá de incluir específicamente, además del trabajo que realizaba, el "salario que percibía y la base de cotización", elementos cuya finalidad es claramente tuitiva y no preventiva.

La utilización de la vía penal como instrumento destacado en la lucha contra la siniestralidad ha abierto nuevas posibilidades a la labor informativa de la Inspección en su colaboración con Jueces y Fiscales.

La convocatoria de los Inspectores de Trabajo, en su doble condición de testigo-perito tanto en la fase de instrucción como en la de juicio, ha dado una dimensión a la actuación inspectora en esta materia.

La Instrucción 1/2007 sobre profundización en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la seguridad y salud laboral responde, entre otras razones, a la necesidad de combatir eficazmente los altos índices de siniestralidad y la creciente conciencia social de utilizar los diversos instrumentos jurídicos disponibles, entre ellos la exigencia de responsabilidades en vía penal.

f) La emisión de informes dirigidos a la autoridad laboral sobre todos los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con resultado de muerte, o calificados como muy graves o graves o que, por determinados motivos, se considere necesario guardan relación con la función no tanto de control de la normativa de prevención sino con la de observador cualificado de la patología laboral en materia preventiva, de forma que las autoridades competentes puedan adoptar las medidas necesarias para prevenir la repetición de situaciones semejantes en determinadas empresas, en ciertos sectores productivos o en relación con determinados colectivos, especialmente expuestos a los riesgos. Esta función de la Inspección puede ser especialmente relevante y añadir un factor de calidad a la mera información numérica, que puede obtenerse de explotaciones estadísticas, y puede ser de enorme utilidad para obtener una información cualitativa sobre los factores de la siniestralidad laboral.

La función inspectora según la Ley Ordenadora

Aunque el nacimiento de la legislación social en España, en sentido estricto, suele situarse con la publicación de la Ley Dato sobre accidentes de trabajo, la creación en 1903 del Instituto de Reformas Sociales con los objetivos de "preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística" representa la plasmación normativa de la necesidad de contar con un servicio de inspección del trabajo, que garantizase el cumplimiento de las leyes.

En concreto, y por su interés en unas fechas cercanas a la conmemoración del primer centenario, a la Sección Segunda Técnico Administrativa, denominada de Inspección, se le encomienda "la aplicación, interpretación, cumplimiento y reforma de las leyes sociales" que, en aquel momento, se referían a las materias siguientes:

- La aplicación de la Ley de accidentes de trabajo que incluye la redacción y consiguiente aplicación de las estadísticas de trabajo y también consultas y dictámenes relativos a la legislación laboral.
- La previsión de accidentes de trabajo, reglamentos de seguridad e higiene en el trabajo en el derecho comparado y la organización de un museo de seguridad e higiene en el trabajo conjuntamente con un gabinete de experiencias o ensayos de materiales.
- La aplicación de la Ley del trabajo de mujeres y niños, así como la elaboración de estadísticas e informes referentes a esta materia tanto en España como en el extranjero.
- La aplicación, interpretación, inspección y reforma de la legislación social.
- La inspección del trabajo, que incluye su reglamentación, y todos los aspectos relativos al nombramiento, corrección y separación del servicio de los inspectores, estadísticas y su publicación.

La labor del Instituto de Reformas Sociales relacionada con la prevención de riesgos laborales es amplísima, mereciendo destacarse lo siguiente:

- Reglamento de seguridad en el trabajo y la reguladora de las funciones de Inspección que incumben a las Juntas locales y provinciales de Reformas sociales.
- La estadística anual de accidentes de trabajo.
- El estudio de la enfermedad profesional.
- El dictamen sobre el proyecto de reforma del Reglamento de policía minera.
- El proyecto de Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- El Reglamento de andamios de seguridad.
- El Reglamento de accidentes causados por electrocución.
- El estudio de los explosivos de seguridad en las minas (a lo que no fueron ajenas las explosiones ocurridas en sendas explotaciones minera de hulla situadas en Villanueva de las Minas –Sevilla– y Melendreros –Asturias–).
- El Reglamento de clasificación de las industrias insalubres y peligrosas.
- El Reglamento de prohibición a mujeres menores de edad y a los varones menores de dieciséis años.
- El estudio de la ley de la silla.
- Reglamentación sobre jornada de ocho horas.
- Reglamento de descanso en las panaderías.

Y sobre todo, y en relación con el tema que nos ocupa, el proyecto de Reglamento provisional para el Servicio de la Inspección del Trabajo.

La Inspección del Trabajo en España surge como una consecuencia del Instituto de Reformas Sociales, del que recibe su orientación reformista, su tendencia a la actuación de mediación y alivio de las tensiones naturales entre empresarios y trabajadores, a una interpretación equilibrada, matizada, espiritualista y formalista de las normas.

La misión de la Inspección de velar por el cumplimiento de las leyes, sancionando las infracciones, está mediatizada, según señala el profesor Palacio Morena, por los demás objetivos del Instituto de Reformas Sociales. La imposición de medidas correctoras o sancionadoras no debe ser nunca el resultado de una aplicación rígida y burocrática de las facultades concedidas por la Ley sino una acción subordinada al progreso de la reforma social.

Entre los requisitos que se exigen a los Inspectores del Trabajo figura la exigencia de conocimientos técnicos, industriales y de trabajo, de higiene, de industria y de legislación española y comparada. El General Marvá, verdadero organizador del Servicio de la Inspección, militar del arma de Ingenieros, se había formado y era devoto de los museos de seguridad e higiene alemanes, que conocía por haberlos visitado en varias comisiones oficiales.

Sin embargo, el progreso en esta materia chocaba contra la mentalidad imperante en la época, tanto por parte de los empresarios (patronos) como, en ocasiones, de los trabajadores (obreros).

Los primeros solían alegar, entre otras, las siguientes razones:

- Negativa a afrontar los costes económicos que acarreaba la adopción de las medidas preventivas en la marcha de la empresa.
- La consideración de que la legislación social en general, y la de seguridad e higiene en particular, constituía una injerencia intolerable por parte del Estado en las relaciones entre los particulares, que chocaba con las previsiones del derecho civil. Conviene recordar que aún no había nacido el Derecho del Trabajo.
- Una gran parte de las empresas contaba con instalaciones tan obsoletas, equipos de trabajo tan anticuados y en tan deficiente estado de conservación, y se utilizaban productos y métodos de trabajo tan inadecuados que era habitual que se produjeran accidentes de trabajo o que aparecieran enfermedades profesionales.

El General Marvá llegó a considerar que el número de siniestros y la gravedad de los resultados de la actividad industrial superaba con creces las consecuencias de los enfrentamientos bélicos. Estaba fuertemente afianzada la convicción de que los accidentes eran acontecimientos imprevisibles y, en muchos casos, inevitables, casi como supuestos de fuerza mayor, y, si se me permite el sarcasmo, realmente podría compartirse esta posición a la vista de las condiciones

materiales, los procedimientos de trabajo y la formación e información general, y en materia preventiva en particular, de los trabajadores.

Éstos también plantean algunos obstáculos a la hora de aplicar las normas de seguridad e higiene en el trabajo, muchos de los cuales, continúan persistiendo:

- La tendencia a menospreciar los riesgos en base a la experiencia y la práctica profesional.
- Los efectos de la puesta en práctica de medidas preventivas o la utilización de lo que hoy denominaríamos equipos de protección individual, que hacen más penoso el trabajo o implican determinadas exigencias que ralentizan el rendimiento y disminuyen el salario.
- La falta de sintonía con unas medidas de carácter normativo o práctico en cuya elaboración o adopción no se ha participado, lo que favorece tanto su desconocimiento como su rechazo.

El General Marvá es consciente del camino que debe recorrerse cuando escribe: «En España hay quien rechaza cuanto tiende a la seguridad e higiene industrial en nombre de lo que llaman libertad de trabajo. La libertad de trabajo como toda libertad (...) tiene limitaciones impuestas por intereses muy respetables (...) La intervención de los Gobiernos en la reglamentación de los preceptos de salubridad y seguridad obrera, señaladamente en aquellas industrias peligrosas o insalubres para el operario es perfectamente lícita, y en este punto están de acuerdo todas las legislaciones».

Por ello resulta absolutamente imprescindible la organización y funcionamiento del Servicio de la Inspección de Trabajo, en el que entre los elementos necesarios para el desempeño de la función encomendada, junto a conocimientos técnicos industriales y de trabajo, de higiene, de industria y de legislación española y comparada, la Real Orden de 25 de septiembre de 1906, que desarrolla el Reglamento del Servicio de la Inspección, establece que «las condiciones de moralidad, celo y energía son tan esenciales e influyen de manera directa en los resultados de la Inspección».

Esta concepción del inspector no solamente como controlador del cumplimiento formal de la Ley sino como impulsor y animador de la consecución de su finalidad, resolviendo las dificultades y conflictos que genera su aplicación, entronca con los más modernos enfoques de la misión inspectora y constituye uno de los signos de identidad de la Inspección de Trabajo de España a lo largo de su historia.

No debemos remontarnos más allá de finales de los años 70 (hablo por propia experiencia al haber comenzado mi actividad inspectora en tales fechas) para verificar que una gran parte de la actividad inspectora consistía en tareas de mediación para encauzar y resolver las tensiones y conflictos existentes. Cierto es que existía una profunda contraposición entre la formalidad y la realidad. La organización sindical carecía de arraigo e influencia y los sindicatos reales carecían de reconocimiento y posibilidad de actuación formal, por lo que el recurso a alternativas resultaba inevitable.

La Inspección de Trabajo desempeñó un papel esencial a la hora de canalizar los conflictos laborales, en un contexto en que se tendía a hacer una lectura sesgada de los mismos, logró un reconocimiento y aprecio social por todos los interlocutores sociales por su capacidad de interlocución entre las partes.

La situación ciertamente ha cambiado. Por una parte, las organizaciones sindicales han desarrollado sus potencialidades y cuentan con los recursos humanos y organizativos necesarios para no necesitar de la tutela administrativa a la hora de defender los derechos de los trabajadores, tanto de forma individual como colectiva.

Por otra parte, el reconocimiento de los derechos individuales ha encontrado acomodo preferente en sede judicial.

Así mismo, las organizaciones sindicales y empresariales, en ejercicio de su autonomía, han ido ensanchando no solamente los ámbitos de la regulación convencional, extendiendo la negociación colectiva a materias cada vez más alejadas de la mera regulación salarial, sino estableciendo formas de autorregulación y autosolución de los conflictos sobre la base de que una solución impuesta desde fuera por alguien ajeno al conflicto, por alta que sea su cualificación, puede en un momento determinado resolver una situación de tensión, pero en modo alguno acabar definitivamente con las causas que motivaron el conflicto.

Si esta dimensión mediadora, tan enraizada en la tradición inspectora española, como hemos visto, se ha mantenido de forma permanente entre sus rasgos distintivos, la evolución normativa y los procedimientos de reclutamiento y selección han definido el perfil mayoritario de los inspectores como expertos en derecho, como humanistas, más que como profesionales con formación científico-técnica.

Esta limitación ha tratado de paliarse a lo largo de la historia mediante diversas iniciativas que han favorecido el reclutamiento de técnicos en prevención de riesgos laborales, en sus diversas especialidades –Seguridad, Higiene o Medicina en el Trabajo–, pero los resultados han sido la mayor parte de las veces modestos, dado que el rasgo principal del inspector es el de operador jurídico sobre el terreno, verificando el cumplimiento de la normativa y sancionando su infracción.

El modelo de Inspección español

La historia de la Inspección de Trabajo en España constituye un ejemplo de la actuación de dos fuerzas contrapuestas. Una de carácter centrífugo: casi cada vez que se abre un ámbito nuevo de actuación –seguros sociales, emigración– se considera necesario dotarse de un servicio de inspección propio y específico como complemento indispensable para el ejercicio de la competencia asignada. Otra fuerza tiene carácter centrípeto, de forma que, superada la fase inicial, se produce una confluencia de todos los efectivos inspectores en un solo cuerpo o esquema organizativo.

Estos movimientos son similares y suelen ir acompasados con la confluencia en una norma única, de carácter transversal, que recoja el conjunto de infracciones y sanciones en el orden social, o su dispersión en distintas leyes sectoriales o de materias específicas.

Nadie está en condiciones de garantizar que este movimiento pendular no vaya a producirse de nuevo en el futuro.

INHS. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

La Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, entroncando con una acreditada tradición, configura un modelo de Inspección, que habitualmente suele calificarse como "generalista", pero que en realidad debería definirse como "holistico" o global, ya que comprende no solamente un amplio abanico de materias, sino también de procedimientos de actuación.

El modelo español de Inspección de Trabajo y Seguridad Social constituye el paradigma de modelo global, organizándose sus actuaciones «con sujeción a los principios de concepción única e integral del sistema». Este modelo no solamente difiere radicalmente de los sistemas de Inspección propios de los países nórdicos y de inspiración anglosajona sino que su esquema competencial resulta más amplio y completo que el del resto de los países latinos del Sur de Europa.

La falta de correspondencia de este modelo en la mayor parte de los países miembros de la Unión Europea determina que el acervo comunitario en materia de Inspección de Trabajo se limite a las cuestiones relacionadas con la Seguridad y Salud en el Trabajo. Es cierto, sin embargo, que las tendencias dentro de la Unión tienden progresivamente a un enfoque "holístico" en materia preventiva laboral, de forma que no se limite a una mera consideración de los riesgos de naturaleza física, química o biológica, sino que de forma creciente se toman en consideración los factores que tienen incidencia en las condiciones psicosociales de los trabajadores o de colectivos específicos de ellos.

En esta línea de confluencia se llega a un punto de encuentro para que la Inspección de Trabajo se ocupe del trabajo de menores, mujeres, en particular en situación de embarazo o parto, trabajadores discapacitados o contratados de forma temporal, desde la perspectiva de la Inspección de Trabajo española porque constituye una de sus tradiciones más antiguas: la vigilancia de la normativa de protección de determinados colectivos, no sólo específicamente desde el punto de vista preventivo sino desde un enfoque global, los especiales requerimientos que se derivan de sus circunstancias personales, desde la perspectiva comunitaria porque las exigencias de unos niveles de seguridad y salud análogos implican la adopción, en relación con estos colectivos, de medidas específicas.

Asimismo, y en relación con el régimen de jornada o descansos, la Inspección de Trabajo española ha velado por el cumplimiento de la normativa relativa a las condiciones de trabajo, la normativa comunitaria ha ido paulatinamente ocupándose de estas cuestiones sobre la base de que determinadas modalidades de la organización de trabajo, tales como trabajo a turnos, durante la noche o bajo la modalidad de trabajo a rendimiento, tienen incidencia en los riesgos de naturaleza psicosocial, en particular, los riesgos de estrés.

En todo caso, esta aproximación global debe evitar que se produzcan situaciones en que la posibilidad de aplicar un doble enfoque se opte por aquel que presente menos dificultad en su verificación y, sobre todo, otorgue un nivel de protección menor a los trabajadores.

La actuación de la Inspección en el ámbito de las relaciones laborales ha provocado recientemente el interés desde ámbitos completamente alejados de nuestro entorno. En un mundo de economía globalizada, en el que los productos y los servicios se generan en países con sistemas económicos y sociales muy diferentes

(pensemos en los países asiáticos emergentes) las exigencias, procedentes de organizaciones gubernamentales, empresariales y, principalmente, sindicales, o de los propios consumidores, están provocando la implantación de normas laborales análogas a las establecidas en los convenios internacionales. Esta equiparación es meramente formal y sin trascendencia práctica si se carece de un elemento de vigilancia y control de la aplicación de las exigencias normativas. De ahí que la extensión de la competencia inspectora a las condiciones laborales se observe como una eficaz medida de cautela ante los riesgos de la globalización.

En el ámbito de la Unión Europea los proyectos normativos sobre la libre prestación de servicios ha suscitado, entre otras muchas cuestiones, la necesidad de contar no solamente con una base de exigencias normativas mínimas sino la articulación de procedimientos eficaces de verificación y control de las mismas.

Cuestión distinta es la constituida por la actuación en materia de Seguridad Social. Esta competencia, enraizada con los propios orígenes de la Inspección de Trabajo en España, constituye una de sus señas de identidad, seguida de forma generalizada por las Inspecciones de Trabajo de los países iberoamericanos que se inspiran en el modelo español.

La dimensión protectora constituye el anverso de la prevención. La historia preventiva de nuestro país pone de relieve de forma evidente que, cuando la protección y la prevención de los trabajadores se han llevado a cabo de forma coordinada e incluso por las mismas entidades, los progresos experimentados en ambos ámbitos han sido mayores.

Este enfoque merece realmente el calificativo de "holístico" y, aunque ciertamente presenta no pocos problemas en su articulación, resultan evidentes sus ventajas tanto para la eficacia de un sistema global como para los administrados, al poderse abordar en una actuación única y por un mismo funcionario las distintas implicaciones que se derivan de un mismo hecho.

La Ley 42/1997, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, atribuye a los Cuerpos de Inspectores y Subinspectores los cometidos siguientes:

- Vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias así como el contenido normativo de los convenios colectivos en los ámbitos siguientes: ordenación del trabajo y relaciones sindicales, prevención de riesgos laborales, sistema de la Seguridad Social, empleo y migraciones, restante normativa de carácter social que, dada la extensión de la protección social, tanto en sentido económico como jurídico y las políticas de igualdad y lucha contra la discriminación, registra un proceso de constante ampliación.
- Asistencia técnica, tanto a empresas como a trabajadores, a entidades y organismos del sistema de la Seguridad Social o a las restantes Administraciones Públicas.
- Emisión de informes a las autoridades judiciales y laborales competentes.
- Funciones de mediación, arbitraje y conciliación en los conflictos y tensiones que surjan en el ámbito laboral, entroncando, como se ha visto, con una de las señas de identidad que los creadores del modelo querían para la Inspección de Trabajo en España.

La aplicación del modelo presenta evidentes problemas que no pueden ser pasados por alto. Este debate que ocupó durante muchos años las reuniones y conferencias de órganos especializados tanto dentro del ámbito de la OIT como de la UE, en particular en el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT), ha quedado hoy desfasado, dada, como se ha señalado más arriba, la progresiva confluencia entre ambos modelos: el especializado y el global.

La Ley Ordenadora de la Inspección se hace eco a lo largo de su articulado de este planteamiento y apunta las líneas básicas para su solución.

Por una parte, establece en su artículo 6°: «Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social están facultados para desempeñar todas las competencias que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene atribuidas....La especialización funcional que regula esta Ley será compatible con los principios de unidad de función y acto».

Este planteamiento teórico –afirmación de los principios de unidad de función y de acto– no deja de suscitar dudas sobre su viabilidad en la práctica. Las objeciones que de forma más clara pueden plantearse son de dos clases:

- ¿Es realista pensar que cada uno de los Inspectores, o al menos la inmensa mayoría de ellos, cuenta con tal caudal de conocimientos en todas las materias a las que se extiende la misión inspectora de forma que pueda no solamente controlar y verificar el cumplimiento de la normativa de aplicación sino informar y asesorar a empresarios y trabajadores sobre la forma más adecuada y eficaz de cumplir los deberes impuestos por la normativa?
- La segunda cuestión que se suscita se fundamenta sobre la posibilidad, dado el régimen de funcionamiento de la Inspección y la carga de trabajo que soporta, de la viabilidad de que en cada actuación inspectora se lleve a cabo una comprobación exhaustiva, tanto desde el punto de vista extensivo como intensivo, de forma que no puedan derivarse responsabilidades, incluso en el ámbito penal, por haber incumplido «el deber de cuidado exigible».

De acuerdo con la opinión sentada por el Tribunal Supremo en la Sentencia N° 537/2005, de la Sala de lo Penal recurrida en amparo ante el Tribunal constitucional, «si bien es cierto que no se puede exigir que en una visita para un fin concreto que no está relacionado con las medidas de seguridad e higiene se inspeccione, por propia iniciativa y sin causa que lo justifique, las condiciones en las que se está realizando los diferentes trabajos, sin embargo existen supuestos en los que pueden resultar patentes y a simple vista las deficiencias en materias de seguridad o casos...en el que se trata de una empresa que funcionaba clandestinamente y sin control, lo que puede presuponer unas condiciones laborales precarias en todos los aspectos, incluida la seguridad, ...por lo que resultaba aconsejable que se hubieran ejercido, al mismo tiempo, las competencias que en seguridad e higiene corresponden a los Inspectores de Trabajo...».

De confirmarse esta línea jurisprudencial, la actuación inspectora debería abarcar todos los aspectos sobre los que se extienden sus competencias en todos aquellos supuestos que «puedan presuponer» la existencia de condiciones laborales precarias.

Ciertamente se han adoptado algunas medidas en el plano normativo con vistas a dificultar la consolidación jurisprudencial de la indicada sentencia, como la reciente reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por el RD 138/2000 (ROFIT), operada en el RD 689/2005, en cuya Disposición final primera se establece: «Dado el carácter singular de las órdenes de servicio, no serán exigibles otras actuaciones al margen del servicio encomendado. No obstante, si el inspector apreciara, en el curso de la visita, la evidencia manifiesta de un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, podrá ordenar la paralización inmediata de tales trabajos o tareas conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales».

Sin embargo, de entre todas las alternativas posibles, la medida más eficaz para el mantenimiento del modelo consiste en afirmar que los principios de «unidad de función y de acto» y «concepción única e integral del sistema», proclamados, respectivamente, en los Artículos 6.2 y 15.1 de la Ley Ordenadora, han de predicarse y resultan exigibles al sistema en su conjunto y no a la actuación individual de cada uno de los Inspectores.

Además, en la medida en que la actuación de la Inspección se lleve a cabo en la forma y con determinados procedimientos no solamente resultará más eficaz sino menos insegura, desde el punto de vista de exigencia de responsabilidades, para los Inspectores y Subinspectores intervinientes.

El debate sobre la eficacia de la actuación inspectora, y los indicadores para medirla, se entremezcla en las reuniones de los altos responsables de las Inspecciones de Trabajo europeas sobre las medidas de garantía y protección no sólo jurídica y económica de los Inspectores, sino sobre su propia integridad física, teniendo en cuenta no solamente el número de actos de obstrucción que se producen sino, como ocurrió el año pasado en Francia, con las agresiones físicas, que provocaron el asesinato de dos Inspectores de la Agricultura.

Entre las medidas que pueden señalarse para incrementar la seguridad y la eficacia merecen, en mi opinión, destacarse las siguientes, de acuerdo con el planteamiento explicitado en el Articulo 19.1 de la Ley Ordenadora:

- Planificación y programación de las actuaciones.
- Trabajo en equipo.
- Implantación de procedimientos formalizados.

Planificación y programación de las actuaciones

En la medida en que la actuación de la Inspección obedezca esencialmente a actuaciones planificadas, en las que se han determinado previamente los parámetros de referencia y los objetivos a conseguir y la actuación inspectora esté orientada no solamente a verificar la situación existente en un momento determinado, reaccionando básicamente mediante la formulación de una propuesta de sanción, sino verificando a través de verificaciones sucesivas que las irregularidades detectadas han sido objeto de corrección o subsanación, la conducta de los Inspectores estará no solamente menos expuesta al riesgo de exigencia de responsabilidades imprevistas sino que alcanzará el objetivo básico de su actuación, que consiste en el cumplimiento de la normativa, corrigiendo las deficiencias y restableciendo el derecho lesionado.

Ya se ha señalado que una de las cuestiones más importantes, planteadas entre los responsables de la Unión Europea, con independencia del modelo de inspección, consiste en determinar la eficacia de la actuación inspectora, con objeto de conseguir la equiparación de trato, ya que una vez más surge la cuestión de que, siendo necesaria, resulta insuficiente la existencia de una misma normativa, como sucede en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, si no se aplica sobre la base de principios y criterios comunes y niveles de exigencia análogos, ya que, en caso contrario, no solamente no se garantiza el mismo nivel de protección para «los trabajadores europeos» sino que se impide la aplicación del principio básico de «la libre competencia».

En el modelo español de Inspección de Trabajo y Seguridad, se ha corrido con frecuencia el riesgo de que la eficacia inspectora se limite a la consecución de los objetivos asignados como indicadores de la actividad o de la obtención de resultados recaudatorios.

Esta tendencia, que puede conducir a una limitación o reducción de la tarea inspectora, plantea la cuestión de si la eficacia de la actuación ha de medirse por la mera realización de actividades o consiste en la obtención de resultados.

Dentro de un esquema de funcionamiento, en el que, como se ha dicho, la realización de la totalidad de las competencias solamente puede atribuirse al sistema en su conjunto, adquiere una especial relevancia la "planificación" y "programación" de la actuación inspectora, de forma que las actuaciones individuales de cada uno de los efectivos que integran el sistema se enmarquen dentro de la actuación global y se dirijan a la consecución de los objetivos asignados al conjunto.

Ciertamente, como servicio público que es –Articulo 1.2 de la Ley Ordenadora–, la Inspección de Trabajo no puede dejar de atender las reclamaciones o denuncias que se le presenten o las peticiones de informe o asesoramiento que le demanden las autoridades laborales o los Tribunales de Justicia, pero supondría renunciar a tener iniciativa propia y orientar su actividad con vistas a la obtención de unos objetivos previamente determinados, de ahí que la actuación por propia iniciativa del Inspector o Subinspector solamente resulta de recibo cuando se enmarca dentro de un contexto previamente determinado –sector de actividad o zona geográfica concretos– en situaciones en las que se carece o no resulta necesario determinar de forma concreta y pormenoriza las empresas o centros de trabajo a inspeccionar.

La aparente contradicción entre la actuación de origen individual –actuación rogada– y la actuación de origen general –actuación planificada– tiene un cauce de solución cuando la planificación de la actuación inspectora es el resultado no de un proceso interno

del propio sistema, ni siquiera de las distintas Administraciones Públicas –estatal o autonómica– sino de los procedimientos de colaboración que la Inspección de Trabajo debe fomentar con las organizaciones de empresarios y de trabajadores, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5° b) del Convenio 81 de la OIT.

Resulta evidente que, en la medida en que las organizaciones sindicales y empresariales colaboren con el sistema de la Inspección en la determinación de los planes de actuación, las denuncias individuales están llamadas a relevancia tanto en cuanto a su número como a su entidad, y la actuación inspectora saldrá ganando no solamente en eficacia sino en eficiencia.

Trabajo en equipo

La concepción tradicional de la Inspección ha puesto el énfasis en la «autonomía técnica y funcional», reconocida expresamente en el Artículo 6,1 de la Ley Ordenadora; sobre la base de la situación jurídica y condiciones de servicio consagra el Artículo 6 del Convenio 81 de la OIT: «estabilidad en el empleo» e independencia de «los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida», lo que ha contribuido a exacerbar pautas de conducta marcadamente individualistas y la pérdida casi total de "conciencia corporativa". Muchos de los Inspectores y Subinspectores de Trabajo están aquejados en España de los problemas específicos de un régimen de "teletrabajo".

Sin embargo, entre las principales innovaciones que establece el ROFIT, en la línea de favorecer la actuación planificada y la especialización funcional, figuran los "equipos de inspección", que se definen –Artículo 56.1– como «la estructura básica de la acción inspectora en cuyo seno se desarrollan los principios de especialización y de unidad de función y de acto».

Esta unidad, cuya constitución ha de responder a diversos criterios, tanto geográficos como sectoriales, es capaz de desarrollar la totalidad de las competencias asignadas, ha de estar integrado por inspectores y subinspectores especializados en las distintas áreas funcionales.

Los equipos de inspección, a los que el ROFIT dota de una gran autonomía de funcionamiento hasta el punto de poder contar con personal de apoyo específico, han resultado prácticamente inéditos.

La falta de definición en cuanto a su estructura y funcionamiento, la promoción a la Jefatura por criterios distintos a los operativos, ha frustrado una propuesta que se señaló muy novedosa y eficaz para compaginar los principios de especialización y actuación integral.

Implantación de procedimientos formalizados

Cuando la actuación se lleva a cabo de forma planificada y el programa de actuación tiene alcance general, la actuación inspectora ha de ajustarse a unos parámetros normalizados o, por utilizar una expresión que no induzca a error, "formalizados", mediante la utilización de los denominados "protocolos" o "guías de actuación", técnicamente «los criterios operativos comunes» que, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 18. 3.7 de la Ley Ordenadora, corresponde establecer a la Autoridad Central de la Inspección.

Las ventajas derivadas de la utilización de tales protocolos pueden considerarse desde una triple perspectiva:

- En primer lugar, como una garantía para dotar de "consistencia" al sistema, de forma que, ante supuestos semejantes, la reacción sea análoga. Un sistema consistente permite, por otra parte, comparar y valorar con mucha mayor facilidad las actuaciones y los resultados.
- En segundo lugar, mejora la seguridad jurídica de los administrados, ya que la reacción jurídica es consecuente con la situación existente, con independencia del inspector individual que lleve a cabo la actuación.
- Finalmente, los "protocolos" pueden servir para que los administrados puedan realizar sus propias verificaciones, de forma que pueda incrementarse por propia iniciativa el nivel de cumplimiento de la normativa.

Ya se ha señalado que la existencia de un modelo generalista no está reñida sino que ha de complementarse con una cierta especialización funcional individual.

Dicha especialización, prevista en el Artículo 19 de la Ley Ordenadora, implica determinados exigencias relacionadas con la estructura y la formación de los recursos humanos del sistema.

Para que pueda llevarse a cabo una actuación planificada y programada no solamente es necesario que los objetivos sean indicados de forma clara sino que se disponga de una estructura adecuada en cada una de las Inspecciones Territoriales o Provinciales para hacer posible y eficaz la programación establecida. La actual estructura de la Inspección con una configuración excesivamente plana hace muy difícil que los requerimientos derivados de una actividad planificada puedan llevarse a la práctica.

Esta carencia tiene su reflejo en las dificultades para articular una verdadera "carrera profesional", ya que las posibilidades de promoción se ven sensiblemente limitadas.

Una última cuestión a abordar consiste en la selección de las actuaciones a llevar a cabo. Dada la siempre insuficiente dotación de efectivos humanos, tanto de carácter técnico como de apoyo, de que dispone la Inspección en relación con las tareas encomendadas, es absolutamente imprescindible seleccionar aquéllas que tengan mayor incidencia y efecto social. Son las denominadas "acciones de efecto multiplicador", es decir, cuando la actuación de la Inspección no se dirige a verificar y corregir el incumplimiento o deficiencia existente en una empresa o centro de trabajo concreto sino que se trata de una carencia que se repite de forma constante en muchas empresas, al tratarse de una deficiencia o fallo inducido por una entidad o equipo de trabajo que se halla presente en muchas empresas. La detección de esta situación y la planificación de actuaciones que incidan sobre aquellas entidades o procedimientos que se hallan generalizados entre las empresas dan como resultado que una sola actuación surta efectos en decenas o cientos de centros de trabajo.

La actuación de la Inspección no puede mantenerse al margen de las nuevas técnicas de comunicación e influencia social, en las que la presentación de determinadas actuaciones, la complicidad de los

agentes sociales en su planteamiento y realización hacen que su impacto ante la opinión pública y los trabajadores y empresarios se multiplique y aumente su eficacia.

En el modelo español de la Inspección de Trabajo ha primado, en contra de las previsiones del General Marvá, que perfilaba una inspección con gran peso de ingenieros, la incorporación de personal con formación humanística, básicamente jurídica.

Aunque la actuación esencial de la Inspección de Trabajo sea el control de la normativa, y, en consecuencia, forme parte de los operadores jurídicos, resulta evidente que ha de contar con los conocimientos y experiencia de carácter técnico que le permitan desempeñar su función consultiva y asesora, sin perjuicio de la colaboración pericial de especialistas en las distintas disciplinas médicas, químicas o de las diversas especialidades de ingeniería.

La inexistencia de profesionales que reúnan el doble perfil, dada la fuerte dualidad existente en el sistema universitario español, es la causa de las dificultades para reclutar un número de efectivos adecuado para atender las crecientes demandas, por lo que, sin abandonar los valores de un sistema de selección en el que priman la capacidad, la preparación, la igualdad de oportunidades, la objetividad y la transparencia, se tenga en cuenta la situación existente para que se perfeccione con la valoración de la experiencia profesional acreditada, las facultades contrastadas y pueda completarse con un proceso de formación de carácter igualmente selectivo.

Principios comunes para la Inspección de Trabajo en relación con la seguridad y salud en el puesto de trabajo

El Comité de Altos Responsables de la Inspección aprobó, en noviembre de 2005, en el plenario celebrado en Maastricht, un documento en el que se recogen los «principios comunes para la Inspección de Trabajo en relación con la seguridad y salud en el trabajo».

Tales principios se dividen en los denominados "principios esenciales", cuya aplicación es imprescindible que se realice en todos los Estados miembros de la Unión Europea, ya que, de acuerdo con la opinión del Consejo de Ministros y de la Comisión, "una efectiva exigencia de la aplicación de la normativa comunitaria constituye una precondición para la mejora de la calidad del ambiente de trabajo".

Por otra parte, figuran los "principios de desarrollo", cuyo seguimiento es esencial para que los Estados miembros alcancen los objetivos establecidos en la "Estrategia Comunitaria en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo". Aunque la Estrategia a la que se refieren es lógicamente la "Estrategia 2002-2006", resulta evidente que serán de aplicación, previa adaptación si fuese necesario, a la nueva Estrategia 2007-2012. Los principios esenciales se concretan en los aspectos siguientes:

a) Planificación y seguimiento, que se concreta en las acciones siguientes:

- Preparar planes de trabajo anuales estableciendo las áreas prioritarias de acción para el año y detallando las inspecciones y otros programas que serán necesarios para poner en práctica.
- Establecer sistemas de seguimiento del progreso del plan anual y para obtener los datos necesarios para el informe anual al SLIC.

b) Competencia e independencia de los Inspectores con vistas a:

- Asegurarse de que tanto hombres como mujeres pueden ser designados como inspectores; que los inspectores tienen las cualificaciones adecuadas; que son competentes para asumir sus responsabilidades; y que reciben la formación, las instrucciones y la información adecuada para llevar a cabo sus obligaciones en el trabajo; asegurar que los inspectores pueden obtener soporte especializado técnico, científico y de cualquier otro tipo que les ayude a llevar a cabo sus obligaciones.
- Asegurar que los inspectores son imparciales, que son independientes de las compañías y organizaciones que inspeccionan y que no asumen obligaciones que puedan interferir con sus responsabilidades principales; asegurar que a los inspectores se les provee de oficinas adecuadas, medios de transporte y se les reintegran todos los gastos en los que hayan podido incurrir al llevar a cabo sus obligaciones.

c) Poderes de los Inspectores, con la finalidad de:

- Asegurar que los inspectores tienen facultades necesarias para llevar a cabo sus obligaciones.
- Éstos deberían incluir en particular los poderes de: entrar en los centros de trabajo sin aviso previo; llevar a cabo inspeccione e investigaciones en los centros de trabajo; requerir a los empresarios y empleados que les aporten información importante para su inspección e investigación; examinar archivos e informes relacionados con los niveles de seguridad y salud en el centro de trabajo; aplicar, o iniciar, sanciones cuando éstas se consideren necesarias; requerir la inmediata paralización del trabajo en caso de un riesgo grave. En ciertos estados miembros este riesgo grave debe ser también inminente, en otros, la gravedad del riesgo puede hacerse realidad más tarde, como en el caso de los efectos latentes en la salud.

Estos poderes deben ejercerse teniendo en cuenta plenamente la confidencialidad de los datos médicos, de la información económica, de los secretos industriales y de las quejas de los trabajadores.

Orientación para inspectores, para lo que es preciso establecer instrucciones por escrito con el enfoque que deba ser adoptado por los inspectores en sus visitas e indicando las acciones que se deberían tomar en circunstancias particulares.

Comunicaciones internas, de forma que se puedan asegurar los canales de comunicación adecuados para permitir que tanto las buenas prácticas como las áreas que requieran mayor atención son señaladas o puestas de manifiesto a los inspectores, a las autoridades políticas y a los legisladores, especialmente mediante el uso de adecuados sistemas informáticos.

Estos principios tienen una aplicación práctica en los denominados "principios de desarrollo".

INHS. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Los principios de desarrollo

Los principios de desarrollo abordan los fines y objetivos más amplios de la Estrategia Comunitaria. Algunos están ya aplicándose en ciertas Inspecciones de trabajo, otros pueden ser aspiraciones a largo plazo en la mayoría de las Inspecciones de trabajo. Aunque es importante mantener la prioridad sobre aquellas funciones que afectan a la exigencia de cumplimiento de las normas legales, que sólo los inspectores de trabajo pueden poner en práctica, es también importante mejorar la protección de los trabajadores mediante la aplicación de los principios más desarrollados. Es por lo tanto importante que los Estados miembros adopten medidas para:

- Desarrollar un mejor conocimiento de un enfoque integrado y holístico para favorecer una amplitud de miras cultural en la Inspección de Trabajo y hacer que los inspectores sean más conscientes de su papel en la promoción del bienestar en el trabajo.
- Animar el desarrollo de relaciones de cooperación entre la Inspección de Trabajo y otros actores interesados que pueden influir en un enfoque hacia el bienestar en el trabajo.
- Asegurarse de que los planes de trabajo y las prioridades tienen en cuenta los cambios económicos, los cambios en las estructuras del empleo y su influencia sobre la seguridad y salud en el trabajo y en las prioridades.
- Asegurarse de que los inspectores son adecuadamente entrenados en los asuntos nuevos y emergentes, y que el soporte especialista se adecua a los cambios de prioridades y perspectivas.
- Desarrollar sistemas de seguimiento de las técnicas, procesos y actividades de inspección que tengan en cuenta los enfoques internacionales de calidad en la gestión.

El plan estratégico de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

En junio de 2004 se aprobó el Plan Estratégico para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como respuesta a las demandas sociales y compromiso de los poderes públicos y de los agentes sociales para adoptar las medidas necesarias que permitiesen dar una respuesta adecuada a algunos de los problemas sociales más acuciantes, como la precariedad en el empleo, la siniestralidad laboral, la economía irregular y el trabajo de los extranjeros.

El Plan consta de tres grandes objetivos, tanto de carácter interno como externo, y, además de incluir un incremento en los efectivos inspectores hasta alcanzar el objetivo en la legislatura de 1.000 inspectores y 1.000 subinspectores, se señalan objetivos relacionados con el incremento de la eficacia y de la eficiencia en la actuación inspectora. Por lo que hace referencia a estos aspectos, que se consideran de interés general, en el plan se destacan los siguientes: incrementar la eficacia de la actuación inspectora; y la obtención de mayores y mejores resultados mediante la realización de las medidas siguientes:

Potenciar las actuaciones planificadas y programadas:

- Alcanzar a medio plazo (2006) un equilibrio entre actividad programada y actividad rogada.
- Reducir de forma progresiva las actuaciones llevadas a cabo por propia iniciativa.
- Intensificar las actuaciones de "efecto multiplicador": servicios de prevención, entidades auditoras, gestorías.
- Realizar campañas selectivas en sectores de alta siniestralidad, precariedad en el empleo o fraude, en las que se incluyan las fases de información, asesoramiento y posibilidad de corrección voluntaria por los empresarios afectados.
- Potenciar el grado de especialización y preparación con vistas a responder eficazmente a las nuevas demandas sociales.
- Programar acciones de seguimiento que permitan contrastar la eficacia de la actuación inspectora.

Generalizar las actuaciones "formalizadas"

- Actuación de acuerdo con "protocolos" o "guías de actuación". En el año 2005 se llevó a cabo la elaboración e implantación de los protocolos siguientes:
  integración de la prevención y plan de prevención;
  coordinación de actividades preventivas;
  investigación de accidentes;
  evaluación de equipos de trabajo;
  condiciones de trabajo con efectos psicosociales;
  construcción: andamios y zanjas (entibación);
  trabajos en espacios confinados;
  trabajadores de empresas de trabajo temporal.
- Tener una participación más activa en la exigencia de responsabilidades penales en la lucha contra la siniestralidad –revisión de la Instrucción 104/2001, lo que se ha llevado a cabo con la aprobación de la Instrucción 1/2007, a la que se ha aludido más arriba–.
- Actuaciones conjuntas sobre sectores o empresas de condiciones análogas: grandes empresas, multisectorial específica.
- Fomentar, mediante programas de inspección específicos, el cumplimiento de la normativa del orden social en las Administraciones Públicas y sector público.

Evitar las tensiones entre actuaciones inspectoras e indicadores a efectos del devengo de productividad:

- Determinación de los objetivos anuales para la actuación inspectora en Conferencia Sectorial:
  objetivos y programas de alcance general;
  actuaciones en materias de competencia estatal exclusiva: trabajo de extranjeros;
  plan de actuación en materia de Seguridad Social;
  programas sectoriales de actuación establecidos en las Comisiones Territoriales.
- Determinación con el Ministerio de Economía y Hacienda de indicadores adaptados a los citados objetivos a efectos de generación de la bolsa de productividad.

- Establecimiento conjunto e instrumentación de las aportaciones en medios materiales y financieros a cargo de la Tesorería General de la Seguridad Social y, en su caso, de las CC.AA. relacionados con la consecución de determinados resultados.
- Mejorar la eficiencia del sistema de la Inspección (incrementar el rendimiento de los recursos humanos disponibles).
- Para ello se diseñó y se está ejecutando un programa de actuación cuyos elementos clave son los siguientes:
  puesta en marcha de las primeras "piezas" del nuevo sistema informático: foro del conocimiento; presencia de la Inspección en la página "web" del Ministerio; funcionamiento y uso habitual del correo electrónico; gestión del cambio; desarrollo e implantación del nuevo sistema informático "LINCE":
  desarrollo de la Intranet corporativa; definición y adquisición del "hardware" adecuado;
  plan de gestión y explotación de información con vistas a intensificar el intercambio de información mediante conexiones informáticas dentro y fuera de la Inspección;
  implantación del sistema de "e-administración" en la Inspección de Trabajo;
  mejora de las instalaciones de forma que todos los inspectores y subinspectores dispongan de un puesto de trabajo permanente en dependencias administrativas;
  incrementar la formación informática de todo el personal de forma que más del 95% del personal técnico y el 100% del personal auxiliar esté capacitado para realizar su trabajo de forma autosuficiente.
- Garantizar unos programas de actuación comunes y unos niveles de exigencia análogos en el ámbito del Estado: Lo que implica, entre otras, la adopción de las medidas siguientes:
  el establecimiento de planes y objetivos de alcance general;
  regulación de las actuaciones en las materias transferidas de ámbito supraautonómico;
  realización de las campañas europeas sobre materias transferidas: participación de las CC.AA. en su definición y realización mediante su presencia en el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo.

El Plan Estratégico está teniendo un grado de desarrollo razonable, aunque es preciso reconocer que, dado que implica la puesta en marcha de procesos que afectan no solamente a las instalaciones y a los equipos de trabajo sino también a los personas y a sus procedimientos y métodos de trabajo, está provocando las lógicas resistencias, derivadas tanto de la dificultad por vencer ciertas inercias como sobre todo por su contenido de verdadero cambio de la "cultura" de una organización ya centenaria como la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

11. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo: organismo técnico especializado de referencia nacional

Beatriz Losada Crespo
Ex-Consejera de Asistencia Técnica y Normas
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Marta Jiménez Agueda
Consejera Técnica de Dirección
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

En España, como en la mayoría de los países, los organismos de carácter técnico y científico, en materia de prevención de riesgos laborales, se configuraron y desarrollaron por primera vez al regularse los primeros sistemas de protección social contra las contingencias derivadas de los accidentes de trabajo. Así, en la Ley y Reglamento de Accidentes de Trabajo de 1900 están las primeras normas de prevención de los riesgos laborales, creándose la "Junta Técnica" para el estudio y reglamentación de los mecanismos para la prevención de los accidentes de trabajo, que debe ser considerado como el primer antecedente del INSHT.

La Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, autorizó al Gobierno para aprobar, en el plazo de dos años, el texto o textos articulados en desarrollo de la misma. Posteriormente, por Decreto Ley 1/1966, de 12 de enero, fue prorrogado hasta el 30 de abril del mismo año el plazo inicialmente fijado, publicándose en el Boletín Oficial del Estado, de 22 de abril de 1966, el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, mediante Decreto, de 21 de abril de 1966 (número 907/66 Ministerio de Trabajo).

En su artículo 20.1 d), dentro de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social, se comprenden los servicios sociales a los que se refería aquella Ley, así como en los que en el futuro pudieran crearse, en materia de Asistencia, Medicina preventiva, Higiene y Seguridad en el Trabajo, Reeducación y Rehabilitación de inválidos, Empleo o colocación y Promoción Social. El capítulo V de la precitada norma establecía en su artículo 24: «como complemento a las prestaciones correspondientes a la situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social, ésta, con sujeción a lo dispuesto por el Ministerio de Trabajo en conexión con sus órganos y servicios correspondientes, podrá extender su acción a los Servicios Sociales que se enumeran en el artículo siguiente, estableciendo para ello la oportuna colaboración con las obras e instituciones sindicales especializadas en los Servicios Sociales que se regulan en el presente capítulo».

El artículo 25 lleva a cabo la enumeración de los Servicios Sociales a los que se refería el artículo 24 identificando como tales a: Higiene y Seguridad del Trabajo; Medicina preventiva; Recuperación de inválidos y Acción formativa.

La Higiene y Seguridad del Trabajo comprendía las normas técnicas y medidas sanitarias de tutela o de cualquier otra índole que tuvieran 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 Ley, una actitud positiva y constructiva respecto a la prevención de los accidentes y enfermedades que pudieran derivarse de su actividad profesional; y lograr, individual y colectivamente, un óptimo estado sanitario.

En su artículo 27 se atribuye al Ministerio de Trabajo la regulación, con carácter general o especial, de las condiciones y requisitos que a afectos preventivos debían cumplir empresas y centros de trabajo en relación con la Seguridad e Higiene del Trabajo. El Ministerio de Trabajo directamente a través de sus Servicios Generales de Seguridad e Higiene del Trabajo y en conexión con la Seguridad Social y sus Entidades Gestoras fomentaría la creación de Consejos Territoriales de Higiene y Seguridad en las ramas profesionales que así lo requirieran, así como la fundación de laboratorios y centros de estudio y publicidad especializados y la realización de campañas de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

El Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo

Mediante Orden de 7 de abril de 1970 (Ministerio de Trabajo, BOE del 16) se aprueba la realización del Plan Nacional por la Dirección General de la Seguridad Social, cuyo artículo 1 encomienda a esta Dirección General la formulación y realización del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo para la mejor ejecución del Servicio Social previsto en el apartado a) del artículo 25 de la Ley de Seguridad Social, del 21 de abril de 1966. Asimismo, dicha Dirección General debía desarrollar e impulsar la puesta en práctica del precitado Plan por los organismos ya establecidos o que al efecto se establecieran fijando el orden de prioridad de las medidas a adoptar en conexión con los Servicios Generales de Seguridad e Higiene en el Trabajo, dependientes del Ministerio de Trabajo y con las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, y en estrecha colaboración con la Organización Sindical y con las empresas.

Este Plan comprendía todas aquellas medidas a que debía extenderse la acción protectora del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, tanto en empresas, como en centros sometidos a la Ley de la Seguridad Social y cuantas otras estimaran necesarias o convenientes para impulsar la ejecución de la política nacional de prevención y seguridad del trabajo definidas por el Ministerio de Trabajo. Junto a aquéllas, las bases conforme a las cuales debían coordinarse las actividades que, a efectos de la más perfecta adaptación mutua entre quienes trabajan y sus centros y puestos de trabajo, realicen los distintos organismos y Entidades públicas y privadas que intervinieran o colaboraran en la puesta en práctica de cuantas medidas hubieran sido programadas. Del mismo modo, comprendería los recursos financieros que debían asignarse para cubrir las atenciones del precitado Servicio Social, así como su distribución para el cumplimiento de las funciones y actividades comprendidas en el Plan, y los estudios, investigaciones y campañas informativas que debieran llevarse a cabo para el progresivo desarrollo, perfeccionamiento y difusión del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo. Por último, comprendería igualmente todos aquellos datos estadísticos que hubieran de formalizarse en relación con aquellas actividades de dicho Servicio Social y los resultados obtenidos en el cumplimiento de sus cometidos.

Mediante Decreto 2891/1970, de 12 de septiembre (Ministerio de Trabajo BOE del 12), se crea el Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo como Institución de la Seguridad Social, que, en lo sucesivo, entre otras funciones, habrá de ejercer el alto asesoramiento del Ministerio en dichas materias, fijar las directrices generales del Plan, informarlo y supervisar su ejecución e impulsar y coordinar la acción de los Organismos e Instituciones públicos, sindicales o privados que tengan como fin la prevención de accidentes de trabajo y, en general, la higiene y seguridad en el mismo.

La Orden del 9 de marzo de 1971 (Ministerio de Trabajo BOE del 11) por la que se aprueba el Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo desarrolla orgánicamente la Dirección Ejecutiva del Plan Nacional y da efectividad a las directrices generales acordadas por el mismo, recogiendo el aspecto funcional, de ejecución y coordinación de las acciones preventivas expuestas en las citadas directrices y, concretamente, las que se refieren a la formación de conciencia en materia de Higiene y Seguridad del Trabajo; normalización y racionalización, tanto de la gestión de accidentes como de los mecanismos y medios de protección por evitarlos, así como de la necesaria integración de todas las acciones ejercidas por aquellos Organismos que, por imperativo legal, reglamentario o por la vía de la colaboración, tenían reconocidas o venían realizando actuaciones en esta materia social.

La Orden, de 9 de marzo de 1971, encomienda al Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo acciones de naturaleza formativa en todos los niveles educativos; dentro de la empresa; así como la formación de especialistas de Higiene y Seguridad en el Trabajo. Igualmente se le atribuyen acciones de asesoramiento técnico-preventivo y clínico-laboral. En el marco de la empresa las acciones se concretaron en la creación de los servicios técnicos de seguridad en las empresas que contasen con servicios médicos autónomos, mientras que en la mediana y pequeña empresa se concretaron en acciones preventivas y aspectos médicos y técnicos, mediante los Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo. Por otro lado, para lograr la adecuada coordinación de las acciones preventivas desarrolladas por las Mutualidades Laborales y Mutuas Patronales, establecieron directrices para garantizar que los medios técnicos y económicos puestos a su disposición obtuvieran el máximo rendimiento en el cumplimiento de sus fines.

Junto a las precitadas acciones, se le encomiendan otras de carácter general, tales como:

- Realizar el control estadístico, normalizando la ficha estadística, con todos aquellos datos que se consideren necesarios para obtener la información necesaria y el control de eficacia de las medidas que se adopten.
- Proponer a los Organismos competentes la normalización de los medios de protección personal y mecanismos preventivos.
- Establecer las bases generales a las que deba ajustarse la normalización y coordinación de la gestión de accidentes de trabajo.
- Realizar las campañas nacionales, provinciales, locales o sectoriales, con las que se fomentará la creación de una conciencia en materia de higiene y seguridad del trabajo.
- Evacuar informes sobre cuantas cuestiones afecten a materias de Higiene y Seguridad del Trabajo.

La estructura orgánica del Plan Nacional atribuye la ejecución de las acciones en las que se materializa a la Dirección Ejecutiva del mismo y a los Órganos de ella dependientes, esto es:

- Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad del Trabajo: como centros técnicos de asesoramiento y formación a los Gabinetes Técnicos Provinciales, así como la formación de especialistas en Higiene y Seguridad en el Trabajo.
- Consejos provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo: como órganos consultivos de promoción y coordinación de esta materia en el ámbito provincial.
- Gabinetes Técnicos Provinciales: órgano de trabajo del Consejo Provincial al que le corresponde la supervisión y control de la ejecución de las medidas del Plan Nacional a nivel provincial, así como el asesoramiento y coordinación de todos los órganos que tengan atribuidas competencias en la materia.
- Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo: como unidades de base de la acción del Plan Nacional en la mediana y pequeña empresa a los que les compete la realización de reconocimientos médicos reglamentarios, análisis y valoración periódica de las condiciones higiénicas de los locales, centros de trabajo y servicios higiénico-sanitarios de las empresas; así como el asesoramiento sobre medidas de seguridad a implantar en cada empresa según sus características y riesgos.

En este mismo contexto se aprueba, por Orden de 9 de marzo de 1971 (Ministerio de Trabajo, BOE de 16 y 17 de marzo, rectificaciones BOE de 6 de abril), la Ordenanza General que viene a dar

respuesta a la sustancial transformación de las estructuras y procesos productivos operada en España y a la introducción de nuevas técnicas y métodos de trabajo que provocaron un aumento de la siniestralidad registrada en los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, obligando a regular e intensificar, con carácter general, la puesta en práctica de las oportunas medidas de prevención, así como ordenar para su debido ejercicio las potestades, funciones y facultades de los órganos de la Administración Pública que habían de dirigir o proveer cuanto fuere necesario para lograr una plena efectividad de tales medidas y exigir las responsabilidades de carácter administrativo a que hubiere lugar por incumplimiento o inobservancia de las mismas.

Todo ello puso de manifiesto la urgente necesidad de proceder a la actualización del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aprobado por Orden de 31 de enero de 1940, y la de establecer normas de carácter singular y concreto para determinados grupos de actividades y sectores o trabajos afines a ellos, cuyos riesgos específicos diferenciales así lo aconsejasen. A estas consideraciones se hace necesario añadir que la Ley de la Seguridad Social, de 21 de abril de 1966, como complemento de las prestaciones que en la misma se otorgan, autorizó al Ministerio de Trabajo no solamente para extender su acción a los Servicios Sociales que enumera en su artículo 25, sino también con respecto al de Higiene y Seguridad del Trabajo, para regular, con carácter general o especial, las condiciones y requisitos que a efectos preventivos habrían de cumplir las empresas y demás centros sometidos a dicha Ley y a refundir y ampliar, en su caso, las normas vigentes en la materia. Media, además, la circunstancia de que el Ministerio, en conexión con los Servicios Generales de Seguridad e Higiene en el Trabajo del Departamento, encomendó a la Dirección General de la Seguridad Social, por Orden de 7 de abril de 1970, la formulación y realización del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo mencionado previamente.

El Decreto, de 10 de agosto de 1976, número 2133/76 del Ministerio de Trabajo (BOE de 16 de septiembre de 1976) regula la ordenación de la Seguridad e Higiene en el Trabajo atribuyendo las funciones de ordenación, orientación y desarrollo de acciones en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo a la Dirección General de Trabajo y haciendo depender, orgánica y funcionalmente, el Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo de aquella Dirección General. Esta nueva conceptuación del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo le atribuye el carácter de organismo técnico del Ministerio de Trabajo con cometidos de estudio, investigación, formación, asesoramiento y realización de las acciones que se le encomienden en los campos de la Medicina del Trabajo, Seguridad del Trabajo e Higiene Industrial en conexión y dependencia con el Servicio General de Seguridad e Higiene en el Trabajo y la Inspección de Trabajo. Sin embargo, el Decreto 2133/76 mantiene la naturaleza de Servicio Común de la Seguridad Social del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, consolidando la estructura existente desde su creación, y quedando ésta configurada en una Sede Central, Centros Territoriales y Gabinetes Técnicos Provinciales.

Mediante Orden, de 12 de noviembre de 1976 (Ministerio de Trabajo, BOE de 26), se regula la organización del Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo, a cuyo frente habrá un Director Ejecutivo, nombrado por el Ministro de Trabajo, a propuesta del Director General de Trabajo, y estructurándolo a nivel central en tres unidades orgánicas: Dirección del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo, Subdirección Técnica y Subdirección Administrativa. Y a nivel provincial el servicio social se estructura en Institutos Territoriales y Gabinetes Técnicos Provinciales.

Transformación en organismo autónomo de la Administración general del estado en 1978. Fin de la adscripción a la seguridad social

Como consecuencia del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, de gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo (BOE del 18), se establece la supresión del entonces Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo y su transformación en Organismo Autónomo de la Administración General del Estado, adscrito al Ministerio de Trabajo.

Ante los importantes defectos de organización y la falta de una coherente concepción sistemática de la estructura y funcionamiento de la Seguridad Social, así como de los problemas relacionados con la salud y el empleo, se aprueba el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, de gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, que crea el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo (INSHT). Éste asume las funciones y competencias del Servicio Social del mismo nombre, quedando adscrito al Ministerio de Trabajo como Organismo Autónomo de carácter administrativo, conforme a la clasificación que establecía la Ley de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958, y desligándose definitivamente de la Seguridad Social.

Un examen crítico de la seguridad social y de los problemas de salud y empleo puso de relieve una serie de datos y procesos históricos que, si por una parte explicaban el desarrollo de sus instituciones, por otra, sirvieron para evidenciar la existencia de importantes defectos de organización y la falta de una coherente concepción sistemática de su estructura y funcionamiento.

Tanto la premisa de conceder una mayor eficacia al funcionamiento de los sectores antes indicados, como la apertura de vías más amplias de participación en la gestión, y la creación del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, por Real Decreto de 4 de junio de 1977, facilitó el camino de las reformas tendentes a unificar competencias dispersas, faltas de coordinación y ausencia de una planificación conjunta.

El propio Real Decreto-Ley 36/1978 aborda los problemas apuntados en varios planos, señalando textualmente:

> «Primero. En el orden de las Entidades Gestoras, simplifica al máximo su número, racionaliza sus funciones, descentraliza sus tareas administrativas y faculta al Gobierno para regular la participación en ellas de sindicatos, organizaciones empresariales y Administración, dando así cumplida respuesta a una de las demandas sociales de mayor arraigo y sentido de responsabilidad solidaria.

Segundo. El Estado se reintegra de funciones que habría asumido la Seguridad Social y que no son propias de la misma, tales como las referidas a empleo, educación y servicios sociales, más propias de un concepto de servicio público que no del delimitado acotamiento de prestaciones de la Seguridad Social.
Tercero. La pretensión de simplificación y racionalización se compatibiliza con el principio de caja única en todo el sistema de la Seguridad Social».

A partir de esta reforma se posibilita una clara delimitación de las tres áreas de objetivos específicos: la Salud, la Seguridad Social y los Servicios de Asistencia Social. El artículo 4 del Real Decreto-Ley 36/1978 establece la transferencia a la Administración Institucional del Estado del Servicio Social de Seguridad e Higiene en el Trabajo, dejando de tener la condición de organismo de la Seguridad Social y estableciendo su artículo 5.4:

«Se crea el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, que asume las funciones y competencias del servicio del mismo nombre, quedando adscrito al Ministerio de Trabajo como organismo autónomo de carácter administrativo.
El Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo, la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, la Clínica de Enfermedades Profesionales y la Organización de Servicios Médicos de Empresa, así como los Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad en el Trabajo, se incorporarán al servicio social de medicina preventiva, que será estructurado por Real Decreto a propuesta del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. Las funciones de medicina preventiva laboral se coordinarán con las de higiene y seguridad en el trabajo, a cuyo efecto el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo y el Servicio Social de Medicina Preventiva actuarán en colaboración».

La necesidad de una nueva regulación de la estructura y competencias de este nuevo organismo autónomo fue abordada por el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, de regulación de la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Este Real Decreto es consecuencia obligada de la supresión de su carácter de "Servicio Social" de la Seguridad Social y su transformación en Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo, pero dicha norma mantiene la estructura orgánica básica que tenía en su creación, así como sus funciones originarias.

El preámbulo del Real Decreto 577/1982 establece expresamente que la aprobación del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 noviembre, determina la supresión del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, servicio común de la Seguridad Social, y la asunción de sus funciones por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Se hace necesario, pues, regular la estructura y competencias del Instituto teniendo en cuenta las adscripciones que efectúa el punto 4 del artículo 5 del Real Decreto-Ley 36/1978 y la necesidad de establecer unas directrices más acordes con sus propios fines para armonizar sus objetivos con la realidad del mundo laboral, lo que permitirá utilizar adecuadamente los medios humanos y materiales de que dispone.

Este Real Decreto 577/1982, que regula el INSHT, lo define como organismo autónomo administrativo al que le corresponde la gestión, asesoramiento y control de las acciones técnico-preventivas dirigidas a la disminución de los riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades laborales, con las funciones específicas que se establecen en el artículo segundo, apartados uno a diecisiete.

Su estructura orgánica, acorde con la anterior definición de funciones, se establece en el artículo tercero del Real Decreto, con Órganos Centrales, (Dirección, Consejo General y Centros Nacionales) y Territoriales (Centros de Investigación y Asistencia Técnica y Gabinetes Técnicos Provinciales), y se desarrolla por Orden, de 25 de enero de 1985.

La regulación del INSHT, contenida en el citado Real Decreto 577/1982, mantiene la estructura orgánica básica, así como las funciones originarias, propias de la etapa y modelo preconstitucional, no contemplando las modificaciones experimentadas en el campo de la Seguridad y Salud en el Trabajo, tanto en España, derivadas del desarrollo constitucional y adaptación del marco competencial, como de la integración de España en la Unión Europea, y en general las operadas en el ámbito internacional.

Etapa constitucional, ingreso en la Unión Europea y Ley 31/1995 de Prevención de riesgos laborales

El 1 de enero de 1986 España ingresó como miembro de pleno derecho en la Unión (UE). Al año siguiente, todos los países miembros suscribieron el Acta Única Europea que significó un claro impulso a la creación de un mercado interior único y, asimismo, una ampliación de las competencias del órgano supranacional. El aludido proceso de integración avanzó considerablemente tras la firma del Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992), lo que implicó un avance en la integración económica y política.

La política de protección de la salud de los trabajadores mediante la prevención de los riesgos derivados de su trabajo encuentra en la Ley 31/1995 su pilar fundamental. En la misma se configura el marco general en el que habrán de desarrollarse las distintas acciones preventivas, en coherencia con las decisiones de la Unión Europea que ha expresado su ambición de mejorar progresivamente las condiciones de trabajo y de conseguir este objetivo de progreso con una armonización paulatina de esas condiciones en los diferentes países europeos.

De la presencia de España en la Unión Europea se deriva, por consiguiente, la necesidad de armonizar nuestra política con la naciente política comunitaria en esta materia, preocupada, cada vez en mayor medida, por el estudio y tratamiento de la prevención de los riesgos derivados del trabajo. Buena prueba de ello fue la modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea por la llamada Acta Única, a tenor de cuyo artículo 118 A) los Estados miembros vienen promoviendo, desde su entrada en vigor, la mejora del medio de trabajo para conseguir el objetivo antes citado de armonización en el progreso de las condiciones de seguridad y salud de

los trabajadores. Este objetivo se ha visto reforzado en el Tratado de la Unión Europea mediante el procedimiento que en el mismo se contempla para la adopción, a través de directivas, de disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente.

Consecuencia de todo ello ha sido la creación de un acervo jurídico europeo sobre protección de la salud de los trabajadores en el trabajo. De las directivas que lo configuran, la más significativa es, sin duda, la Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, que contiene el marco jurídico general en el que opera la política de prevención comunitaria.

Así pues, el mandato constitucional contenido en el artículo 40.2. de nuestra ley de leyes y la comunidad jurídica establecida por la Unión Europea en esta materia configuran el soporte básico en que se asienta la Ley 31/1995 de PRL. Junto a ello, nuestros propios compromisos contraídos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a partir de la ratificación del Convenio 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, enriquecen el contenido del texto legal al incorporar sus prescripciones y darles el rango legal adecuado dentro de nuestro sistema jurídico.

El INSHT. El organismo técnico de referencia nacional

Del mandato constitucional contenido en el artículo 40.2 y de la adaptación a las normas emanadas de la Unión Europea y de la Organización Internacional del Trabajo, nace la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

La publicación de esta Ley debe considerarse como el punto de partida de la nueva configuración del INSHT, esto es, organismo técnico de referencia nacional en materia de prevención de riesgos laborales. Por ello, el análisis detallado de la redacción del citado artículo es paso necesario para comprender los retos que el INSHT debe asumir.

Si tenemos en cuenta que el artículo 40.2 de la Constitución Española establece que «los poderes públicos velarán por la seguridad e higiene en el trabajo», que esta materia se incluye dentro de la legislación laboral cuya competencia, de acuerdo con el 149.1. 7ª de la CE, es exclusiva del Estado, la definición del INSHT como «el órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado que tiene como misión 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» va a condicionar sus funciones.

Así, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría General de Empleo, debe asumir un importante papel no sólo en el marco de las funciones que el artículo 9 del RD 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, atribuye al propio Ministerio, sino que, y debido al carácter transversal de la prevención de riesgos laborales, también jugará un importante papel en las relaciones de cooperación que en política de prevención de riesgos laborales este Ministerio establezca con los ministerios que corresponda.

En este sentido, y teniendo en cuenta que el RD 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, señala en su artículo 16.1e) las competencias de la Secretaría General de Empleo en «la proposición y elaboración de los proyectos de disposiciones generales en materia de relaciones laborales y empleo», en materia de elaboración de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, sin perjuicio de la competencia de la Dirección General de Trabajo, la posición del INSHT como órgano científico técnico especializado de la AGE se materializa en la siguiente función:

- Asesoramiento técnico en la elaboración de la normativa legal y en el desarrollo de la normalización, tanto a nivel nacional como internacional. La especialidad de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales requiere un soporte técnico importante no sólo para el desarrollo legislativo, sino también en el ámbito de la normalización que en esta materia cobra especial relevancia con las directivas de nuevo enfoque ya que, por su propio carácter, estas directivas se limitan a establecer los requisitos mínimos de protección en materia de Seguridad y Salud que los productos deben cumplir para ser comercializados en el ámbito del espacio económico europeo.

En el ámbito del control normativo, y habida cuenta del carácter técnico de la normativa en prevención de riesgos laborales, normativa que de acuerdo con el propio artículo 1 de la LPRL la integran tanto la propia Ley como «sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito», la propia LPRL prevé que, por su carácter de organismo científico técnico especializado, el INSHT proporcione

- Apoyo técnico y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el cumplimiento de su función de vigilancia y control, prevista en el artículo 9 de la presente Ley, en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Más allá del ámbito normativo, el INSHT, como órgano científico técnico especializado también está llamado a realizar importantes funciones. Así, en el ámbito internacional:

- De un lado, por sí mismo, colaborará «con organismos internacionales y cooperará en el desarrollo de programas de cooperación internacional en este ámbito», jugando un papel clave para facilitar «la participación de las Comunidades Autónomas» en los citados programas.
- De otro, como señala el artículo 8 en su párrafo 3 y con respecto a las instituciones de la Unión Europea, «el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo actuará como centro de referencia nacional, garantizando la coordinación y transmisión de la información que deberá facilitar a escala nacional, en particular respecto a la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo y su red».

Debe asimismo:

- Promover y, en su caso, realizar «actividades de formación, información y divulgación en materia de prevención de riesgos laborales, con la adecuada coordinación y colaboración, en su caso, con los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones en esta materia».

Es importante señalar que la LPRL no define un INSHT rígido sino que prevé su necesaria adaptación a la realidad del momento estableciendo, en este sentido, que deberá asumir como funciones: «Cualesquiera otras que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y le sean encomendadas en el ámbito de sus competencias, de acuerdo con la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo regulada en el artículo 13 de esta Ley, con la colaboración, en su caso, de los órganos técnicos de las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia».

La LPRL también tuvo en cuenta la realidad sociopolitica de España y recoge ya la necesaria cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, siendo el INSHT responsable de ejercer su misión a través de «la cooperación necesaria con los órganos de las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia».

Además, como señala el artículo 8.2. «El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en el marco de sus funciones, velará por la coordinación, apoyará el intercambio de información y las experiencias entre las distintas Administraciones públicas y especialmente fomentará y prestará apoyo a la realización de actividades de promoción de la seguridad y de la salud por las Comunidades Autónomas». «Asimismo, prestará, de acuerdo con las Administraciones competentes, apoyo técnico especializado en materia de certificación, ensayo y acreditación».

En esta línea, «El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo ejercerá también la Secretaría General de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo», que es el órgano colegiado estatal asesor de las Administraciones públicas en la formulación de las políticas en materia preventiva, «prestándole la asistencia técnica y científica necesaria para el desarrollo de sus competencias».

Más allá de la LPRL el artículo 8 del RD 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado, encomienda al INSHT la realización del control periódico de los sistemas de prevención de la AGE a través de auditorías o evaluaciones de los mismos.

Vistas las funciones que la LPRL encomienda al INSHT ya se puede deducir el importante papel que este Organismo está llamado a desempeñar en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, más aún cuando asistimos a un proceso de cambio en el que tanto a nivel nacional como internacional se consolidan los aspectos preventivos en las políticas públicas. Sin embargo, y paradójicamente, si bien las funciones del INSHT son consecuencia de las exigencias del momento, nos encontramos con una regulación de su estructura que data de 1982[154] y que, como ya se ha señalado anteriormente, se ha mantenido al margen de los importantes cambios operados, dando lugar a una clara separación entre las funciones, los recursos asignados y la propia estructura organizativa.

En este sentido, la necesaria adecuación de la organización y de los recursos del INSHT a la misión y funciones es un objetivo que se ha incorporado como uno de los objetivos básicos a la Estrategia española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012.

Ya en el "Plan de actuación para la mejora de la seguridad y salud en el trabajo y la reducción de los accidentes laborales" que el Ministro, de Trabajo y Asuntos Sociales presentó al Consejo de Ministros el 22 de abril de 2005, el Gobierno se planteaba el «refuerzo de los instrumentos destinados a contribuir a la mejora del funcionamiento del sistema de Prevención de Riesgos Laborales», y para ello proponía actuaciones de carácter urgente sobre los dos instrumentos con los que, para la ejecución de la política en materia de prevención de riesgos laborales, cuenta la Administración General del Estado: la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Así, el citado Plan señalaba que:

«Se reforzará, con carácter urgente y de forma profunda, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
Como órgano científico-técnico de la AGE, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo debe desempeñar un papel protagonista en el desarrollo de la estrategia. Por lo tanto, es necesario e inaplazable redefinir el papel de esta institución y adaptar su estructura orgánica y funcional a la misión y nuevas funciones que se le encomiendan en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales.
Su redefinición debería estar asentada en las siguientes bases:
Debería intensificarse la función investigadora y de estudio del INSHT, que debería ser el organismo que centralizara el conocimiento de la realidad de la Prevención de Riesgos Laborales y que fomentara el desarrollo de la investigación en España en esta materia.
Para apoyarlo en esta tarea se debería constituir en el mismo un Observatorio estatal de las condiciones de trabajo.
Deberían reafirmarse las funciones de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas en cuanto al desarrollo de las políticas de Prevención de Riesgos Laborales: formación, sensibilización y comunicación, investigación y estudio, y asistencia a las empresas.
En este sentido, el Comité Técnico Mixto entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas debería tener un papel más activo.
Deberían afianzarse también las funciones de secretaría y de apoyo técnico que presta a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuyo papel habrá de revalorizarse de acuerdo con el compromiso asumido en la Declaración del Diálogo Social. La misión de apoyo técnico a la Comisión debe permitir configurarla como el foro de concertación y diálogo de las políticas de prevención que deben ser desarrolladas por los diversos agentes, sobre la base de conocimientos rigurosos y actualizados de los problemas que se han de encarar.

Debería reforzarse, en fin, la coordinación del INSHT con otros organismos de la Administración General del Estado, de carácter científico-técnico, con competencias en la materia».

En este sentido, y como consecuencia del compromiso asumido con los Agentes Sociales en reunión de la Mesa de Diálogo Social para la Prevención de Riesgos Laborales, celebrada el 22 de febrero de 2005[155], en el citado Plan se señalaba que, «el Gobierno presentará en la Mesa de Diálogo Social para la Prevención de Riesgos Laborales, antes del 30 de abril de 2005, el proyecto de reforma del INSHT en el que deben recogerse las recomendaciones o sugerencias indicadas anteriormente».

Si tomamos ahora como referencia el Consejo Europeo de Lisboa que fijó como objetivo estratégico a alcanzar en diez años: «promover a la Unión Europea como la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, y destacó el hecho de que Europa atravesase una etapa de transición hacia la economía basada en el conocimiento, caracterizada por cambios importantes que afectan a la composición de la población activa, a las formas de trabajo y a los riesgos en materia de salud y seguridad en el trabajo», entenderemos claramente que otra de las líneas de actuación propuestas por el Gobierno en el citado Plan fuera la de «perfeccionar los sistemas de información e investigación», que en materia de prevención de riesgos laborales se materializará en la: «Creación del Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo y de los Riesgos Laborales». Este Observatorio se configura como el «instrumento destinado a la investigación que permitirá realizar los análisis y estudios necesarios para elaborar las políticas preventivas, y tendrá además como receptores de la información a todos los agentes implicados (AGE, Administraciones Autonómicas, Interlocutores sociales, profesionales de la prevención....)».

Posteriormente, en acuerdo de 19 de julio de 2005, la Mesa de Diálogo Social para la Prevención de Riesgos Laborales para la reforma del INSHT, integrada por las Administraciones Públicas, las Organizaciones Empresariales y las Organizaciones Sindicales consideraron que la necesidad de reforma del INSHT «era urgente e inaplazable», así como también lo era la necesidad de reforzarlo y potenciarlo «dotándolo de una estructura organizativa y funcional y de recursos humanos y materiales acorde con la misión y funciones» que tiene encomendadas por la LPRL y su normativa de desarrollo y por las exigencias actuales que la sociedad demanda.

En este sentido, las partes del acuerdo coinciden en «que es necesario e inaplazable redefinir el papel de esta institución y adaptar su estructura orgánica y funcional a la misión y nuevas funciones que se le encomiendan». Así, las Organizaciones Empresariales y Sindicales entienden que las líneas planteadas en los documentos del INSHT deben constituir las «bases esenciales para una primera fase de reforma, resultando idóneas para abordar, en una segunda fase, la redefinición del papel de esta Institución con el modelo de organización más idóneo».

La configuración final del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo como Centro de Referencia Nacional contemplará, como líneas estratégicas, los siguientes ámbitos de actuación:

a) De investigación y asistencia técnica en seguridad y salud en el trabajo como órgano de referencia estatal en materia de prevención de riesgos laborales. Para ello, el INSHT debe ejercer el liderazgo, desde el punto de vista científico-técnico, en materia de prevención de riesgos laborales, reforzando su capacidad investigadora, asegurándose de tener la más completa información y conocimiento de la realidad y de las exigencias que la sociedad actual le demanda.
No obstante, el hecho de configurarse como referente estatal en esta materia supone que debe dotarse de una mayor autonomía y de instrumentos que mejoren el conocimiento de los riesgos.
Es aquí donde se justifica la creación de un Observatorio Estatal permanente de las condiciones de trabajo, con residencia en el propio INSHT, que deberá mantener la adecuada conexión con el Observatorio Europeo.

b) De coordinación y cooperación con las Administraciones Públicas con competencia en la materia y específicamente con las Comunidades Autónomas. Si, de un lado, el artículo 5.1.a) de la LPRL determina que La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local se prestarán cooperación y asistencia para el eficaz ejercicio de sus respectivas competencias en el ámbito de las política en materia de prevención de riesgos laborales, y el artículo 8.2 de la misma señala que el INSHT, en el marco de sus funciones, velará por la coordinación...entre las distintas Administraciones públicas y, de otro lado, si la competencia de la ejecución de la normativa de prevención de riesgos laborales es de las Comunidades Autónomas parece lógico que tanto las Administraciones Públicas competentes, como los Agentes Sociales hayan manifestado su voluntad de convertir al INSHT en la Casa Común del Estado para la prevención de los riesgos laborales.
Al igual que ocurría en el apartado anterior para la consecución de este objetivo, se hace también necesario definir un instrumento estable que permita articular la coordinación entre el INSHT y las propias Administraciones de las CCAA, a través de una Comisión Técnica Mixta entre el INSHT y las Administraciones de Seguridad y Salud Laboral de las Comunidades Autónomas con sede y secretaría permanente en el INSHT.
Esta Comisión sería el órgano colegiado de participación, encuentro, información y consulta mutua que desarrolle y garantice la cooperación y coordinación de las actuaciones y políticas públicas en materia de prevención de riesgos laborales y así también lo manifestaron las Comunidades Autónomas por Acuerdo del Comité Técnico Mixto entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas en materia de prevención de riesgos laborales, de 29 de junio de 2005.
La coordinación con las Administraciones Públicas se hace aún más necesaria en el ámbito internacional: el hecho de que la LPRL defina al INSHT como el centro de referencia nacional con respecto a las instituciones europeas, garante de la coordinación y responsable de la transmisión de la información que deberá facilitar a escala

nacional, significa que el INSHT será el enlace necesario entre las Administraciones regionales y las Instituciones de la UE. Así viene desempeñando esta tarea, como señala el propio artículo, con respecto a la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo desde 1994, fecha en la que se aprueba su reglamento de funcionamiento156. El INSHT coordina y lidera desde entonces la Red española de la Agencia Europea integrada entre otros miembros por la AGE y ACCAA y, actúa, desde entonces, como Centro de Referencia de la citada Agencia en España.

c) De asistencia y apoyo técnico a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Vistos estos antecedentes, parece lógico que el Gobierno de España, siguiendo la línea marcada en el Consejo Europeo de Primavera de 2005, elaborara el 13 de octubre de 2005 el Plan Nacional de Reformas alrededor de dos grandes objetivos: alcanzar en 2010 la convergencia plena en renta per cápita y superar en ese año la tasa de empleo de la Unión Europea, señalando que alcanzar dichos objetivos requería avanzar en el crecimiento de la productividad y continuar en la creación de más y mejores empleos[157].

Señaló, asimismo, que, como requisito necesario para la consecución de estos grandes objetivos, debían plantearse objetivos específicos que a corto y medio plazo repercutieran en el aumento de la productividad y el empleo. Dentro de estos objetivos específicos se señala la reducción de la siniestralidad laboral, medida como índice de incidencia[158].

Para ello, el Gobierno se plantea como uno de los ejes que vertebrarán su política económica el eje 6 con incidencia directa en el mercado de trabajo, eje que contempla, como medida concreta para la mejora del sistema de salud y seguridad en el trabajo, la Reforma del INSHT sobre la base del acuerdo alcanzado en la Mesa de Diálogo Social de 19 de julio.

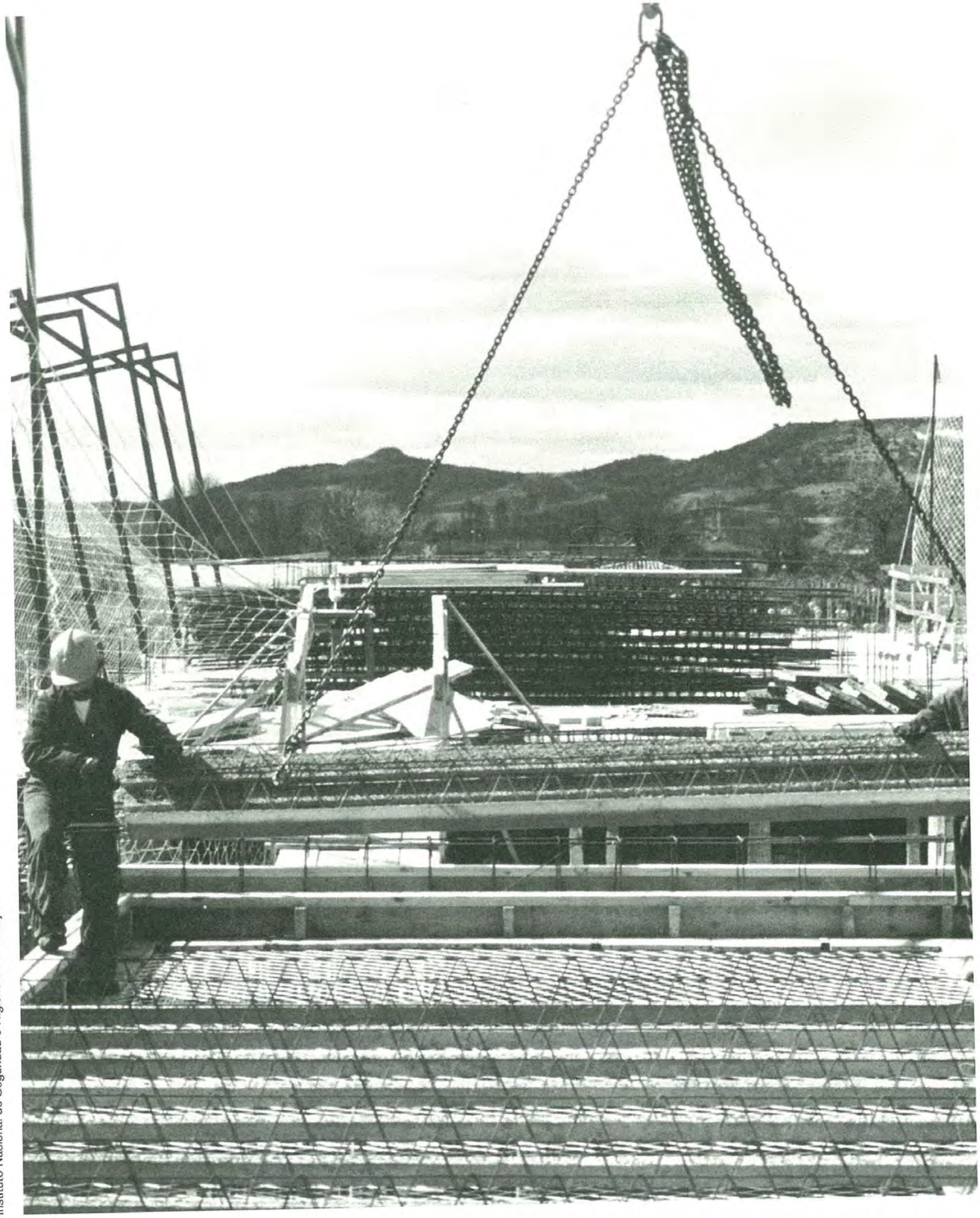
Finalmente, inmerso en este proceso de reforma, el carácter de organismo científico técnico de la AGE y Centro de Referencia Nacional se ve especialmente subrayado con la publicación en noviembre de 2006 de la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

Esta Orden viene a incidir en la urgencia de la reforma del INSHT en la medida en que:

- Señala en su artículo 3.2 que el INSHT «prestará la asistencia técnica y la colaboración necesaria» a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social en:
  la elaboración de la planificación anual de las actividades que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social pueden realizar en su condición de colaboradoras de la gestión de la Seguridad Social a favor de las empresas asociadas y de sus trabajadores dependientes y de los trabajadores por cuenta propia adheridos que tengan cubiertas las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en los términos establecidos en el artículo 13.1 del RD 1993/1995 en relación con el 68.2b) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, el seguimiento de la planificación y en la valoración técnica de sus resultados.

Además, en el ámbito de las competencias de la Administración de la Seguridad Social derivadas de la gestión de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales «la Secretaría de Estado de la Seguridad Social podrá encomendarle, a través de los instrumentos jurídicos que en cada caso procedan, el desarrollo de programas y actividades preventivas de ámbito estatal o suprautonómico» a realizar de acuerdo con las prescripciones del artículo 4 de la citada Orden.

Finalmente, dentro del marco de las funciones propias del INSHT, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social también podrá encomendarle, de conformidad con el artículo 5, la realización «de análisis e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como el desarrollo de actividades y trabajos sobre dichas materias y aquellas otras que puedan ser de interés o afecten al sistema de la Seguridad Social».



Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

12. La Comision Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y la Fundacion para la Prevención de Riesgos Laborales

José Yanes Coloma

Jefe del secretariado permanente de la Secretaría
de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Pedro Montero Lebrero

Director Gerente
Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales

La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

Consideraciones generales

La fecha 10 de febrero de 1996, de entrada en vigor de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), ha quedado gravada, para los que integran el mundo del trabajo en general y de la prevención en particular, como el punto de transición de la seguridad e higiene en el trabajo a la prevención de riesgos laborales. Podría parecer que se trató de un simple cambio de denominación pero nada más lejos de la realidad.

A partir de esa fecha se establece, para todo el Estado, un marco legal con los niveles mínimos de protección de la salud de los trabajadores, frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo, articulado sobre la base de los principios de eficacia, coordinación y participación, ordenando tanto la actuación de las diversas Administraciones Públicas con competencias en materia preventiva, como la necesaria participación en dicha actuación de los empresarios y trabajadores, a través de sus organizaciones representativas.

En este contexto, el artículo 13 de la LPRL crea la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) como órgano colegiado asesor de las Administraciones Públicas en la formulación de las políticas de prevención y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Este nuevo órgano de participación institucional, en materia de seguridad y salud en el trabajo, coincide con ser, además, el primero de carácter cuatripartito en su composición; se encuentran representadas las Administraciones Públicas (General del Estado y Comunidades Autónomas) y las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas, con 19 vocales cada uno de ellos, pero tripartito en su funcionamiento, al tener cada representante de las Administraciones Públicas un voto y dos los de las Organizaciones Empresariales y Sindicales. Debe resaltarse que hasta la fecha se han adoptado los acuerdos por unanimidad, no habiendo sido necesario, por tanto, recurrir a la votación.

Las Administraciones Locales no se encuentran representadas, no obstante asisten, en calidad de invitados, cuando son tratados temas en los que tengan intervención.

Previo a su constitución, el Gobierno decidió impulsar, con los sindicatos y empresarios, una mesa tripartita de Diálogo Social en materia de seguridad y salud en el trabajo, fruto de la cual se obtuvieron, entre otros, el Real Decreto 1879/1996 por el que se regula la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (BOE de 9 de agosto), cuya última actualización es el Real Decreto 1595/2004, de 2 de junio (BOE de 3 de julio), y la Orden de 30 de septiembre de 1996 por la que se nombran los miembros de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (BOE de 1 de octubre), recogiéndose en la Orden de 8 de octubre (BOE de 14 de octubre) los nombramientos últimos. Estas disposiciones han hecho posible el inicio de la andadura de la CNSST, teniendo lugar su primera reunión, en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el día 2 de octubre de 1996.

Todos los grupos de representación recibieron con enorme satisfacción el inicio de esta nueva andadura, como lo prueban algunas de sus primeras manifestaciones:

Ministro de Trabajo: «Creo que la Comisión es un canal absolutamente lógico para lo que significa la participación institucional de las Comunidades Autónomas en este ámbito y también de las organizaciones sociales y desde luego la voluntad política que tiene el gobierno es de que sea efectivamente un órgano de consulta de todo lo que pueda significar disposiciones o medidas en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, muy especialmente en estos tiempos en que necesariamente tenemos que ser más sensibles que nunca».

Administraciones de Comunidades Autónomas: «Hoy se nos presenta un desafío sustancial en cuanto al proyecto ilusionante que supone para todos este reto histórico. Nuestro reto no sólo debe ser la lucha contra la prevención de los accidentes de trabajo sino también de las enfermedades profesionales».

CEOE/CEPYME: «Queremos dejar constancia de nuestra satisfacción por la constitución de este órgano de participación institucional, de funcionamiento, en último término de colaboración y de informe, en pro de lo que es la prevención y la salud laboral y desear que sus trabajos sean productivos».

CCOO: «Consideramos que es un momento importante para los trabajadores y trabajadoras de este país esperando que el trabajo en

esta Comisión Nacional consiga que las cosas cambien. Aquí estamos quienes pueden cambiar las cosas».

UGT: «Creemos que la constitución de esta Comisión Nacional es un hecho histórico y puede ser un instrumento útil para superar la cultura reparadora que sigue existiendo en los poderes públicos, en los empresarios y también, por que no decirlo, en los sindicatos y pasar a una cultura de prevención, a una cultura de anticipación».

Funciones

La CNSST tiene encomendadas, entre otras, las siguientes funciones:

- Conocer las actuaciones que en materia de promoción de la prevención de riesgos laborales, asesoramiento técnico y de vigilancia y control desarrollen las Administraciones Públicas competentes.
- Informar y formular propuestas en relación con los criterios y programas generales de actuación de dichas Administraciones Públicas.
- Informar y formular propuestas en relación con los proyectos de disposiciones de carácter general y elevar informe al Consejo de Estado cuando se trate de proyectos de Reales Decretos.
- Coordinación de las actuaciones desarrolladas por las Administraciones Públicas competentes en materia laboral.
- Coordinación entre las Administraciones Públicas competentes en materia laboral, sanitaria y de industria.
- Elaborar los criterios y directrices de actuación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo e informar sobre los planes nacionales de actuación en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- Crear y disolver, al término de su actuación, los Grupos de Trabajo que considere necesarios para el desarrollo de sus funciones y competencias.
- Para el desempeño de dichas funciones, la Comisión Nacional se constituye en Pleno, en Comisión Permanente y en Grupos de Trabajo conforme a la normativa que establece su Reglamento de Funcionamiento Interno.

La Comisión Permanente es el órgano de apoyo al Pleno de la CNSST desarrollando, además de las funciones expresamente delegadas por éste, las siguientes:

- Realizar el control y seguimiento en la aplicación de los acuerdos de la Comisión Nacional.
- Preparar las reuniones del Pleno, proponiendo el orden del día correspondiente.
- Proponer al Pleno cuantas medidas estime oportunas para el mejor cumplimiento de los fines de la Comisión Nacional.

Los Grupos de Trabajo se crean por acuerdo del Pleno de la CNSST para el estudio de temas específicos o cuestiones concretas, determinando y especificando éste tanto las funciones como la composición de los mismos. Los grupos de trabajo pueden tener un carácter temporal o permanente, dependiendo de los objetivos del grupo.

Los acuerdos, en el seno de la Comisión Nacional, según establece la LPRL, se adoptan por mayoría.

Composición y funcionamiento

El Pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo está integrado por los siguientes grupos de representación: Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas y Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas. Cada uno de estos grupos tiene asignados 19 vocales, según se especifica en la tabla 1. La distribución de los representantes por el grupo de las Organizaciones Sindicales debe ser adaptada, cada cuatro años, a los resultados obtenidos en las correspondientes elecciones sindicales.

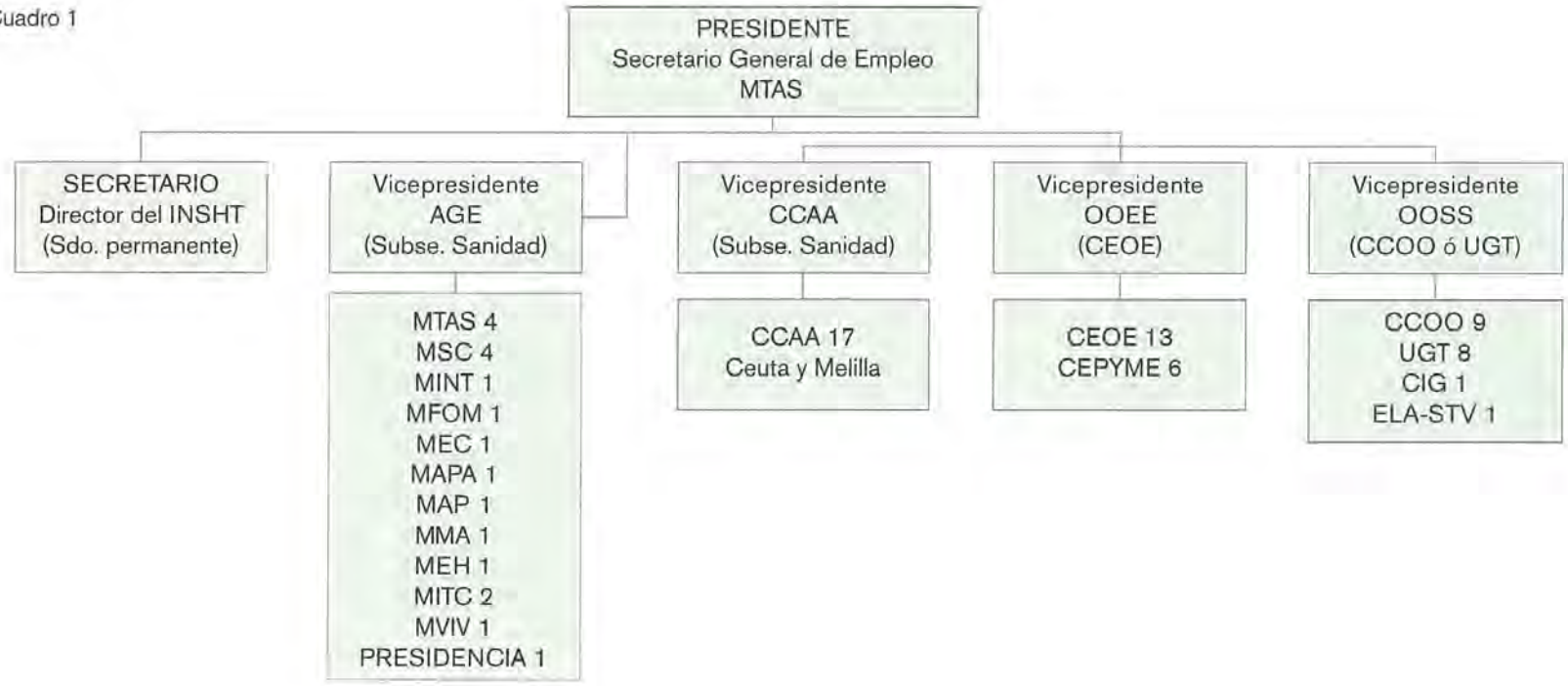
TABLA 1. Composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

Administración General del Estado	19
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	4
Ministerio de Sanidad y Consumo	4
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	2
Ministerio de Administraciones Públicas	1
Ministerio de Fomento	1
Ministerio de Medio Ambiente	1
Ministerio de Educación y Cultura	1
Ministerio de Economía y Hacienda	1
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	1
Ministerio del Interior	1
Ministerio de la Vivienda	1
Gabinete de la Presidencia	1
Un vocal por cada una de las Comunidades Autónomas más uno por cada una de las Ciudades de Ceuta y Melilla	19
Organizaciones Empresariales	19
Confederación Española de Organizaciones Empresariales	13
Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa	6
Organizaciones sindicales	19
Comisiones Obreras	9
Unión General de Trabajadores	8
ELA-STV	1
CIG	1
TOTAL	**76**

Preside la Comisión Nacional el Secretario General de Empleo; existen cuatro Vicepresidencias, una por cada uno de los Grupos de representación que la componen.

La Vicepresidencia, por parte de la Administración General del Estado, recae en el Subsecretario de Sanidad y Consumo mientras

Cuadro 1



que las Vicepresidencias correspondientes al resto de los grupos de representación están desempeñadas por las personas que cada uno de ellos hayan designado para este cargo.

La Vicepresidencia por el grupo de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, por acuerdo interno, rota por periodos anuales. La Vicepresidencia correspondiente a las Organizaciones Empresariales sólo ha tenido un cambio hasta la fecha, rotando anualmente la Vicepresidencia del grupo Sindical entre CCOO y UGT.

La Secretaría de la Comisión Nacional, como órgano de apoyo y asistencia técnica, científica y administrativa, corresponde a la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), cuyo titular será uno de los Vocales en representación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales como miembro nato.

Para el desempeño de las funciones como Secretaría de la Comisión Nacional, la Dirección del INSHT contará con los medios humanos y materiales de este Organismo y en particular con una unidad de apoyo que actuará como Secretariado Permanente, cuyo Jefe estará en dependencia directa del propio titular de la Dirección y actuará por mandato suyo. El organigrama correspondiente se muestra en el cuadro 1.

El nombramiento y cese de los vocales de la CNSST los hace el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, a propuesta de los distintos grupos de representación.

Los vocales representantes de la Administración General del Estado deben tener rango de Director General y sólo pueden ser sustituidos por Subdirector General o equivalente.

La Comisión Permanente está integrada por cinco representantes de cada grupo de la CNSST, que a su vez son vocales del Pleno. Preside esta Comisión el Director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, por delegación del Presidente del Pleno, y ejerce la Secretaría el Jefe del Secretariado Permanente de la CNSST.

El nombramiento y cese de los componentes de la Comisión Permanente se realiza por el Presidente de la Comisión Nacional, a propuesta de los correspondientes Vocales o grupos de representación.

En ningún caso los Vocales podrán atribuirse la representación o facultades de la Comisión Nacional, salvo que expresamente se les haya otorgado por acuerdo del Pleno para cada caso concreto.

La pertenencia o asistencia a las reuniones de la Comisión Nacional, tanto al Pleno como a cualquier otra, tiene carácter honorífico y gratuito, y sólo da derecho a la percepción de dietas, indemnizaciones o compensaciones de conformidad con las disposiciones vigentes en la materia. En este sentido, y por Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se determinan las compensaciones económicas a percibir por los Agentes Sociales que forman parte de este órgano de participación.

Con respecto a los Grupos de Trabajo, su composición queda especificada en el acuerdo del Pleno que disponga su constitución, respetando los criterios de proporcionalidad y asegurando la presencia de los distintos grupos de representación de la Comisión Nacional. Las figuras de Presidente y Secretario son elegidas entre los miembros que conforman el grupo de trabajo. Asimismo, se designa un Ponente, que se encarga de elaborar un documento en el que se reflejan, entre otros, los acuerdos y propuestas que el grupo eleva al Pleno de la CNSST tras las diferentes sesiones mantenidas.

Según determina el Reglamento de Funcionamiento Interno, la Comisión Nacional se reúne en Pleno, con carácter ordinario, como mínimo una vez al semestre, y con carácter extraordinario, a iniciativa de su Presidente o a propuesta de al menos la mayoría de uno de los cuatro grupos a través de su Vicepresidente, con indicación expresa de los asuntos a tratar. Por otro lado, la Comisión Permanente se reunirá cada trimestre, así como cuantas veces la convoque su Presidente, a iniciativa propia o a petición de al menos tres componentes

de la misma, pertenecientes a un mismo grupo de representación. La frecuencia de las reuniones correspondientes a los grupos de trabajo se deja que la establezca el propio grupo.

La Comisión Nacional tiene su sede en el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aunque en un principio celebraba sus reuniones en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y en dos ocasiones en la Comunidad Autónoma de Valencia.

Los *Grupos de Trabajo* mandatados por el Pleno de la CNSST han sido los siguientes:

- Grupos que han terminado sus trabajos:
  Sector Marítimo Pesquero
  Construcción Naval
  Enfermedades Profesionales
  Profesionales Sanitarios
  Fundación
  Comisión Seguimiento del Plan de Acción 1998

- Grupos en funcionamiento:
  Valores Límite de Exposición a Agentes Químicos
  Construcción
  Amianto
  Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales
  Acciones Prioritarias 2006
  Trabajadores Autónomos
  Sector Agrario

Los Grupos han elevado al Pleno: estudios, informes y propuestas en respuesta a los objetivos que le fueron propuestos, contando todos ellos con el apoyo técnico y administrativo del Secretariado Permanente.

Desde la constitución de la CNSST hasta finales del año 2006 se han celebrado desglosadas las siguientes reuniones:

Pleno	9
Comisión Permanente	29
Grupos de Trabajo y Subgrupos	219

Principales acuerdos

Los trabajos desarrollados por la CNSST, durante los más de diez años de existencia, han fructificado en una serie de propuestas y actuaciones, muchas de ellas materializadas en esta etapa, de las que destacamos las siguientes:

- Realizar Informe favorable a más de 40 proyectos de reales decretos y órdenes ministeriales, siendo preceptivos los primeros para su tramitación ante el Consejo de Estado.
- Elaborar el Plan de acción sobre siniestralidad laboral 1998, refrendado por una gran cumbre política. Este Plan tiene su continuidad en los planes territoriales que se desarrollan por las distintas Comunidades Autónomas. Las áreas de actuación fueron: actuaciones de sensibilización para una cultura de la prevención; actuaciones de promoción y apoyo de la actividad preventiva en el trabajo; programas de formación para la prevención; acciones de fomento e incentivación de la actuación preventiva; reforzamiento de las actividades de investigación, análisis y estudio. acciones legislativas y acciones complementarias para la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales; reforzamiento de la eficacia de las actuaciones en materia de vigilancia, de control y sancionadora; coordinación y cooperación inter-institucional y entre las Administraciones Públicas, General del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Declarar al día 28 de abril como el Día Nacional de la Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Elaborar y difundir los "Criterios para la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales en las obras de construcción".
- Aprobar y publicar anualmente los "Valores límite de exposición a los agentes químicos (1999-2007)".
- Proponer "Campañas nacionales de sensibilización en prevención de riesgos laborales".
- Establecer un "Programa nacional de vigilancia de la salud para trabajadores que hubieran estado expuestos al amianto".
- Realizar propuestas para incrementar de forma significativa las ofertas de la Administración para médicos del trabajo.
- Elaborar y elevar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales un nuevo parte de notificación de los accidentes de trabajo.
- Informar favorablemente la propuesta de la Mesa de Diálogo Social en materia de Prevención de Riesgos Laborales, de 30 de diciembre de 2002.
- Informar favorablemente, de forma mayoritaria, el Anteproyecto de Ley de Reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales.
- Solicitar del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo la inclusión del sector agrario en las próximas encuestas nacionales sobre condiciones de trabajo.
- Incorporar a la notificación de accidentes de trabajo lo que afecte a trabajadores por cuenta propia.
- Plantear a los Ministerios competentes una instrucción técnica para la construcción y adaptación de pórticos de seguridad para determinados tipos de tractores.
- Facilitar la implantación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en los sectores marítimo-pesquero y construcción naval.
- Proponer al MTAS la necesidad de un desarrollo reglamentario del artículo 24 de la LPRL.
- Actualizar el sistema de información de las enfermedades profesionales.
- Presentar para su conocimiento los criterios técnicos orientativos acordados por las autoridades laborales de las Comunidades Autónomas así como los criterios sanitarios orientativos acordados por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud para la acreditación y la autorización de los servicios de prevención ajenos.
- Proponer que la actual calificación del accidente de trabajo como grave o muy grave se refunda en una sola, calificada como "grave", y a la vez se tenga en cuenta esa variación en las futuras modificaciones normativas.

- Aprobar el documento de notificación de accidentes en los casos de pluriempleo y/o pluriactividad.
- Solicitar la reclasificación del Formaldehído como carcinógeno de primera categoría, y en su caso la modificación de la Directiva 67/548/CEE del Consejo.
- Solicitar el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los Departamentos de Aduanas y las Comunidades Autónomas para la posible detección de materiales que pudieran contener fibras de amianto.
- Solicitar que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo amplíe el estudio de los accidentes mortales con la investigación de aquéllos que, por diferentes razones, no hubieran generado parte oficial de notificación.
- Trasladar, a los órganos competentes, las instrucciones para la instalación de estructuras de protección en los tractores agrícolas, con el fin de cumplir el Real Decreto 1215/97, de 18 de julio.
- Apoyar un plan Renove para los tractores que queden afectados por el punto anterior, con el fin de mejorar su seguridad.
- Elevar consulta a la Comisión Europea sobre las posibles contradicciones entre directivas, en relación a las estructuras de protección en tractores y sistemas de retención.
- Puesta en práctica de acciones que permitan reducir, de forma efectiva, la siniestralidad laboral. Ha adoptado, para su ejecución y desarrollo durante el 2006, con carácter prioritario y urgente las siguientes:

a) Realización de una campaña de sensibilización de ámbito estatal con el objetivo de promover el desarrollo de una cultura y conducta preventiva frente a las causas más importantes de los accidentes de trabajo grave y mortales.
b) Desarrollo de programas específicos de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, en los siguientes ámbitos:
Programación y ejecución en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma de campañas de control dirigidas a las empresas y/o actividades con más altos índices de siniestralidad laboral.
Campaña de control de cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en las empresas de ámbito suprautonómico que por sí mismas o por la rama de actividad económica presentan altos índices de siniestralidad superior a la media nacional.
c) Medidas para el fortalecimiento de los mecanismos de control del cumplimiento de esta normativa.
4ª. Encomendar al INSHT para que realice con la Dirección General de Tráfico, un estudio sobre los accidentes de trabajo que tienen el tráfico como agente causante y que con sus resultados presente un plan de medidas para promover su reducción ante la CNSST en el último trimestre de 2006.
d) Encomendar al INSHT y a las Comunidades Autónomas un estudio y análisis anual sobre la siniestralidad laboral de carácter mortal, que permita extraer las conclusiones y prioridades de actuación a impulsar por la CNSST para la consecución del objetivo prioritario de la reducción de la siniestralidad laboral.
e) El desarrollo de acciones específicas dirigidas a colectivos especiales y entre ellos los trabajadores inmigrantes, que permitan la aplicación eficaz de sus derechos a la protección de su seguridad y salud en el trabajo.

Por acuerdo unánime de los Vocales de la Comisión Nacional existe una línea de información periódica relativa a:

- El conocimiento, análisis y evolución de la siniestralidad laboral en nuestro país desagregada por Comunidades Autónomas, Sectores de Actividad, etc.
- Las actividades desarrolladas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Las actividades desarrolladas por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social sobre la base del acuerdo marco establecido entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y AMAT.
- El estado de situación de los Grupos de Trabajo constituidos, sin perjuicio de que al finalizar los trabajos cada grupo presente sus resultados al Pleno de la CNSST.
- Las entidades acreditadas para actuar como Servicios de Prevención ajenos, auditoras, así como de las entidades formativas autorizadas.
- Programas de actuación de la Fundación para la Prevención de Riesgos.
- Repertorio de disposiciones publicadas en los Boletines Oficiales de las CCAA sobre prevención de riesgos laborales.
- Incidencia de la Prevención de Riesgos Laborales en la negociación colectiva.
- Actuaciones de las distintas Administraciones Públicas representadas en la CNSST.
- El funcionamiento del Sistema Delt@.
- El estado de la Mesa de Diálogo Social.

Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales

Razón de ser de la Fundación
La Disposición Adicional Quinta de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales vino a ordenar la creación de una Fundación, bajo el protectorado del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con participación tanto de las Administraciones Públicas, como de las Organizaciones representativas de Empresarios y Trabajadores, cuyo fin primordial sea la promoción, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, de actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Financiación de la Fundación
La dotación inicial de la Fundación la constituye la aportación por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del 20%, a la fecha de entrada en vigor de la Ley, del Fondo de Prevención y Rehabilitación, procedente del exceso de excedentes de la gestión realizada

por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. La cuantía de dicha aportación se cifró, para el periodo 2000-2005, en diez mil millones de pesetas.

Posteriormente en la Ley de Presupuestos para el año 2006 se garantizó la financiación de la Fundación mediante el recurso al fondo indicado pero con carácter indefinido.

Objeto y actividades de la Fundación

Constituye la finalidad de la Fundación, en los propios términos de la Disposición Adicional Quinta de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, a través de la financiación de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos.

Órganos de gobierno

Son órganos de Gobierno de la Fundación el Patronato y la Comisión Delegada.

El Patronato es el órgano de gobierno, representación y administración de la Fundación. Está compuesto, como la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, a la que está adscrito, por 76 miembros:

- 19 miembros de la Administración General del Estado,
- 19 miembros en representación de todas y cada una de las Comunidades Autónomas y un miembro en representación de las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla.
- 19 representantes de las Organizaciones Empresariales más representativas: CEOE y CEPYME,
- 19 miembros en representación de las Organizaciones Sindicales más representativas, tanto en el ámbito estatal, como en el autonómico; en estos momentos CCOO, UGT, CIG y ELA-STV.

La Comisión Delegada está compuesta por 20 miembros del Patronato, con idéntica distribución proporcional de los cuatro grupos que integran la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (cinco miembros de cada uno de los cuatro grupos de representación).

Para la gestión de sus funciones y servicios, la Fundación cuenta con una Gerencia, a cuyo frente está su Director – Gerente.

Tipología de acciones promovidas por la Fundación

- Acciones de información.
- Acciones de asistencia técnica: están dirigidas al estudio y resolución de problemas derivados de la aplicación práctica y material de las actuaciones preventivas.
- Acciones de formación: consisten en el diseño de los métodos y de contenidos de programas que pudieran ser impartidos en sectores y subsectores de la actividad productiva, en especial en aquéllos cuya estructura esté constituida fundamentalmente por pequeñas empresas.
- Acciones de promoción del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales: su objetivo es el fomento del conocimiento y la aplicación por empresarios y trabajadores de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales en materia de prevención de riesgos laborales, en especial a través de mecanismos e instrumentos desarrollados en los ámbitos sectoriales y territoriales de la actividad productiva.

Beneficiarios de las acciones

En cualquier caso sus beneficiarios son los trabajadores y las empresas, especialmente las pequeñas, que los emplean. Las acciones son gratuitas para los beneficiarios, sin que la Fundación pueda percibir de ellos cantidad alguna en contraprestación por los servicios que reciban.

Criterios de selección de acciones

Para seleccionar aquellas acciones solicitadas en la convocatoria anual se aplican los criterios de valoración que se incluyen en la misma, como son aquéllos que hacen referencia a la siniestralidad del sector de actividad correspondiente, de la composición del sector respecto al tamaño de las empresas y del número de trabajadores del sector correspondiente. Además, se aplican los siguientes criterios que sirven para priorizar las acciones a financiar:

- Conseguir la promoción de la cultura de la prevención en la sociedad en general y en los empresarios y trabajadores, en particular, favoreciendo que conozcan la existencia de la normativa de prevención de riesgos laborales.
- Proponer instrumentos preventivos a empresarios en general, trabajadores y sus representantes, mediante información, formación y sensibilización, con objeto de facilitar la acción preventiva en las empresas.
- Promocionar, mediante la difusión informativa pertinente, actitudes y comportamientos seguros en el trabajo, promoviendo la participación e implicación de los trabajadores en la actividad de prevención de las empresas.
- Facilitar asistencia técnica a empresarios y trabajadores y sus representantes para mejorar sus capacidades de actuación preventiva en las empresas, en particular elaborando una relación de problemas técnicos comunes, y de sus posibles soluciones, que se puedan producir en la aplicación de las actividades preventivas en los distintos sectores de la actividad productiva.
- Contribuir a la formación de los trabajadores en general, de los empresarios que asuman las actividades preventivas y de los Delegados de Prevención.
- Llevar a cabo, mediante campañas informativas, la difusión del conjunto de las responsabilidades que, en los diversos órdenes jurisdiccionales, son aplicables por los incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales.

- Realizar campañas informativas sectoriales y territoriales para que se conozcan los costes y consecuencias negativas del acaecimiento de los riesgos laborales, tanto para las personas como para la economía, en general.
- Difundir la actividad y objetivos de la Fundación como punto de referencia y cohesión de los sujetos individuales y colectivos, públicos y privados implicados en la promoción de la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.
- En general, promover todo tipo de actuaciones que permitan la consecución de los fines fundacionales.

Convocatoria de acciones de la Fundación

Al Patronato de la Fundación le corresponde la aprobación de la Convocatoria pública y de las acciones a desarrollar en dicho marco, considerando, además de las disponibilidades presupuestarias para cada ejercicio, fundamentalmente en función de la transferencia que se determine por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, los compromisos sobre asignación territorial de recursos que se aprueben y los criterios generales de prioridad y baremo de puntuación que se acuerden para cada convocatoria.

Solicitantes

A la convocatoria anual sólo pueden presentarse las organizaciones siguientes:

- Órganos Tripartitos Territoriales, con naturaleza similar a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Fundaciones Sectoriales de ámbito estatal constituidas por empresarios y trabajadores, que tengan entre sus fines la promoción de actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.
- Organizaciones firmantes de Convenios Colectivos de ámbito estatal, previo acuerdo de las acciones en el marco del convenio.
- Asociaciones Empresariales y Federaciones Sindicales sectoriales de ámbito estatal. Confederaciones Sindicales y Empresariales de ámbito estatal que no tengan la condición de Patronos de la Fundación.
- Administración Pública y las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas de las ciudades de Ceuta y Melilla, previo acuerdo al efecto.

Tipos de acciones a desarrollar

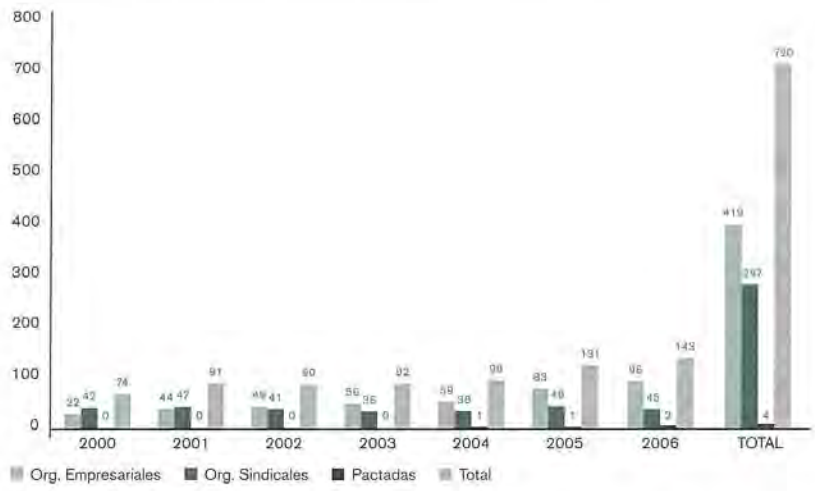
Se ejecutan acciones de tres tipos:

- Acciones de tipo Sectorial, que se desarrollan en todo el territorio nacional y están dirigidas a un sector de actividad concreto.
- Acciones de tipo Territorial, que se solicitan y una vez aprobadas se desarrollan en el ámbito de una Comunidad Autónoma o en las ciudades de Ceuta o de Melilla, y que son solicitadas desde los órganos Tripartitos de cada Comunidad o Ciudad Autónoma.
- Acciones Directas que son solicitadas, o bien por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, o bien por los propios patronos de la Fundación, sin las limitaciones de un sector de actividad o de un territorio.

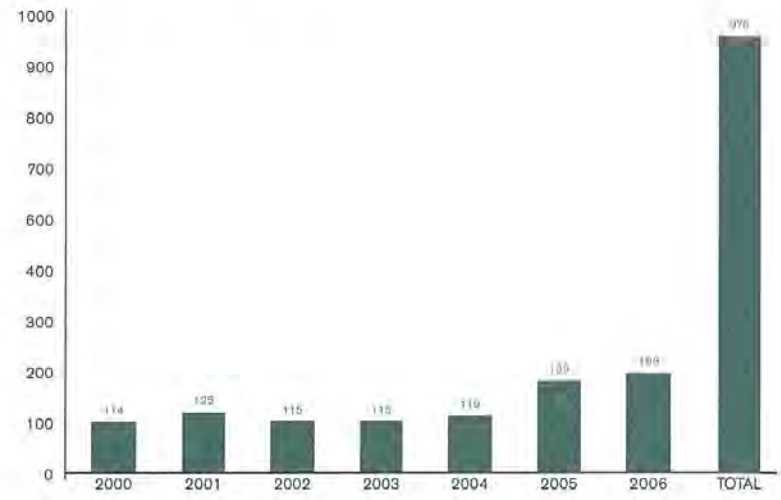
A lo largo de los años de vida de la Fundación, que comenzó su trabajo en enero del año 2000, ha desarrollado la actividad que se refleja en los cuadros y gráficos que a modo de Anexo se acompañan.

Anexo de actividad

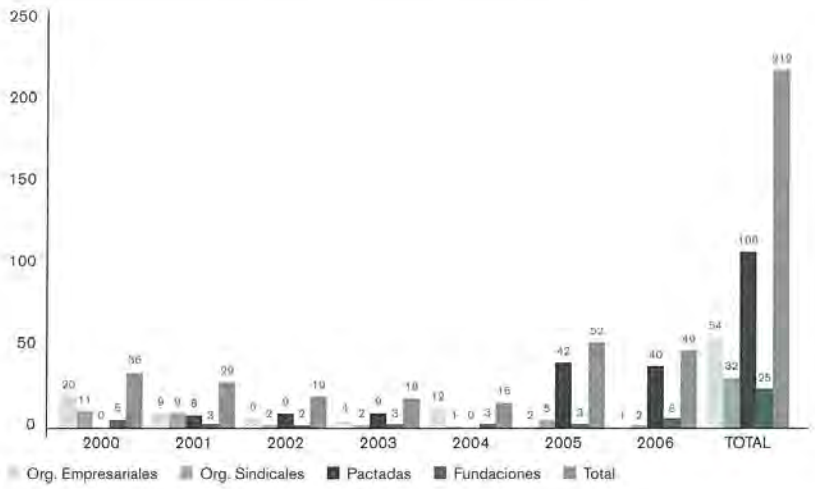
Acciones territoriales aprobadas por ejercicio y tipo



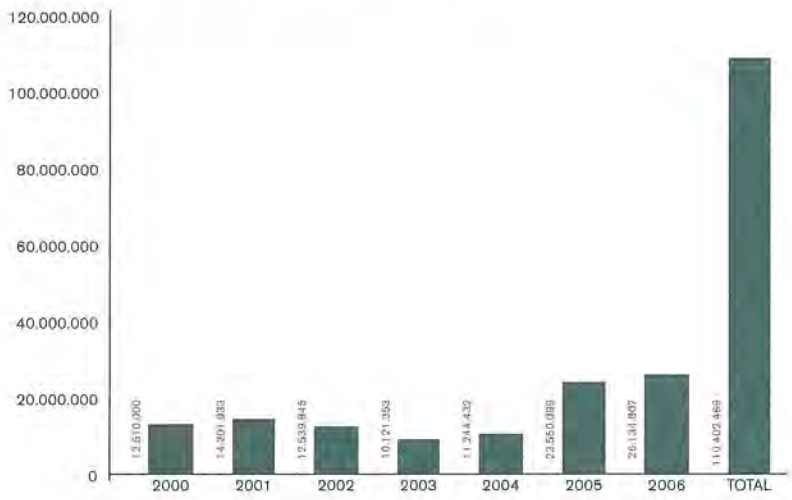
Resumen de acciones, 2000-2006



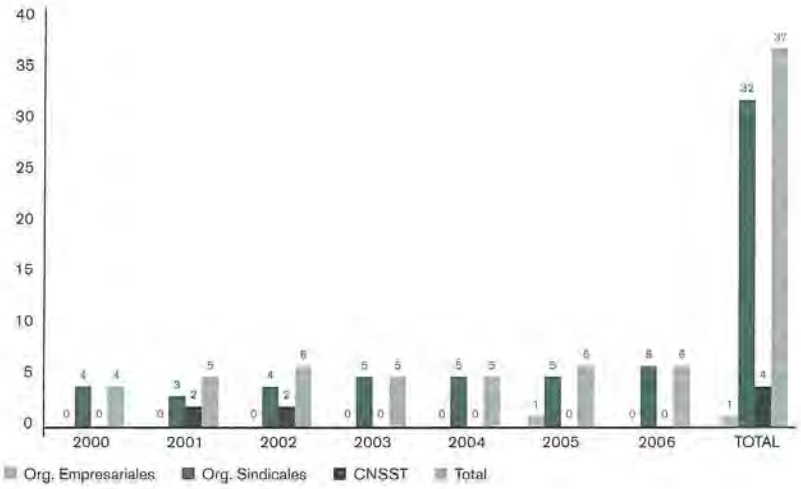
Acciones sectoriales aprobadas por ejercicio y tipo



Importes financiados, periodo 2000-2006 en €



Acciones directas aprobadas por tipo de solicitante, 2000-2006



Actividades desarrolladas, 2000 - 2006	Número
Visitas a empresas	27.325
Consultas telefónicas	20.120
Consultas por escrito	4.320
Edición de guías y manuales	430.000
Edición de folletos y carteles	730.000
Trabajadores directamente afectados	12.000.000

Tipología de los productos finales	Número
Guías y manuales de formación formato papel	65
Guías y manuales de formación formato CD-ROM	23
Informes	46
Servicios virtuales (internet) y páginas web	27
Servicios de asistencia técnica	165
Materiales informativos (dípticos, carteles, anuncios, edición de revistas y boletines, etc.)	187
Jornadas (informativas, difusión de productos realizados, etc.)	723
TOTAL	1.236

Epílogo: una mirada hacia el futuro

Comentario previo a la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2007-2012
INSHT

El 29 de junio de 2007 el Consejo de Ministros dio el visto bueno a la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, cumpliendo con ello el compromiso asumido por el Presidente del Gobierno en el acto de su investidura, en abril de 2004, de elaborar un plan de lucha contra la siniestralidad laboral.

Esta Estrategia constituye uno de los puntos más relevantes del Diálogo Social en el que, sobre la base de consenso de todas las partes implicadas, pretende diseñar el marco común y compartido de las acciones en materia de prevención de riesgos laborales a desarrollar en el futuro por el Gobierno, las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales, aunando esfuerzos para conseguir los objetivos pretendidos que son, por un lado reducir de manera constante y significativa la siniestralidad laboral y acercarnos con ello a los valores medios de la Unión Europea, y de otro, mejorar de forma continua y progresiva los niveles de seguridad y salud en el trabajo.

Es la primera vez que un Gobierno presenta una Estrategia de lucha contra la siniestralidad laboral de esta amplitud y envergadura. Su finalidad es dotarnos, como país, de un instrumento dirigido a combatir la siniestralidad laboral de forma integral, racional y coherente, en línea con la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012.

La Estrategia aspira a transformar los valores, las actitudes y los comportamientos de todos los sujetos implicados en la prevención de riesgos laborales (el Gobierno, las Comunidades Autónomas, las organizaciones empresariales, los sindicatos, las empresas, los trabajadores, las entidades dedicadas a la prevención), en suma, de toda la sociedad, en relación con la prevención de riesgos laborales.

La Estrategia fija ocho objetivos operativos que contemplan las distintas áreas que tienen incidencia en la seguridad y salud de los trabajadores, articulándose en dos grandes líneas de actuación:

- La relacionada con los objetivos marcados para la mejora de los sistemas de prevención en las empresas y que tienen como destinatarios directos a empresarios, trabajadores y sus organizaciones preventivas y entidades de prevención (servicios de prevención, entidades auditoras y entidades formativas).
- La actuación de los poderes públicos, mediante el establecimiento de objetivos que inciden en la prevención de riesgos laborales, la coordinación entre Administraciones Públicas con competencia en esta materia y reforzamiento de las instituciones públicas dedicadas a la prevención de riesgos laborales, fundamentalmente Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo e Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El Gobierno, como responsable de la dirección y desarrollo de nuestro Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, ha elaborado un Plan de Acción para impulsar la ejecución de la Estrategia a lo largo de su periodo de vigencia, con un calendario de medidas concretas que establecen las políticas públicas a implementar en los próximos años.

Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2007-2012

Introducción

Antecedentes

Dando cumplimiento al mandato a los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo incluido en el artículo 40.2 de la Constitución, la seguridad y salud en el trabajo viene siendo objeto de una actuación continua por parte del Estado y las Comunidades Autónomas, así como, en sus respectivos ámbitos de responsabilidad, por parte de las organizaciones empresariales y los sindicatos y de las entidades dedicadas profesionalmente a la prevención de riesgos laborales. Esta actuación ha sido especialmente intensa, si cabe, desde la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Los derechos fundamentales implicados en la prevención de riesgos laborales, que son, no se olvide, el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y el derecho a la salud, determinan que las actuaciones dirigidas a mejorar la seguridad y la salud en el trabajo constituyan un objetivo político de primer orden. Por ello, el Presidente del Gobierno asumió en su discurso de investidura en abril de 2004 el compromiso de luchar contra la siniestralidad, elaborando un plan específico que sería presentado a los interlocutores sociales.

En la reunión de la mesa de diálogo social en materia de prevención de riesgos laborales del 22 de febrero de 2005, el Gobierno, CEOE, CEPYME, UGT y CC.OO. acordaron impulsar la elaboración de una estrategia española de seguridad y salud en el trabajo. Este objetivo fue rápidamente compartido por las Comunidades Autónomas en el marco de los mecanismos permanentes de coordinación y colaboración en materia de prevención de riesgos laborales que existen entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en la medida en que desde hace años viene desarrollándose en los diferentes ámbitos territoriales actuaciones planificadas fruto del acuerdo de los gobiernos autonómicos y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

La iniciativa de elaborar una estrategia española de seguridad y salud en el trabajo fue refrendada políticamente por el Consejo de Ministros el 22 de abril de 2005, cuando el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales presentó un "Plan de actuación para la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo y la reducción de los accidentes laborales" dentro del que figuraba el documento denominado "Hacia una Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo".

Desde entonces hasta ahora, el Gobierno, con el consenso de los interlocutores sociales, ha adoptado e impulsado diversas medidas orientadas ya por los objetivos de la Estrategia, como son la segregación de las actividades preventivas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales respecto de las actividades desarrolladas por éstas como servicios de prevención ajenos, la reforma del Reglamento de los Servicios de Prevención para favorecer la integración de la prevención de riesgos laborales en las empresas, el aumento de los recursos destinados al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Fundación de Prevención de Riesgos Laborales y a la formación en materia preventiva, la Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, la nueva tarifa para la cotización a la Seguridad Social por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el nuevo sistema de declaración, notificación y registro de las enfermedades profesionales. Culminados en la primavera de 2006 con sendos acuerdos de Gobierno e interlocutores sociales los procesos de diálogo social sobre mercado de trabajo y Seguridad Social, en los que se incluyen igualmente medidas que inciden positivamente en la seguridad y salud en el trabajo, tomando como base el documento que fue al Consejo de Ministros el 22 de abril de 2005, y teniendo bien presentes las aportaciones realizadas desde entonces por organizaciones empresariales y sindicatos en las reuniones de la mesa de diálogo social sobre prevención de riesgos laborales y por las Comunidades Autónomas en el marco los mecanismos permanentes de coordinación y colaboración en materia de prevención de riesgos laborales que existen entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, se presenta a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, como máximo órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo, esta Estrategia.

Qué es la Estrategia

La Estrategia constituye el instrumento para establecer el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales a corto

y, sobre todo, medio y largo plazo, pues abarca el periodo 2007-2012. A partir del diagnóstico sobre la situación actual de la prevención de riesgos laborales, la Estrategia identifica los objetivos que deben alcanzarse a lo largo de este periodo que ahora se inicia. Para ello, se apuntan las líneas de actuación que habrán de desarrollarse en los próximos años por todas las partes implicadas.

Con ello, la Estrategia pretende dotar de coherencia y racionalidad las actuaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo desarrolladas por todos los actores relevantes en la prevención de riesgos laborales. Precisamente en ello consiste su máxima novedad y su valor añadido. Esta Estrategia, sobre la base del consenso de todas las partes implicadas, pretende diseñar el marco común y compartido de las acciones en materia de prevención de riesgos laborales a desarrollar en el futuro por el Gobierno, las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales. Ello debe servir para aunar esfuerzos y conseguir los objetivos pretendidos.

Por qué una Estrategia

La necesidad de elaborar una Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo responde, al menos, a tres exigencias.

En primer lugar, y ante todo, se trata de una exigencia social. Los índices de siniestralidad laboral siguen situados en España en unos niveles no acordes con un mercado de trabajo que apuesta por más y mejores empleos. Urge que los poderes públicos y el resto de actores implicados en la prevención de riesgos laborales aúnen sus esfuerzos, los redoblen, si cabe, para aproximar, a corto y medio plazo, nuestros índices, a los de la Unión Europea. Ni el Gobierno, ni las Comunidades Autónomas, ni las organizaciones empresariales, ni los sindicatos, ni las empresas, ni los trabajadores, ni los profesionales de la prevención son insensibles hacia el sentir actual de nuestra sociedad: no es aceptable que el trabajo pueda tener consecuencias insanas e inseguras, cuando no mortales.

En segundo lugar, se trata de una exigencia de política interna. Cumplidos ya once años de la aprobación de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, la ocasión es propicia para hacer balance, profundizar en los aciertos y corregir errores, tanto más cuando todos los actores coinciden en la necesidad de adoptar medidas audaces a partir de un enfoque renovado, que nos permitan conseguir objetivos cuantificables y ciertos de reducción de la siniestralidad laboral.

En tercer y último lugar, la Estrategia española ha de servir para articular de manera adecuada y respetuosa con la distribución constitucional de competencias, la Estrategia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo 2007-2012 y la diversidad de iniciativas en materia de prevención de riesgos laborales desarrolladas desde la Administración General del Estado y las iniciativas que con variadas denominaciones (planes de acción, planes directores, planes autonómicos, planes de choque) han puesto en marcha las Comunidades Autónomas, iniciativas que revelan el interés del Gobierno, de los gobiernos autonómicos y de las organizaciones empresariales y sindicales por conseguir un mejor cumplimiento de la normativa, la mejora de las condiciones de trabajo y la disminución del número de los accidentes de trabajo.

Para qué una Estrategia

A diferencia de lo sucedido en otras etapas, más centradas en construir el marco institucional y normativo derivado de la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la presente Estrategia se orienta a conseguir dos objetivos generales: por una lado, reducir de manera constante y significativa la siniestralidad laboral y acercarnos con ello a los valores medios de la Unión Europea; de otro, mejorar de forma continua y progresiva los niveles de seguridad y salud en el trabajo.

Siendo importantes esos objetivos, la Estrategia debe servir para movilizar a la sociedad española y hacerla aún más sensible y comprometida con la prevención de riesgos laborales, contribuyendo de esta manera a desarrollar y consolidar una cultura de la prevención de riesgos laborales. La sociedad no puede permanecer impasible ante las muertes en el trabajo, los accidentes laborales, las enfermedades profesionales que se producen cada día en nuestro país.

La Estrategia aspira, en fin, a transformar los valores, las actitudes y los comportamientos de todos los sujetos implicados en la prevención de riesgos laborales (el Gobierno, las Comunidades Autónomas, las organizaciones empresariales, los sindicatos, las empresas, los trabajadores, las entidades dedicadas a la prevención), en suma, de toda la sociedad, en relación con la prevención de riesgos laborales. Las muertes en el trabajo, los accidentes laborales, las enfermedades profesionales no son, no deben ser, tolerables. Los riesgos en el trabajo se pueden evitar o, cuando menos, controlar.

La Estrategia quiere inaugurar una nueva forma de actuar, consolidando, no obstante, aquellas iniciativas que se han demostrado útiles y eficaces. Todos los implicados han de ponerse de acuerdo en cuales son los problemas más graves que tiene la seguridad y la salud en el trabajo en España y proponen las medidas necesarias para su solución, medidas que deberán aplicarse desde ahora hasta 2012.

Finalmente, debe señalarse que todas las Administraciones Públicas deben desempeñar un doble papel en la ejecución de esta Estrategia. En primer lugar, en su condición de poderes públicos, tendrán el deber de poner en práctica, cada una dentro de su ámbito de responsabilidad, las políticas públicas que se identifican en la misma. En segundo lugar, las Administraciones Públicas, en su condición de empleadores, deberán hacer plenamente efectivo el derecho de los empleados públicos a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, tal y como se reconoce en la reciente Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, para lo cual las Administraciones Públicas deberán cumplir también lo exigido a las empresas en el ámbito privado, esto es: lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, mejorar la eficacia y calidad de las actividades preventivas y fortalecer y favorecer la implicación de los empleados públicos en la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo.

Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas han tenido una participación decisiva en la elaboración de esta Estrategia. No puede ser de otra manera a la vista de las relevantes competencias de las Comunidades Autónomas en relación con la seguridad y la salud en el trabajo.

Igualmente, la ejecución práctica de las medidas incluidas en esta estrategia habrá de respetar fielmente el marco vigente de distribución competencial en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Diagnóstico de la situación de la prevención de riesgos laborales en España

A lo largo del proceso de diálogo social e institucional que ha precedido la elaboración de esta Estrategia, todos los sujetos participantes han tenido ocasión de exponer, mediante los documentos aportados por todas las partes y en las reuniones celebradas, su diagnóstico de la situación de la prevención de riesgos laborales, apuntando los problemas existentes y las causas que los explican.

En las líneas siguientes se extractan los aspectos positivos y negativos de la situación actual, que son globalmente compartidos por todas las partes. Lógicamente, unos y otros aspectos son determinantes a la hora de identificar los objetivos generales de esta Estrategia, así como las líneas de actuación propuestas para su consecución en los capítulos siguientes.

Aspectos positivos

Cumplidos once años de la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, resulta oportuno hacer balance, aunque sea de forma somera, de lo acontecido en este periodo.

La prevención de riesgos laborales ha experimentado en los últimos diez años un auge desconocido en nuestro país. En este periodo ha pasado de disciplina desconocida y reservada a especialistas a consolidarse como un aspecto fundamental de las relaciones laborales. Ello pone de manifiesto que la cultura de la prevención ha empezando a calar en nuestra sociedad, en el sentido de que la prevención es ya una cuestión que es objeto de preocupación social.

En estos años, España se ha dotado de un marco homologable en esta materia a la política común de seguridad y salud en el trabajo de la Unión Europea y a las políticas desarrolladas por sus Estados miembros. Al mismo tiempo, la instalación del nuevo modelo preventivo ha traído consigo la aparición de nuevos sujetos y, en último término, de un sector emergente: el sector de la prevención. Servicios de prevención, entidades formativas, auditores de sistemas de prevención han aparecido como nuevos sujetos en el mercado empresarial.

Asimismo, debe destacarse la implicación con la prevención de riesgos laborales del conjunto de los poderes públicos, tanto de la Administración General del Estado, incluida la labor desarrollada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, como de las Comunidades Autónomas, que han puesto en práctica numerosos planes de acción en sus respectivos ámbitos territoriales. Igualmente destacable es el papel desempeñado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Por su parte, las organizaciones empresariales y los sindicatos, las empresas y los trabajadores se han aplicado en este periodo en llevar la letra de la Ley y sus normas de desarrollo al día a día de la actividad productiva.

Aspectos negativos

Sin embargo, los logros en materia de prevención de riesgos laborales están aún lejos de cumplir las expectativas que generó en su momento la aprobación de la Ley 31/1995. La intensa actividad desplegada por los poderes públicos y los sujetos privados no se ha visto siempre respaldada por los índices de siniestralidad laboral existentes en España, pese a existir en los últimos años una tendencia afianzada de ligera disminución de los índices de incidencia de los accidentes de trabajo.

Como es propio de todo nuevo modelo, la puesta en práctica de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha generado también problemas que responden a diferentes razones, siendo los más destacables los siguientes:

- No ha existido una visión global del conjunto de políticas públicas relacionadas, directa o indirectamente, con la prevención de prevención de riesgos laborales.
- Las políticas activas desarrolladas por los poderes públicos (sensibilización y concienciación, información, investigación, formación, incentivación económica) han sido débiles y dispersas, lo que ha dado lugar a la falta de generalización de una cultura de la prevención de riesgos laborales.
- No ha existido un respaldo fuerte de las instituciones públicas competentes en materia de prevención de riesgos laborales.
- La coordinación de las actuaciones desarrolladas por la diversidad de sujetos públicos y privados implicados en la seguridad y la salud en el trabajo ha sido insuficiente.
- Se ha puesto más énfasis en la aprobación de normas jurídicas sobre seguridad y salud en el trabajo que en el diseño y ejecución de políticas públicas en materia de prevención de riesgos laborales.
- La rapidez con que la que se ha incorporado al ordenamiento jurídico español la normativa comunitaria sobre seguridad y salud en el trabajo, así como el elevado número y la complejidad de las normas en materia de prevención de riesgos laborales dificultan su cumplimiento, particularmente por las pequeñas y medianas empresas. Además, la normativa de prevención de riesgos laborales ha podido adolecer en algunos casos de cierta generalidad, sin tener adecuadamente en cuenta otras variables igualmente importantes como algunas peculiaridades de los diferentes sectores de actividad. Todo ello ha dado lugar a problemas como la falta de un nivel adecuado de integración de la prevención en la empresa, así como un cumplimiento más formal y burocrático que real y efectivo de las obligaciones preventivas.
- La relación entre recursos preventivos propios y ajenos en las empresas, la calidad de las actividades preventivas, la formación de profesionales y trabajadores son cuestiones que pueden y deben mejorarse. Superada la fase de establecimiento de una organización preventiva en las empresas que cumpliera los requisitos legales exigidos, resulta necesario adoptar nuevas medidas y abrir un gran debate entre todos los sujetos implicados sobre como

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

perfeccionar la eficacia y la calidad de la prevención de riesgos laborales en nuestro país.
- Se ha prestado más atención a la seguridad que a la salud de los trabajadores, de forma que la vigilancia de la salud de los trabajadores no ha dado plena satisfacción a las previsiones contenidas en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
- La aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales a los empleados públicos ha presentado insuficiencias que es necesario corregir.

Objetivos generales

De acuerdo con la idea apuntada por la estrategia europea y asumida unánimemente por todos, es hora de fijar objetivos que puedan medirse, que sean ambiciosos y, al propio tiempo, realistas. En tal sentido, los objetivos generales de esta Estrategia son dos:

- Por un lado, conseguir una reducción constante y significativa de la siniestralidad laboral y el acercamiento a los valores medios de la Unión Europea, tanto en lo que se refiere a los accidentes de trabajo como a las enfermedades profesionales.
- Por otro lado, la mejora continua y progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

No obstante, la Estrategia parte de considerar que para el cumplimiento de esos fines es necesario fijar unos objetivos operativos que contemplen las distintas áreas que tienen incidencia en la seguridad y salud de los trabajadores: política educativa, organización de la prevención en la empresa, vigilancia y cumplimiento de la normativa, política de I+D+i, consulta y participación de los trabajadores, etc. Esos objetivos instrumentales u operativos son ocho, aunque por razones sistemáticas teniendo en cuenta el carácter de sus "actores principales", se articulan en dos grandes partes, según el siguiente esquema:

- La primera parte recoge los objetivos marcados para la mejora de los sistemas de prevención en las empresas. Esta parte tiene como destinatarios fundamentales a empresarios y trabajadores y a sus organizaciones representativas, pero también al sector de la prevención en general (servicios de prevención, entidades auditoras, entidades formativas).
- La segunda parte recoge las áreas de actuación desarrolladas por los poderes públicos: se trata, pues, de establecer objetivos para las políticas públicas que inciden en la prevención de riesgos laborales, de coordinar esas políticas y de reforzar las instituciones públicas dedicadas a la prevención de riesgos laborales.

Este segundo bloque tiene como destinatarios a las instituciones que desarrollan políticas relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo: las Administraciones Públicas.

Cada objetivo comprende las líneas de actuación necesarias para alcanzar el fin perseguido. A su vez, cada línea de actuación puede ser comprensiva de varias acciones o medidas.

Objetivos operativos y líneas de actuación

a. Objetivos relativos a la prevención de riesgos laborales en la empresa

Objetivo 1: lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas. Aunque las obligaciones preventivas del empresario, en tanto que basadas en el conocimiento y análisis de los riesgos en el preciso marco de la empresa o el centro de trabajo, pueden calificarse como obligaciones adaptadas a la realidad y tamaño de la empresa, es cierto que la amplitud de la normativa española de seguridad y salud, no sólo en su aspecto técnico sino especialmente en el administrativo o de gestión, puede resultar de complejo cumplimiento, especialmente para las pequeñas y medianas empresas.

Por ello, toda empresa, pero en especial las PYMES, han de recibir el apoyo de las instituciones para el cumplimento de sus obligaciones, sin rebaja de las condiciones mínimas de seguridad y salud, para conseguir eficazmente que el sistema de prevención sea sencillo, cercano al empresario y fácilmente comprensible.

Junto a ello, el mejor cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales aconseja también desarrollar nuevas medidas en el ámbito de la Seguridad Social o en determinados sectores de actividad (la construcción) y para los trabajadores autónomos, además de proseguir la ejecución de los planes públicos dirigidos a velar por el cumplimiento de la indicada normativa.

Para alcanzar este objetivo, se proponen las siguientes lineas de actuación:

1.1. Para favorecer el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por parte de las pequeñas y medianas empresas y por las microempresas, se adoptarán las siguientes medidas, que podrán ser objeto de financiación, en su caso, en el marco de la Orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social:

- Las empresas de hasta 50 trabajadores que no desarrollen actividades del Anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención podrán realizar el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de prevención de actividades laborales de forma simplificada, de manera que sin reducir el nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores al que están obligadas por la legislación preventiva, puedan cumplir de manera real y más eficazmente unas obligaciones preventivas más y mejor adaptadas al tamaño de la empresa.
- Los documentos indicados deberán formularse en términos comprensibles y más fácilmente aplicables por el empresario, ya desarrolle las actividades con recursos propios, ya hubiera concertado las actividades preventivas con un servicio de prevención ajeno. Para ello, el plan de prevención, la evaluación de riesgos y la planificación de actividades preventivas se reflejarán en un documento, de extensión reducida, plenamente adaptado a la actividad y al tamaño de la empresa, que establezca las medidas

operativas para realizar la integración de la prevención en la actividad de la empresa, los puestos de trabajo con riesgo y las medidas concretas para controlarlos, jerarquizadas en función del nivel de riesgos.

- Estarán dispensadas de la obligación de auditoría las empresas de hasta 50 trabajadores que organicen su sistema de prevención con recursos propios, salvo que la autoridad laboral requiera su realización, a la vista de la siniestralidad del sector o de otra información que ponga de manifiesto la peligrosidad de la actividad desarrollada por la empresa o la inadecuación de su sistema de prevención. Las empresas dispensadas deberán realizar autodeclaración, conforme al Anexo II del Reglamento de los Servicios de Prevención.
- El empresario podrá desarrollar personalmente la actividad de prevención en empresas de hasta 10 trabajadores (respetando el resto de los requisitos actualmente exigibles). En el Plan Nacional de Formación a que se refiere el epígrafe 6.6 se incluirán acciones formativas que ayuden a los empresarios a obtener la formación necesaria para asumir y desarrollar la prevención. En orden a la simplificación de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, en las empresas de hasta 10 trabajadores se facilitará asesoramiento público al empresario para la organización de sus actividades preventivas, impulsando las autoevaluaciones con modelos tipo por sectores y especificando actividades o riesgos que requieren el apoyo técnico especializado.
- De conformidad con lo que se acuerde en los órganos de coordinación con las Comunidades Autónomas, previa consulta a la Comisión Consultiva Tripartita, la Inspección de Trabajo, en el caso de que se realice una valoración positiva de los resultados obtenidos por el proyecto experimental "PREVEA", podrá establecer nuevos programas de actuación en los que se prestará apoyo y asesoramiento a las empresas de hasta 50 trabajadores que se acojan a los mismos, que deberán planificar actuaciones preventivas para mejorar las condiciones de seguridad y salud en los centros de trabajo. En estos programas, se podrá evitar la propuesta de sanciones para las empresas incluidas en los mismos, siempre que se cumpla la planificación establecida, y todo ello sujeto a la consecución de objetivos de mejora de dichas condiciones de seguridad y salud en el trabajo, y a la ausencia de accidentes de trabajo graves, muy graves o mortales, o de enfermedades profesionales.
- Se potenciará la Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo como instrumento para favorecer, fomentar y apoyar la cooperación y el intercambio de información y experiencias entre los miembros de la misma. El INSHT como administrador de la misma por su doble naturaleza de Referente nacional en la materia y Centro de Referencia de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el trabajo velará porque se favorezca la difusión y el conocimiento de la información en materia de riesgos laborales entre la PYME.
- Se elaborará una Guía del INSHT referida específicamente a la aplicación de la normativa de prevención por parte de las pequeñas y medianas empresas y por las microempresas. Además, todas las Guías del INSHT sobre la normativa de prevención deberán tener un capítulo específico sobre su aplicación por las PYME.
- En todas las futuras normas sobre prevención de riesgos laborales deberá existir un informe sobre su aplicación en las PYME y, en su caso, se incluirán medidas diferenciadas para las PYME.
- Se promoverán las modificaciones normativas que sean necesarias en orden a remover los obstáculos legales existentes para la justificación de la entrega de material para primeros auxilios en caso de accidente de trabajo con cargo a la Seguridad Social, prioritariamente a las pequeñas y muy pequeñas empresas.

1.2. Con objeto de mejorar las condiciones de trabajo del sector, en general, y las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores del mismo, en particular, se procederá a su desarrollo reglamentario de la Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, en materias tales como el Registro de Empresas Acreditadas, Libro de Subcontratación y formación específica en materia de prevención de riesgos laborales de los trabajadores del sector de la construcción.

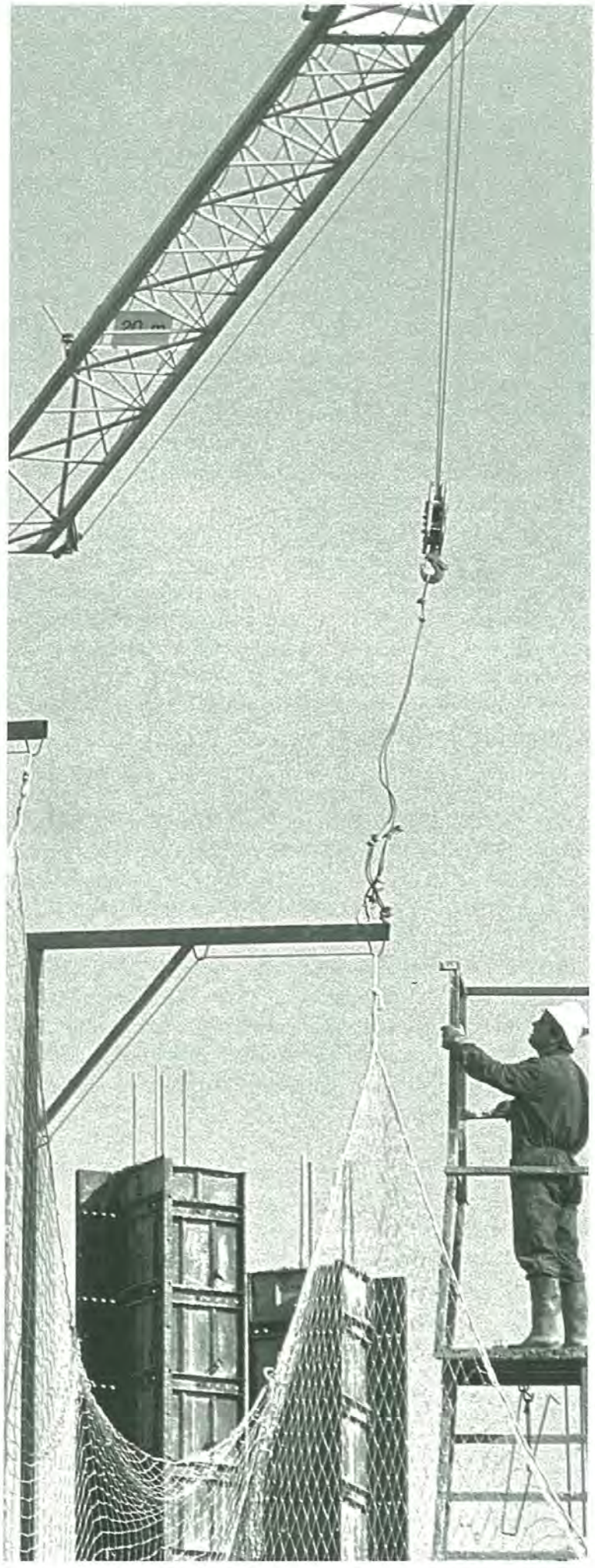
Con ocasión del desarrollo de la Ley, se preverá una certificación para las empresas del sector de la construcción que acredite el cumplimiento por el empresario de unos requisitos mínimos para el ejercicio de la profesión; por su parte, la negociación colectiva del sector propiciará la implantación de una cartilla profesional para los trabajadores de la construcción.

En este contexto, se fomentará la realización de trámites administrativos de forma telemática.

1.3. Aprobada por la disposición adicional cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, la nueva tarifa de primas para la cotización a la Seguridad Social por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y una vez que por la Administración de la Seguridad Social se hayan establecido los índices de siniestralidad de los diferentes sectores, respecto de la cotización a la Seguridad Social por contingencias profesionales, por el Gobierno se procederá al estudio de la posibilidad de establecer sistemas de reducción de dichas cotizaciones, en los supuestos de empresas que acrediten que su índice de siniestralidad está por debajo del promedio que corresponda a su sector de actividad.

1.4. Las Comunidades Autónomas, en el marco de las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, continuarán estableciendo programas específicos de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales dirigidos, prioritariamente, a las empresas o actividades con más altos índices de siniestralidad laboral o que, en los tres últimos años, hayan tenido más de un accidente grave, muy grave o mortal.

La Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas colaborarán, para que se realicen también programas dirigidos al control y vigilancia del cumplimiento en empresas de ámbito supraautonómico. En particular, se impulsará y llevará a cabo el Plan de Acciones Prioritarias para la reducción de la siniestralidad, de conformidad con los criterios adoptados en el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.



1.5. La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo desarrollará planes y programas de identificación y seguimiento de los sectores económicos, en los que se recurra habitualmente a la contratación y subcontratación de obras y de servicios, que permitan a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la realización de campañas de vigilancia del cumplimiento de la normativa, y en particular la relativa a la coordinación de actividades empresariales.

1.6. Se adoptarán las medidas necesarias (normativas, de promoción, asesoramiento, formación y control) para garantizar la efectividad del derecho de los trabajadores autónomos a una protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo, desarrollando lo establecido en esta materia en la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo que se está tramitando en la actualidad y conforme a la Recomendación 2003/134/CE del Consejo, 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 autónomos.

1.7. A la vista de las experiencias habidas en esta materia en los últimos años, de manera coordinada entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y las Comunidades Autónomas, se pondrá en marcha un Plan Renove de equipos de trabajo obsoletos en aquellos sectores en los que los datos sobre siniestralidad u otros datos objetivos pongan de manifiesto la conveniencia de modernizar la maquinaria. Asimismo, se reforzará la coordinación entre las Administraciones Públicas competentes en materia laboral y de industria, de manera que se mejore la integración de la prevención de riesgos laborales en las reglamentaciones técnicas de los equipos de trabajo y de las instalaciones.

1.8. A partir de los datos obtenidos por los sistemas de información e investigación, y con vistas a lograr un mayor y mejor cumplimiento, se procederá, previo estudio por Grupos de Trabajo de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, a la adaptación permanente del modelo de prevención a los cambios que se produzcan en el mercado de trabajo y a la realidad de sectores y colectivos de especial riesgo (temporales, inmigrantes, subcontratas, agricultura, pesca, etc.), no necesaria ni exclusivamente a través de modificaciones normativas.

A la vista de los resultados obtenidos por la acreditación de la formación en el sector de la construcción, se estudiará, en el marco de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, la viabilidad de extender su aplicación a otros sectores, así como incluir en la cartilla profesional de los trabajadores de determinados sectores de actividad los datos relativos a la vigilancia de la salud, respetando plenamente el derecho a la intimidad de los trabajadores.

Objetivo 2: mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención, poniendo un especial énfasis en las entidades especializadas en prevención. La Directiva marco y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales hacen descansar el sistema de prevención en la existencia de una organización de recursos preventivos en la empresa (empresario, trabajadores designados, servicio de preven-

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

ción propio) y de los medios necesarios para realizar las actividades preventivas; y, al tiempo, prevén que el empresario podrá recurrir al apoyo o refuerzo de especialistas ajenos a la empresa (servicios de prevención ajenos, auditoras y entidades formativas) cuando sus propios medios, su competencia, resulten insuficientes para ello. En la práctica, casi 3 de cada 4 empresas españolas han optado por un servicio de prevención ajeno.

Por ello, a lo largo del periodo de ejecución de esta Estrategia, y adecuando las características de los recursos propios de las empresas a su realidad, se fomentará un sistema preventivo centrado en la incentivación y el máximo aprovechamiento de los recursos preventivos propios de la empresa y en el que se perfeccione la complementariedad de los recursos ajenos.

Todo ello en un marco que se caracterice por una mayor eficacia y calidad de los servicios prestados por los servicios de prevención ajenos, las auditoras y las entidades formativas. Para alcanzar este objetivo, se proponen las siguientes líneas de actuación:

2.1. Todas las políticas y la propia normativa de prevención de riesgos laborales potenciarán la disposición de recursos preventivos propios. Para ello, además de las medidas que se recogen específicamente para las PYMES en desarrollo del objetivo 1, se adoptarán las siguientes medidas:

- Se establecerán bonificaciones en la cotización de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de las empresas que, sin tener obligación legal de constituir un servicio de prevención propio, decidan tener recursos preventivos propios, ligado todo ello a criterios de calidad y resultados.
- Se establecerán bonificaciones para la contratación de trabajadores designados con formación mínima de nivel intermedio y dedicación efectiva a tareas preventivas (incluidos aquellos designados por la empresa para actuar como interlocutor para relacionarse con el servicio de prevención ajeno) o que formen parte del servicio de prevención propio, ligado todo ello a criterios de calidad y resultados.
- Para alentar la constitución de un mayor número de servicios de prevención propios en las empresas, se estudiará la posibilidad de que los servicios de prevención propios puedan subcontratar determinados y puntuales medios necesarios para la realización de las actividades preventivas a desarrollar en la empresa, especialmente en los casos en que la dispersión geográfica de algunos centros de trabajo o el elevado coste de algunos medios materiales no favorecen la constitución de servicios de prevención propios.
- La política de formación favorecerá especialmente la formación de trabajadores para el desempeño de funciones de nivel básico, intermedio o superior en prevención de riesgos laborales en las empresas en las que están ocupados.

2.2. Deben ponerse en marcha igualmente acciones que favorezcan la eficacia y calidad de los servicios de prevención mancomunados, tales como las siguientes:

La constitución de un servicio de prevención mancomunado no decidida en el marco de la negociación colectiva deberá ser comunicada con carácter previo a la autoridad laboral, quien podrá formular requerimientos sobre la adecuada dotación de medios humanos y materiales.

Las empresas que tengan obligación legal de disponer de servicio de prevención propio no podrán formar parte de servicios de prevención mancomunados constituidos para las empresas de un determinado sector, aunque sí de los constituidos para empresas del mismo grupo.

Los criterios de eficacia y calidad exigibles a los servicios de prevención ajenos a que se refiere el epígrafe 2.3 orientarán también los criterios exigibles a los servicios de prevención mancomunados.

Para los servicios de prevención mancomunados ya existentes se establecerá un plazo transitorio para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los puntos anteriores.

2.3. La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas establecerán unos criterios de calidad y eficacia exigibles a los servicios de prevención ajenos, basados en "ratios" de medios humanos y materiales e instalaciones de los que deben disponer en función del número de trabajadores, el tiempo de respuesta para los servicios requeridos, los criterios de calidad del servicio y la peligrosidad de las actividades de las empresas con las que tuvieran suscritos conciertos.

Los criterios serán negociados con los interlocutores sociales y con las entidades representativas de los servicios de prevención ajenos y refrendados por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Esos criterios de calidad serán de aplicación por todas las Comunidades Autónomas para la acreditación o, en su caso, desacreditación de los nuevos servicios de prevención ajenos, así como para la verificación por parte de la Administración del mantenimiento de las condiciones de acreditación en los supuestos de modificación, subrogación, absorción o fusión entre servicios de prevención ajenos. Para los servicios de prevención ajenos ya acreditados en la actualidad se establecerá un plazo transitorio para su cumplimiento.

En estos criterios deberán abordarse también cuestiones que repercuten en la calidad y eficacia del servicio prestado como el número de especialidades o disciplinas preventivas de que deben disponer los servicios de prevención ajenos, el régimen de dedicación del personal que integre cada una de las especialidades, nuevas posibilidades de subcontratar los servicios de otros profesionales o entidades para la realización de actividades que requieran conocimientos especiales o instalaciones complejas o cuál debería ser el contenido mínimo contractualmente exigible de los conciertos entre las empresas y los servicios de prevención ajenos. Igualmente, como regla general, el área geográfica de actuación natural de los servicios de prevención ajenos debería ser exclusivamente el de la Comunidad Autónoma que lo hubiera acreditado. Su actuación en otras Comunidades Autónomas, o a escala nacional, debería llevar aparejada, además de la disposición de medios e instalaciones adicionales, una nueva acreditación, sobre la base de normas competenciales de acreditación diferentes de las actualmente vigentes. En este mismo marco se

estudiarán las posibles causas que pudieran determinar la retirada de la acreditación de los servicios de prevención ajenos, así como el procedimiento administrativo necesario al efecto.

Se examinará también la posibilidad de adoptar acuerdos entre servicios de prevención para dar cobertura efectiva a empresas cuyos centros de trabajo no se encuentren, en su totalidad, en el ámbito territorial para el cual se hubiera concedido acreditación al servicio de prevención principal.

De igual manera, se analizarán en este marco las medidas que proceda adoptar para homogeneizar la memoria de actividades que los servicios de prevención ajenos han de presentar a la autoridad laboral competente, estableciendo, en su caso, un conjunto mínimo de datos que deba incluirse en la memoria. Todo ello con el fin de mejorar la calidad de las actividades preventivas desarrolladas y mejorar el sistema de información en materia de seguridad y salud laboral.

Asimismo, se creará en este contexto un sistema de evaluación de la calidad de los servicios de prevención.

2.4. Se seguirá un esquema similar al apuntado en el apartado anterior para favorecer la calidad y la eficacia de las entidades formativas y las auditoras, mediante el establecimiento también de criterios para su acreditación o desacreditación y, en el caso de las entidades formativas, de criterios sobre la calidad de las acciones formativas. Todo ello sin perjuicio de lo señalado en el objetivo 6 relativo a la potenciación de la formación.

En el caso de las empresas auditoras, tales criterios favorecerán que las empresas no obligadas legalmente sometan con carácter voluntario su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa, según lo previsto en el artículo 33 bis del Reglamento de los Servicios de Prevención, para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora.

2.5. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos planes de acción contra la siniestralidad, podrán suscribir convenios de colaboración con las organizaciones representativas de los servicios de prevención ajenos de manera que éstos contribuyan a la consecución de los objetivos establecidos en los planes autonómicos.

2.6. La Vigilancia de la Salud y, en particular, la especialidad de Medicina del Trabajo deben recibir una atención reforzada, con las siguientes medidas:

- Se promoverá la actualización de los criterios básicos sobre los recursos para la actividad sanitaria de los servicios de prevención, tomando en consideración los problemas detectados en el periodo transcurrido desde la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
- Se elaborará una guía básica y general de orientación de las actividades de vigilancia de la salud de los trabajadores.
- Se establecerá una guía que permita facilitar la valoración de las actuaciones sanitarias de los servicios de prevención y el impulso de su mayor presencia e incardinación en los propios Servicios de Prevención.
- Se promoverá e impulsará la formación de la especialidad de medicina del trabajo, dentro del sistema de formación de residencia, de manera que pueda incrementarse el número de especialistas conforme a las necesidades de la prevención de riesgos laborales.
- Se promoverá que la especialidad de Medicina del Trabajo sea asumida por la empresa con recursos propios, especialmente en las empresas de más de 500 trabajadores, de acuerdo con las medidas establecidas en el apartado 2.1.

A estos efectos se revisarán las exigencias de los artículos 15 y 19 del Reglamento de los Servicios de Prevención, de manera que puedan autorizarse fórmulas mixtas de organización de los recursos sanitarios, todo ello de acuerdo con el Ministerio de Sanidad y Consumo y dentro de una reflexión profunda sobre la problemática de la subcontratación de actividades y su limitación.

Objetivo 3: fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y de los trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo. Las Organizaciones Empresariales y Sindicales vienen desarrollando un papel significativo en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo, fundamentalmente a través del diálogo social, tanto institucionalizado como por vía de la negociación colectiva y de las diferentes Mesas de diálogo social que han propiciado la suscripción de Acuerdos con contenidos diversos que vienen incidiendo en la consecución de los objetivos de mejora. Por ello, deben ser fortalecidas dichas vías de diálogo social.

Junto a ello, deben buscarse líneas de actuación que favorezcan la implicación de los empresarios y de los trabajadores, y sus representantes, en las actividades preventivas en la empresa, favoreciendo con ello una gestión preventiva integrada.

Estas líneas de actuación deben tener el doble objetivo de, por una parte, promover el cumplimiento de las obligaciones preventivas empresariales y por otra, facilitar el ejercicio efectivo de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales, así como impulsar el cumplimiento de las obligaciones de los mismos en materia de prevención de riesgos laborales y su cooperación con el empresario.

El principio inspirador de las líneas de actuación es otorgar el protagonismo al Diálogo Social y a la Negociación Colectiva Sectorial. A través de ellos se llevarán acabo las siguientes actuaciones:

3.1. Ámbito sectorial

a) En cada ámbito sectorial estatal, por medio de la negociación colectiva se negociará el establecimiento de un órgano u órganos específicos sectoriales para la promoción de la salud y seguridad en el trabajo de carácter paritario que desarrollarán programas con el objetivo de divulgar e informar de los riesgos profesionales existentes en el sector, así como sobre los derechos y las obligaciones preventivas del empresario y de los trabajadores, y la promoción de actuaciones preventivas.

Los integrantes de estos órganos paritarios deberán tener formación específica sobre el sector y capacidad técnica adecuada en materia preventiva.

Los contenidos concretos de los programas y actuaciones deberán ser determinados de manera expresa y recogidos en el convenio colectivo de aplicación.

b) El ámbito de actuación de estos órganos y programas será el de empresas cuyas plantillas se sitúen entre 6 y 50 trabajadores y carezcan de representación de los trabajadores. Se aplicarán criterios de prioridad tales como tasas de siniestralidad, mayores dificultades para la acción preventiva, u otros criterios objetivos que por acuerdo se estimen convenientes.

Las actividades o tareas a desarrollar no deben interferir en las actuaciones de los servicios de prevención (propios o ajenos), ni en las de otras entidades preventivas que presten apoyo a las empresas.

c) La realización de visitas a las empresas será planificada bajo el principio de paridad. Deberán ser previamente comunicadas por el órgano paritario y aceptadas por aquéllas. La realización de las mismas se efectuará de manera conjunta o por cada una de las partes, a consideración del órgano paritario.

Dichas visitas se llevarán a cabo por personas especializadas con formación específica sobre el sector y capacidad técnica adecuada en materia preventiva, y cuya denominación concreta, bajo fórmulas tales como agentes sectoriales de prevención u otras similares, permita identificarlos como instrumentos para la consecución de los objetivos acordados en los programas o en la negociación colectiva de referencia. Los resultados e informes sobre dichas actuaciones se trasladarán a la empresa y al órgano especifico sectorial correspondiente. Las actuaciones e informes estarán sometidos al principio de confidencialidad y sigilo establecido en el Articulo 37.3 de la LPRL.

d) La negociación colectiva acordará la vigencia de los programas de actuación que se lleven a cabo. El órgano específico sectorial realizará una evaluación anual para analizar los efectos preventivos de los programas, que someterá a las Organizaciones firmantes del Convenio Colectivo o Acuerdo Sectorial.

3.2. Ámbito territorial

a) Con carácter subsidiario respecto a lo establecido en el apartado anterior se promoverán en el ámbito territorial Acuerdos análogos entre las Organizaciones Empresariales y Sindicales y las Comunidades Autónomas, cuyos contenidos serán acordes con los criterios y principios de paridad y confidencialidad expresados para el ámbito sectorial estatal.

Se evitará la concurrencia sobre una misma empresa de estos programas sectoriales y territoriales. Asimismo se procurará que, en el marco de estos programas, no queden ámbitos ni necesidades sin atender.

b) Los programas de actuación irán dirigidos a empresas del ámbito territorial de que se trate con plantillas de 6 a 50 trabajadores y que carezcan de representación de los trabajadores.

c) Deberán establecerse plazos y procedimientos para la evaluación de los resultados preventivos de las actuaciones desarrolladas.

Financiación de los programas

a) El Gobierno articulará en el plazo correspondiente la financiación de los programas sectoriales bajo la formulación de una línea de financiación adicional de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, con carácter excluyente de las demás ayudas de dicha Fundación.

b) La financiación de los programas a los que se refiere el apartado 3.2 será análoga a la anterior, sin perjuicio de las fórmulas de complementariedad de las distintas Administraciones en los programas territoriales.

Articulación de las medidas en la negociación colectiva

Por acuerdo de las Organizaciones Empresariales y Sindicales el ANC 2007 incorporará (a través de la Comisión de Seguimiento del mismo) criterios y orientaciones a los negociadores con los contenidos especificados en los puntos anteriores.

Actuaciones dirigidas a microempresas

En las empresas a las que por su tamaño no afecten los programas previstos en los ámbitos sectorial y territorial, se articulará un programa especial de actuación sobre la base de los criterios siguientes:

- El programa tendrá como objetivo favorecer la implicación de los trabajadores y los empresarios en la mejora de la seguridad y salud laboral, y promover el cumplimiento de las obligaciones y derechos establecidos en la normativa preventiva.
- Los contenidos del programa, así como la evaluación de las actuaciones de desarrollo de los mismos se realizarán en el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud. A tal efecto, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

  Establecimiento de incentivos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones preventivas por las microempresas, sea cual sea la modalidad organizativa preventiva adoptada.

  Estos incentivos se implementarán cuando las funciones del Artículo 30 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se asuman personalmente por el empresario o a través de la figura del personal designado (trabajador designado).

Asesoramiento y apoyo técnico preventivo de carácter básico que podrá tener carácter presencial en el centro de trabajo o externo al mismo. Estos programas contarán con financiación pública según sus contenidos y características.

3.3. Se promoverá la implicación de los representantes de los trabajadores en la organización y desarrollo de la prevención de los riesgos laborales en la empresa. Para ello, en las empresas de más de 50 trabajadores se impulsarán las facultades que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece para los trabajadores y sus representantes en sus artículos 18.2 y 36.2 f).

A tal efecto, en el seno del Comité de Seguridad y Salud se tratarán las cuestiones relacionadas con la modalidad organizativa preventiva de la empresa y, en su caso, de la gestión realizada por el Servicio de Prevención ajeno. A estos efectos se facilitara a los representantes de los trabajadores la memoria anual sobre las actividades del Servicio de Prevención ajeno. Los representantes de los trabajadores en dicho Comité podrán presentar un informe

razonado sobre estos aspectos que deberá ser contestado por el empresario.

Los delegados de prevención podrán dirigirse a la Autoridad Laboral para poner en conocimiento de la misma cualquier cuestión relacionada con el funcionamiento y la calidad de las actuaciones desarrolladas por el Servicio de Prevención ajeno, la cual, en su caso, vista la cuestión planteada por dichos delegados, dará traslado a las partes implicadas a efectos de las actuaciones que procedan. La renovación del concierto del Servicio de Prevención ajeno se negociará, y en su caso, se acordará en el seno del Comité de Seguridad y Salud. En caso de desacuerdo el empresario presentara un informe motivando su decisión. En función de su viabilidad jurídica, se podrá acudir de mutuo acuerdo a órganos de solución extrajudicial de conflictos.

3.4. Cuando la modalidad de organización preventiva de la empresa (trabajadores designados, constitución de servicio de prevención propio, concierto con servicio de prevención ajeno) y la elección del servicio de prevención ajeno fueran acordadas en el Comité de seguridad y salud:

- Las empresas serán tenidas en cuenta en los programas de incentivación económica a que se refiere el artículo 5.3 LPRL.
- La Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrá incluir a estas empresas, con entre 50 y 500 trabajadores (250 si se trata de empresas que desarrollan actividades del Anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención), en los eventuales programas que puedan seguir al proyecto PREVEA tal y como se señala en la medida 1.1.
- Se ampliará el plazo legal de realización de la auditoria en las empresas que tengan esa obligación legal.

3.5. En el marco de la negociación colectiva se promoverá la implicación de los trabajadores en el cumplimiento responsable de sus obligaciones preventivas de manera que:

- Se fortalezca el compromiso del trabajador con el cumplimiento del plan de prevención de riesgos laborales de la empresa, las actividades preventivas que se desarrollan en la empresa y con sus propias obligaciones preventivas.
- Se precisen las competencias de los Delegados de Prevención y de los Comités de Seguridad y Salud para promover de forma activa el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por parte de los trabajadores.
- Se establezcan pautas para la concreción en los convenios colectivos del cuadro básico de incumplimientos de las obligaciones de los trabajadores fijado en el Estatuto de los Trabajadores.

3.6. La Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas se comprometen a promover que en las grandes obras públicas se constituyan comisiones tripartitas Administración-empresas-representantes de los trabajadores que favorezcan una mejor aplicación de las medidas de protección y prevención que hayan de ser adoptadas.

3.7. Para reforzar la seguridad jurídica y favorecer una mayor implicación de los empresarios en el cumplimiento de sus obligaciones preventivas, se analizarán, previa la realización de los informes oportunos (Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado...), los problemas derivados de la concurrencia en relación con la prevención de riesgos laborales de los cuatro órdenes jurisdiccionales: civil, penal, contencioso-administrativo y social.

En este marco, se estudiará también la conveniencia de establecer mecanismos que satisfagan las indemnizaciones por responsabilidad civil derivada de accidentes de trabajo de los que sea responsable el empresario que resulte insolvente o que sirvan para resarcir a los trabajadores en cuanto víctimas directas e indirectas de delitos dolosos.

b. Objetivos relativos a las políticas públicas

Objetivo 4: desarrollar y consolidar la cultura de la prevención en la sociedad española. El desarrollo y la consolidación de una auténtica cultura de la prevención en nuestra sociedad han sido unánimemente destacadas por todos como una de las asignaturas pendientes de nuestro sistema de seguridad y salud. Por ello, debe constituir el primer objetivo de las políticas públicas en esta materia.

Además, las actuaciones desarrolladas en materia de prevención han adolecido de una tradicional falta de interés y de atención social, lo que se ha traducido en la ausencia de una visión global que partiera de un hecho cierto: todas las decisiones que se toman en el ámbito político, empresarial o laboral tienen incidencia en la prevención de riesgos laborales. En consecuencia, en todos los ámbitos se debe tener en cuenta la seguridad y salud en el trabajo a la hora de diseñar y desarrollar las políticas públicas.

Para alcanzar este objetivo, se proponen las siguientes líneas de actuación:

4.1. La política de prevención de riesgos laborales tiene un carácter transversal y, en consecuencia, debe penetrar, estar integrada y orientar las restantes políticas, en particular en:

- La política laboral y de empleo.
- La política de Seguridad Social.
- La política general de salud.
- La política general de educación y formación.
- La política industrial.
- La política medioambiental.
- La política de infraestructuras, obras públicas y vivienda.
- La normativa de los empleados de las Administraciones Públicas.
- Las distintas políticas sectoriales.
- La transversalidad de la prevención de riesgos laborales en las políticas públicas debe contribuir a consolidar una verdadera cultura de la prevención.
- El diseño de las políticas públicas en seguridad y salud en el trabajo debe integrar todo el conjunto de riesgos a los que se ven expuestos los trabajadores y trabajadoras como consecuencia del ejercicio de su actividad dentro y fuera de los centros de trabajo,

con especial atención a los denominados riesgos emergentes, los riesgos psicosociales derivados de la organización del trabajo; o los riesgos asociados a la movilidad con incidencia directa en los accidentes de tráfico in itinere y en misión.
De igual forma, dichas políticas, a la hora de establecer medidas concretas de actuación, deben tomar en consideración variables subjetivas de determinados colectivos tales como: la edad, el género, la migración o la discapacidad.

4.2. La política educativa debe desempeñar un papel muy activo en la concienciación y sensibilización de la sociedad en la prevención de riesgos laborales.

Con esa finalidad, se impulsará, de manera sostenida en el tiempo, el tratamiento de la prevención de riesgos laborales en los diferentes niveles del sistema educativo (enseñanza primaria, enseñanza secundaria y bachillerato), prestándose especial atención a la formación del profesorado y al diseño de materiales didácticos adecuados.

4.3. El desarrollo de una cultura preventiva en la sociedad y en las empresas requiere una acción constante de su promoción en el marco de las políticas públicas. Por ello, la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas deben contemplar de manera permanente en sus planes anuales de actuación, el desarrollo de campañas de concienciación y sensibilización para la reducción de la siniestralidad laboral y la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Los mensajes a transmitir en estas campañas deberán buscar un fuerte impacto social, con la finalidad de promover una mayor sensibilidad social hacia el problema de la siniestralidad.

Las campañas de concienciación y sensibilización deben ser tanto de carácter general (por ejemplo, para favorecer la integración de la prevención, para propiciar el cumplimiento de sus obligaciones por parte de empresarios y trabajadores, para eliminar malos hábitos preventivos –prevención formal, prevención defensiva–) como más selectivas, en función de las diferentes realidades sectoriales, productivas, poblacionales y territoriales:

- Pymes, microempresas y trabajadores autónomos.
- Sectores de mayor siniestralidad o en los que la siniestralidad es más grave.
- Grupos de riesgo: trabajadores temporales, trabajadores inmigrantes...
- Adaptadas a cada Comunidad Autónoma.

En todo caso, las campañas de concienciación y sensibilización deben resaltar el coste humano y económico de la no-prevención y transmitir que la prevención de riesgos laborales, además de responder al derecho a la protección eficaz de la seguridad y la salud de los trabajadores, supone una inversión rentable que contribuye a aumentar la productividad de las empresas y de la economía española. Junto a esta dimensión económica, debe remarcarse la idea de que la calidad de las condiciones de trabajo, y en particular de la prevención, forma parte de la calidad empresarial, de tal manera que la calidad final de los productos y servicios ofrecidos a los consumidores exige la calidad en los recursos humanos y materiales empleados, así como en los procedimientos de trabajo aplicados, procedimientos que deben ser respetuosos con la seguridad y salud de los trabajadores.

Anualmente se desarrollará por el INSHT una campaña de sensibilización de ámbito estatal con el objetivo de fomentar conductas y buenas prácticas que ayuden a prevenir los riesgos laborales, conforme a las líneas y objetivos específicos que se aprueben en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

4.4 Se promoverá la implicación de los medios de información y comunicación audiovisuales en la consolidación y desarrollo de la cultura de la prevención.

Para ello las Administraciones Públicas competentes, en sus respectivos ámbitos de actuación, fomentarán la celebración de convenios de colaboración con los medios de comunicación de sus respectivos ámbitos para el desarrollo y difusión de informaciones y programas que promuevan la prevención de riesgos laborales y con compromiso de responsabilidad social de tales medios de no difundir valores negativos o contrarios a la prevención y protección de la seguridad de la salud y seguridad en el trabajo.

Sin perjuicio de los premios nacionales 28 de abril instituidos por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del INSHT, promoverá un premio que reconozca la labor divulgativa de los medios de comunicación en orden a promover, en la sociedad, los valores de la cultura preventiva.

4.5. Se potenciará la máxima difusión de los actos públicos en materia de prevención de riesgos laborales y la participación tripartita al máximo nivel en cada ámbito. Las Administraciones Públicas deben desarrollar de manera permanente acciones de promoción de la prevención de riesgos laborales. Para ello, se revalorizará la celebración del Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo (28 de abril), se dará una difusión más amplia a los actos organizados con motivo de la Semana Europea de la Seguridad y Salud en el Trabajo y se revitalizaran los Premios de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y las iniciativas similares que existen en las Comunidades Autónomas.

Objetivo 5: perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo. Para diseñar políticas eficaces en materia de seguridad y salud es necesario mejorar las herramientas de trabajo que se ponen al servicio de ese objetivo: la información y la investigación.

La información es imprescindible para saber dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos; debemos disponer, pues, de información más precisa y actualizada. A partir de esa información, las políticas de I+D+i deben favorecer un mejor conocimiento de las causas de siniestralidad y de los factores sobre los que es necesario incidir.

Para alcanzar este objetivo, se proponen las siguientes líneas de actuación:

5.1. Los sistemas de información en materia de prevención de riesgos laborales deben concebirse no sólo para facilitar la gestión pública o privada de los datos obtenidos, sino también para obtener la información necesaria para definir, adoptar y evaluar las políticas públicas de prevención de riesgos laborales. En esta dirección:

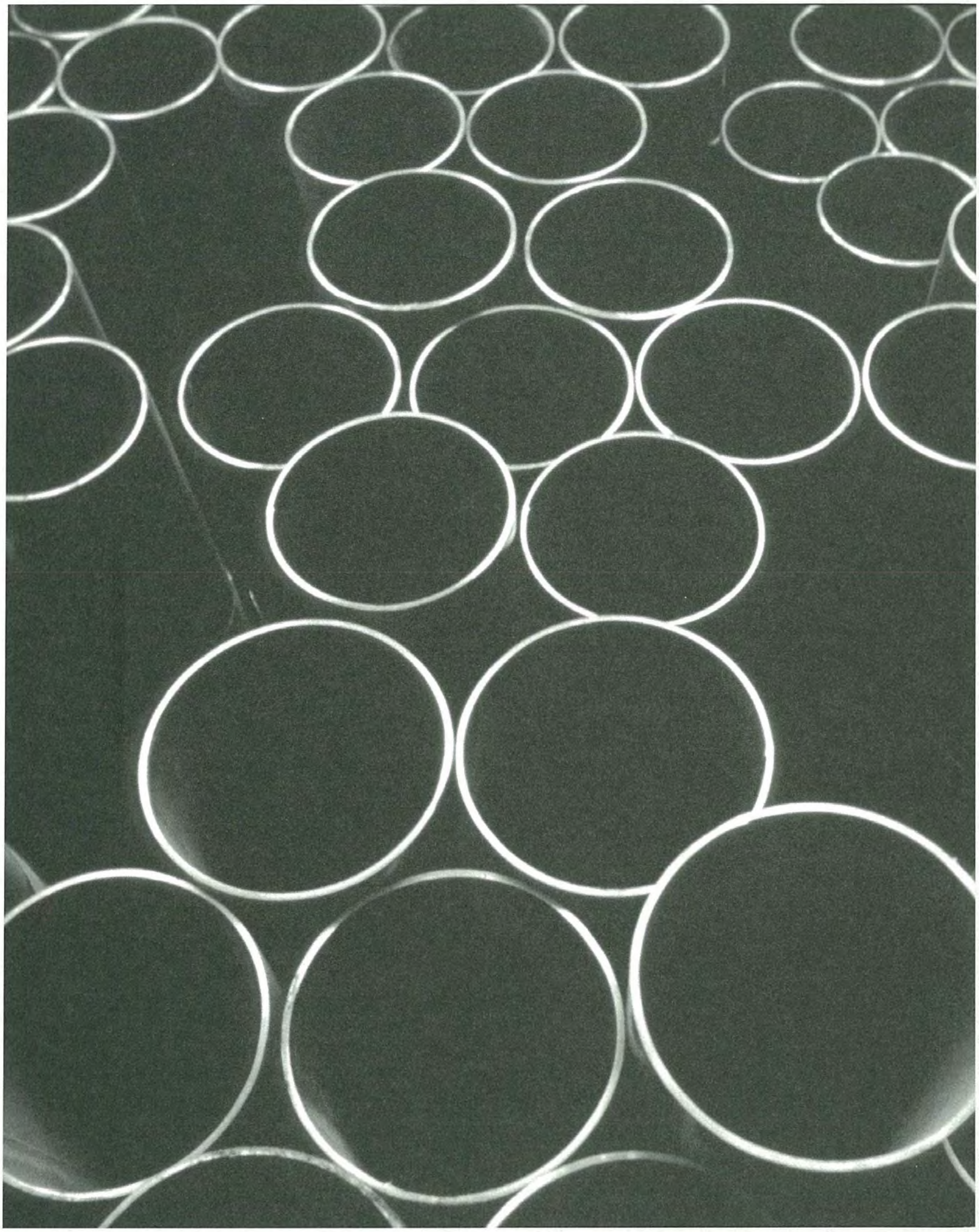
- Se pondrá en marcha un sistema de Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo, incardinado en el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, configurado como un sistema público de información del Estado en el que los organismos de la Administración General del Estado, los órganos de las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales participen de forma activa. En dicho sistema global se incluirá la información sobre salud laboral, integrando y potenciando la coordinación de la información de los Ministerios de Sanidad y Consumo y de Trabajo y Asuntos Sociales.
- La configuración de este nuevo sistema general de información deberá permitir realizar el análisis de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con rigor científico y hacer posible, al propio tiempo, su comparación con el sistema de información existente en el ámbito europeo. Para ello, se podrá disponer de las bases de datos y del sistema informático de la Seguridad Social, con el potencial técnico que ello representa.
  A los fines indicados y, sobre la base de la definición legal de accidente de trabajo, se revisarán por la Administración de la Seguridad Social, con la participación de los órganos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, los criterios a aplicar para la notificación y registro de los partes de accidente de trabajo y enfermedades profesionales, que atenderán a su diferente naturaleza, tipología y causalidad, en orden a garantizar una eficaz recogida de datos y explotación estadística adecuada de los mismos, así como la homogeneidad de todo ello a nivel estatal.
- Se consolidarán las mejoras introducidas en el formato y la metodología de la actual Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo y el compromiso de su realización periódica con representatividad suficiente a nivel sectorial y territorial en todo el Estado. Asimismo, se planificarán encuestas periódicas sobre los sistemas de gestión de la prevención en la empresa y de actividades preventivas realizadas. Se avanzará hacia la elaboración de encuestas de condiciones de trabajo de carácter sectorial y por Comunidades Autónomas con la adecuada coordinación metodológica entre el Estado y las Comunidades Autónomas a fin de garantizar una información estatal homogénea.
- El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo coordinará la elaboración de un informe periódico sobre la situación y evolución en materia de seguridad y salud en el trabajo, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7 del Convenio 155 de la OIT que incluya, no sólo el estado de situación propiamente dicho en el contexto sociolaboral del momento, sino también las actividades que se han hecho a fin de mejorarla, con el objetivo de aumentar la eficacia de dichas actividades a la luz de los resultados obtenidos.
- En la Memoria anual de actividades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se incluirá un apartado respecto a las deficiencias o dificultades para el cumplimiento de la normativa de prevención detectadas.
- Los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo elaborarán guías de los síntomas y patologías relacionados con los agentes causantes de enfermedades profesionales, que sirvan como fuente de información y ayuda para el diagnóstico de las mismas.

5.2. Con el objetivo de garantizar la información y sensibilizar a la sociedad ante los daños derivados de los riesgos laborales y coadyuvar al desarrollo de la cultura de la prevención, los datos sobre siniestralidad y enfermedades profesionales se presentarán públicamente con periodicidad trimestral, comparándolos con periodos idénticos del año anterior. En la medida de lo posible y de manera progresiva, los datos sobre siniestralidad se ajustarán al mismo esquema que se sigue en los distintos países de la Unión Europea, distinguiendo entre accidentes in itinere, de tráfico, patologías no traumáticas y demás casuística al objeto de dar a cada caso distinto tratamiento preventivo.

5.3. Las nuevas actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) en materia de prevención de riesgos laborales se orientarán hacia el análisis, la detección y la eliminación de las causas de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, teniendo en cuenta que la existencia de causas múltiples aconseja poder aislar o definir las más determinantes, así como hacia el conocimiento de riesgos laborales nuevos y emergentes, su anticipación y su prevención. Para ello:

- Se creará una red de institutos públicos para la investigación en prevención de riesgos laborales, liderada y coordinada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y en la que participarán los Institutos Autonómicos de Seguridad y Salud en el Trabajo Esta red se relacionará de manera estable con otros organismos de investigación, así como con las Universidades y las empresas, orientando sus actividades hacia la resolución de los problemas prácticos que se plantean en el lugar de trabajo, al estudio de las exposiciones laborales a factores de riesgo y sus consecuencias y hacia la transferencia de los resultados de la investigación a las empresas, diseñándose modelos de buenas prácticas preventivas aplicables por éstas.
- La actividad de investigación en prevención de riesgos laborales será potenciada en el marco del Plan Nacional de I+D+i, en concordancia con el VII Programa Marco Europeo de Investigación. Se promoverá la consolidación y mayor relevancia de la investigación en seguridad y salud en el trabajo mediante la convocatoria de subvenciones a la investigación y la formación de investigadores especializados en este ámbito.

Objetivo 6: potenciar la formación en materia de prevención de riesgos laborales. La formación es uno de los pilares esenciales de esta Estrategia, pues para consolidar una auténtica cultura de la pre-



Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

vención es necesario tomar conciencia de que la prevención no comienza en el ámbito laboral, sino en etapas anteriores, en especial en el sistema educativo.

Por un lado, el mercado laboral español necesita trabajadores cualificados y parte de esa cualificación debe consistir en una sólida formación en materia de prevención de riesgos laborales, no sólo desde el punto de vista teórico sino también desde la práctica efectiva de la misma. Por otra parte, el sistema educativo debe proporcionar profesionales adecuados en capacidad y suficientes en número para el desempeño de funciones preventivas en las empresas.

Para alcanzar este objetivo, se proponen las siguientes líneas de actuación:

6.1. En materia de actuaciones educativas y de sensibilización en el ámbito de la enseñanza obligatoria:

- Se elaborarán medidas concretas para potenciar la incorporación de esta materia en los programas oficiales ya desde la Educación Infantil, así como la elaboración de guías para el profesor y formación teórica y práctica de docentes.

6.2. En materia de formación profesional reglada:

- Se profundizará en la transversalidad de la prevención de riesgos laborales en la totalidad de los títulos de Formación Profesional reglada, modernizando el tratamiento de los contenidos preventivos y dedicando una atención reforzada a aquéllos que no son de rama industrial (administrativos, sanitarios, agroalimentarios...).
- Se mejorará la capacitación del profesorado para impartir los contenidos preventivos de las diferentes titulaciones.

6.3. En materia de formación universitaria:

- Se perfeccionará la integración de los contenidos preventivos en los "currícula" de las titulaciones universitarias más directamente relacionados con la seguridad y salud en el trabajo.
- Se promoverá la formación universitaria de postgrado en materia de prevención de riesgos laborales en el marco del proceso de Bolonia, como forma exclusiva de capacitar profesionales para el desempeño de funciones de nivel superior.

6.4. En materia de formación para el empleo, en el marco del desarrollo y ejecución del IV Acuerdo Nacional de Formación, del Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo y del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo:

- Se prestará especial atención a la transversalidad de la prevención de riesgos laborales en el proceso de desarrollo y ejecución del nuevo Sistema de Formación para el Empleo.
- Se articularán ofertas formativas dirigidas a la formación en materia preventiva de los trabajadores, ocupados o desempleados, y a la formación de trabajadores ocupados para el desempeño de funciones de nivel básico, intermedio o superior en prevención de riesgos laborales.
- En la ejecución de estas actuaciones se promoverá especialmente el acceso a la formación en materia de prevención de riesgos laborales de trabajadores con mayores necesidades formativas, como es el caso de los trabajadores de pequeñas y medianas empresas, trabajadores con baja cualificación, jóvenes, inmigrantes y personas con discapacidad.
- Asimismo, se promoverá el acceso a la formación en materia de prevención de riesgos laborales de trabajadores autónomos, con la finalidad de favorecer el cumplimiento de lo previsto en materia de seguridad y salud en el trabajo en la futura Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo y conforme a la Recomendación 2003/134/CE del Consejo, 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 autónomos.

6.5. Se articularán soluciones, con carácter urgente, para atender el déficit de profesionales para el desempeño de funciones de nivel intermedio, incluidas las personas encargadas de la coordinación de actividades preventivas a que se refiere el Real Decreto 171/2004, buscando fórmulas equilibradas basadas en la titulación de Formación Profesional como "técnico superior de prevención de riesgos profesionales", la obtención del "certificado de profesionalidad de la ocupación de prevención de riesgos laborales" u otras posibles vías de capacitación basadas en una dilatada experiencia profesional. En estos dos últimos supuestos será exigible una evaluación acreditativa, por autoridad pública competente, para obtener la referida titulación intermedia.

6.6. Se elaborará un Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales, que ordenará de manera racional las acciones indicadas en los apartados anteriores, incluyendo medidas diferenciadas para la formación en materia preventiva para trabajadores (artículo 19 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales) y para los recursos preventivos (propios o ajenos) que desempeñan funciones de nivel básico, intermedio o superior y para los trabajadores autónomos, así como planes específicos para empresarios, directivos, delegados de prevención y coordinadores de seguridad.

Objetivo 7: reforzar las instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo necesita una profunda reforma. Debe asumir su función como centro de referencia de la seguridad y salud española y para ello ha de intensificar sus funciones de investigación y estudio, de coordinación con las Comunidades Autónomas y de enlace con la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Paralelamente, en el ámbito de la ejecución de las políticas de prevención, debe potenciarse el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, debe analizarse el papel desempeñado por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y las actividades preventivas desarrolladas por las Mutuas de Accidentes de trabajo

y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social para el impulso de las políticas de prevención.

Para alcanzar este objetivo, se proponen las siguientes líneas de actuación:

7.1. Se reformará y reforzará, con carácter urgente y de forma profunda, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Como órgano científico-técnico de la Administración General del Estado, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo debe desempeñar un papel protagonista en el desarrollo de esta Estrategia. Por lo tanto, es necesario e inaplazable redefinir el papel de esta institución y adaptar su estructura orgánica y funcional a la misión y funciones que se le encomiendan en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales.

La reforma del INSHT, como órgano científico técnico de la Administración General del Estado y Centro de Referencia Nacional en materia de prevención de riesgos laborales, debe incorporar y desarrollar un concepto integral de la misma, de modo que su ámbito de actuación incluya la seguridad y salud en el trabajo, la prevención de los riesgos laborales, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. La definición de su estructura y funciones estará asentada en las siguientes bases acordadas en el Diálogo Social en julio de 2005:

- La potenciación de su función investigadora y de estudio a fin de fomentar el conocimiento actualizado sobre los riesgos y las medidas de prevención, mediante el impulso, coordinación y desarrollo de la investigación, propiciando la sinergia y la optimización los recursos públicos y privados disponibles en el Estado. Para lo anterior deberá liderar el sistema de información del Estado sobre condiciones de seguridad y salud en el trabajo, mediante la creación dentro del Instituto de un Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo, al que se refiere la línea de actuación 5.1 de esta Estrategia. cuyo sistema de funcionamiento deberá regirse por los principios de independencia y objetivad técnica
- Incrementar su capacidad de asistencia técnica que le permita cumplir su misión como Centro de referencia nacional en la materia, ante la Unión Europea en el ámbito del Estado y para cumplir las demandas de las Administraciones de distinto nivel con competencias en la materia, así como de los Agentes Sociales y a otras entidades relevantes que operan en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, y específicamente a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- La mejora de la coordinación y cooperación con las administraciones de las Comunidades Autónomas con competencia en prevención de riesgos laborales, así como con otras administraciones a fin de mejorar la integración y coherencia de las políticas públicas que afectan a esta materia. Para lo que se articula la creación y regulación de una Comisión Técnica Mixta entre el INSHT y las Comunidades Autónomas para la coordinación y cooperación en el marco de sus competencias.
- La adecuación y fortalecimiento de su rango jerárquico y organización y estructura administrativa que le permita realizar eficazmente la misión y nuevas funciones encomendadas y acorde con la dimensión e importancia social de la misma.

7.2. En relación con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se adoptarán las siguientes medidas:

- Se incrementará el número de efectivos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dedicando, dado el reparto de funciones y competencias dentro del Sistema, un mayor número de Inspectores de forma preferente o exclusiva a actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales. Para ello se propone: Mantener la oferta pública de empleo en nivel suficiente con el fin de alcanzar la ratio media del número de Inspectores de trabajo por trabajadores de la UE-15.
- Se intensificará la coordinación y cooperación de las Comunidades Autónomas en la definición de objetivos, criterios y actuaciones, en el seno de las Comisiones Territoriales y de la Comisión de Trabajo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social dependiente de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, avanzando hacia un modelo de codecisión.
- Se garantizará a nivel central y autonómico, la participación de los interlocutores sociales en la definición de objetivos, criterios y actuaciones, así como en la evaluación de los resultados obtenidos.
- La actividad de la Inspección se desarrollará prioritariamente mediante actuaciones y campañas planificadas y programadas, en cuya preparación se tendrán en cuenta las características y situación preventiva de las empresas, a fin de permitir el desarrollo de programas específicos y acordes con las distintas realidades empresariales y productivas.
- Se llevará a cabo de forma conjunta un estudio por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas, sobre el que será consultada la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre las medidas necesarias, incluyendo reformas normativas, si fuera el caso, para que, sin perjuicio de los derechos reconocidos a los empresarios en el procedimiento administrativo sancionador en el orden social, se facilite una rápida y efectiva recaudación de las sanciones impuestas por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales.
- Asimismo, se culminará el proceso abierto de habilitación de funcionarios técnicos de las Comunidades Autónomas que realizan funciones de vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos laborales.

7.3. A la vista de la eficacia de las acciones de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, se decidirá el marco de actuación que se aplicará a la indicada Fundación y se adoptarán las medidas que resulten necesarias para su implementación en el futuro, de acuerdo con los siguientes principios:

- Financiación estable y adecuada a las funciones a desempeñar.
- Debe ponerse en valor el papel de la Fundación para favorecer el cumplimiento de la normativa por las PYMES, realizándose de acuerdo con la disposición adicional quinta de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

- Debe favorecerse una mayor implicación de las Comunidades Autónomas en las acciones desarrolladas por la Fundación.

7.4. Una vez segregada la actividad preventiva que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social venian desarrollando como servicios de prevención ajenos, por la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, fruto del diálogo social, han sido reguladas las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social, a tenor de la cual dichas actividades preventivas habrán de incardinarse dentro de la planificación general de las actividades preventivas que se deriven del desarrollo de esta Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, y de los planes y programas preventivos de las distintas Administraciones competentes, articulando los adecuados sistemas de coordinación de acuerdo con la Directiva Marco Europea y la Estrategia Comunitaria en Salud y Seguridad en el Trabajo.

En esta línea, se desarrollará una campaña dirigida a informar sobre las actividades preventivas que actualmente pueden realizar las Mutuas y sobre las que no pueden llevar a cabo.

7.5. Por la Administración de la Seguridad Social se impulsarán las medidas necesarias para asegurar que, de conformidad con el objetivo que debe presidir su colaboración con la Seguridad Social, la protección dispensada por las mutuas a los trabajadores en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se lleva a cabo con las máximas garantías.

Objetivo 8: mejorar la participación institucional y la coordinación de las administraciones publicas en las políticas de prevención de riesgos laborales. En los diez años de aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se han multiplicado los recursos destinados a combatir la siniestralidad laboral. Si hace unos años la seguridad y salud era un ámbito reservado a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y a los antiguos Gabinetes Provinciales de Seguridad e Higiene, hoy las instituciones que intervienen en esta materia son múltiples y de origen muy diverso: estatales y autonómicas, judiciales y administrativas, sanitarias y de Seguridad Social, etc. Es necesario que todas las instituciones que se dedican de una u otra forma a la prevención de riesgos laborales organicen sus actividades de forma coordinada.

Para ello y, con el fin de diseñar políticas cada vez más efectivas en materia de prevención de riesgos laborales el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales presentará a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo los elementos que integran el Sistema Español de Seguridad y Salud en el Trabajo, entendido como la infraestructura que posibilita la aplicación de la política y de los programas nacionales de seguridad y salud en el Trabajo, de acuerdo con el Convenio 187 de la OIT. Además deben fortalecerse la participación y los mecanismos de coordinación institucional, a través de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, impulsando su reforma en cuanto a organización, composición y funciones, dotándola de una mayor capacidad y eficiencia operativa para un mejor cumplimiento de sus funciones. En la misma línea, el Comité técnico-mixto en materia de prevención de riesgos laborales se institucionalizará a través de su transformación en un órgano colegiado con sede en el INSHT y se fomentará la coordinación y cooperación entre las distintas instituciones que intervienen en la investigación de los accidentes de trabajo. Para ello se desarrollarán las siguientes líneas de actuación:

8.1. Para la revalorización de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuyas funciones de secretaría y apoyo técnico corresponden al INSHT, se adoptarán las siguientes medidas dirigidas a configurarla como el foro de concertación y diálogo entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales de las políticas de prevención:

- Se reforzará la coordinación entre los Ministerios que forman parte de la representación de la Administración General del Estado en la Comisión Nacional para lo que se elaborará un programa bienal de la Administración General del Estado en materia de prevención de riesgos laborales, en el que se incluirán la totalidad de acciones en materia de prevención de riesgos laborales a desarrollar por los diferentes Departamentos Ministeriales.
- Se dará contenido a la función de la Comisión Nacional para la coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y entre autoridades laborales, sanitarias y de industria: asuntos de interés supraautonómico o en los que resulte de interés general su tratamiento homogéneo en la totalidad del Estado (calidad y eficacia de la prevención, vigilancia y control del cumplimiento de la normativa por parte de empresas radicadas en diferentes Comunidades Autónomas).
- Se incluirá en su composición a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.
- Se atribuirán nuevas funciones ejecutivas a su comisión permanente.
- Se revitalizará el papel de los Grupos de Trabajo, agilizando y modernizando su funcionamiento, eliminando aquéllos cuya existencia pueda considerarse obsoleta y creando nuevos Grupos orientados a la adaptación permanente del marco normativo y al tratamiento de riesgos laborales nuevos o emergentes.
- En particular, se crearán dos Grupos de Trabajo: Grupo de Trabajo para la reforma y potenciación de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, como órgano superior del Estado de participación institucional para la coordinación e impulso de las políticas públicas del Estado en esta materia y Grupo de Trabajo sobre formación en materia de prevención de riesgos laborales, como forma de mejorar la coordinación institucional y el diseño de las políticas publicas sobre esta materia. Este Grupo analizará la viabilidad y utilidad de establecer un carné del trabajador que sirva para acreditar la formación en materia preventiva, tal y como se señala en la medida 1.8.

8.2. Para mejorar la coordinación de las Administraciones Públicas en materia de prevención de riesgos laborales y, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo del Comité Técnico Mixto entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas en materia de prevención de riesgos laborales, de 29 de junio de 2005,

ratificado por la Conferencia Sectorial MTAS-CCAA, de 21 de julio de 2005, se creará la Comisión Técnica-Mixta entre el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en prevención de riesgos laborales, como órgano colegiado de participación, encuentro, información y consulta mutua que desarrolle y garantice la cooperación y coordinación de las actuaciones y políticas públicas en esta materia, sin perjuicio de las funciones y competencias de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

La Comisión Técnica Mixta tendrá su sede permanente en el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

8.3. Se intensificará la coordinación y cooperación entre las distintas instituciones que intervienen en la investigación de los accidentes de trabajo (servicios de emergencia y seguridad, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, órganos técnicos de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, Fiscalía y órganos jurisdiccionales, etc.), mediante el establecimiento de acuerdos y protocolos comunes, tomando en consideración la experiencia y los resultados obtenidos en diversas Comunidades Autónomas.

En particular, se intensificarán los mecanismos de coordinación entre la Fiscalía especializada en seguridad y salud en el trabajo, las Autoridades Laborales de las Comunidades Autónomas y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a fin de garantizar que las actuaciones en los ámbitos jurisdiccional y administrativo se desarrollen de forma eficaz y ordenada.

Instrumentación, evaluación y seguimiento

Con ocasión de la próxima reunión ordinaria del Pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, la representación de la Administración General del Estado presentará a dicha Comisión Nacional, para su aprobación, un Plan de Acción para la ejecución de las medidas contenidas en esta Estrategia.

El Plan de Acción incluirá la indicación de los sujetos responsables de ejecutar las medidas y su calendario, especificando las que resulten prioritarias a corto y medio plazo. En el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo se constituirá un grupo de trabajo, formado por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, para el seguimiento de las acciones incluidas en esta Estrategia y para la evaluación del cumplimiento de sus objetivos. A tal fin, dicho Grupo de Trabajo identificará indicadores que permitan evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de la Estrategia.

Periodo de vigencia

La Estrategia tendrá un periodo de vigencia entre 2007 y 2012. En 2010 se realizará una revisión intermedia.

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Bibliografía

1900-1960

Eleizegui López, José Ignacio
Nociones de higiene industrial
(Manuales Soler). Barcelona: Sucesores de Manuel Soler, 1903, 319 pp.

Esteras Gil, Santiago
El bienestar en el trabajo industrial
Santander: Santiago Esteras Gil, 1951, 3 v.

Gea Uberos, Vicente
Higiene industrial: características de los centros de trabajo. Enfermedades profesionales. Legislación y clasificación de industrias. (2ª ed., Libros de formación profesional)
Madrid: Aguilar, 1958, 90 pp., DL M 3020-1958

Jordana de Pozas, Luis
Los accidentes del trabajo agrícola en España
Madrid: Hijos de Reus, 1913, 186 pp.

Lillo Briz, Vicente
Guía de la práctica médico-pericial en accidentes del trabajo
Valencia: Imprenta de José Nácher, 1959, 148 pp., DL V737-1959

Ortiz Aragonés, Luis A.; Ortiz González, José María
Higiene industrial y prevención de accidentes (3ª ed.)
Madrid: E. Sánchez Leal, 1959, 526 pp., DL M 11282-1959

Oyuelos y Pérez, Ricardo
Accidentes de trabajo: estudio de la ley, reglamento, disposiciones reglamentarias y jurisprudencia
(Biblioteca Scaevola, sección jurídica, 1)
Madrid: Legislación española, 1902, 309 pp.

Peso y Calvo, Carlos del
Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales: legislación, jurisprudencia
Barcelona: Bosch, [1957], 574 pp.

Rodríguez y Rodríguez, Ambrosio
Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros. (Higiene popular)
Gijón: Tipolitografía "La industrial", [1902], 442 pp.

Salcedo y Ginestal, Enrique
Estudios elementales de higiene industrial. Directorio de los patronos en la higienización de las industrias
Madrid: Ricardo Rojas, 1904, 287 pp.

Salinas Salazar, Esteban
Manual general de seguridad e higiene de trabajo
(Prevención de accidentes del trabajo)
Bilbao: Gráficas Grijelmo, 1948, 84 pp.

Sotillo Rubio, José
Accidentes del trabajo: legislación, jurisprudencia y formularios. (Selecciones gráficas)
Madrid: Gines, 1956, 634 pp.

Soto Hernández, Antonio
Accidentes del trabajo: colección completa de disposiciones legales y reglamentarias, jurisprudencia, formularios, resolución de consultas y casos prácticos, compilados, anotados y con índices
(Biblioteca de bolsillo. Códigos y leyes anotados)
Madrid: Centro editorial de Góngora, 1922, 288 pp.

Torrents y Monner, A,: Calvo Martínez, J.
Manual completo de leyes sobre el trabajo con comentarios y formularios
(2ª ed.)
Barcelona: La casa de los secretarios, 1905, 524 pp.

Úbeda y Correal, José
Reglamentación higiénica de las industrias insalubres
(Legado Roel. Colección de memorias premiadas, 20)
Madrid: Sociedad española de higiene, 1917, 54 pp.

1960-1970

Asociación española de la industria eléctrica (UNESA). Comisión de medicina y seguridad en el trabajo
Prescripciones de seguridad y primeros auxilios (3 ed.)
Madrid: UNESA, 1969, 111 pp., DL M 26437-1969

Cuesta Rodríguez, José de la
Lecciones de higiene y seguridad en el trabajo
(Biblioteca "Everest". Cuestiones actuales, 4)
León: Everest, 1967, 288 pp., DL M 18290-1967

España. Fondo compensador del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
Los riesgos profesionales en España: Campaña nacional de prevención de accidentes de trabajo. Madrid: Ministerio de trabajo, 1966, 29 pp., DL M 9976-1966

España. Instituto nacional de medicina y seguridad del trabajo
La seguridad en las industrias eléctricas siderometalúrgicas y mineras: curso abreviado de expertos en seguridad
Madrid: Instituto nacional de medicina y seguridad del trabajo, 1970, 229 pp., DL M 17554-1970

España. Instituto nacional de previsión (INP)
Congreso nacional de medicina y seguridad del trabajo (1966, Madrid). Madrid: INP, 1967, 157 pp.

España. Instituto nacional de previsión (INP)
Disposiciones generales sobre prevención médica de las enfermedades profesionales
Madrid: INP, 1966, 120 pp.

España. Instituto nacional de previsión (INP).
Espinosa de los Monteros, Rafael;
Matos Granero, Antonio;
González Herrero, Manuel
Curso de seguridad para mandos intermedios
Madrid: INP, 1968, 213 pp., DL M 15536-1966

España. Instituto nacional de previsión (INP)
Expertos de seguridad en agricultura: lecciones del curso formativo. Madrid: Instituto nacional de medicina y seguridad del trabajo, 1968, 552 pp., DL M 15179-1968

España. Instituto nacional de previsión (INP).
Irazusta Amigo, José; Vigil Felipe, José
Charlas cortas de seguridad para mandos directos
Madrid: INP, 1966, 181 pp., DL M 13568-1966

España. Instituto nacional de previsión (INP). Sevilla
Marcos, José María
Manual de prevención en la industria de la construcción y obras públicas. Madrid: INP, 1965, 125 pp., DL M 12813-1965

Fernández Hernández, Máximo
Psicología del trabajo: La adaptación del hombre a su tarea
(Temas empresariales)
Madrid: Index, 1970, 335 pp.

González Bernal, Horacio
Catecismo de seguridad en el trabajo
Segovia: Caja de ahorros provincial de Guipúzcoa, 1966, 100 pp., DL M 3176-1967

González García-Zabaleta, Gerardo; Fernández de Miguel, Jose María
Higiene y seguridad en el trabajo
León: Everest, 1965, 191 pp., DL AV 157-1965

González García-Zabaleta, Gerardo
Prevención de accidentes en la construcción
(Monografías sobre construcción y arquitectura, 47)
Barcelona: CEAC, 1966, 179 pp., DL B 28030-1966

Hernáinz Márquez, Miguel
El factor humano en la prevención de accidentes
(Publicaciones de la escuela social, 44)
Granada: Escuela social, 1964, 32 pp., DL GR 142-1964

Organización sindical española (OSE)
Obra sindical "Previsión social". Cursos de instructores sindicales en seguridad e higiene del trabajo
Madrid: OSE, 1963, 40 v.

Pendás Díaz, Benigno
El accidente de trabajo y el accidente "in itinere" a la luz de la jurisprudencia
San Sebastián: APA, 1970, 439 pp.

Pérez Guerra, Alfonso; Pérez Guerra, Ángeles; Pérez Guerra, Daniel
Seguridad en el trabajo de construcción de edificios
Barcelona: Daniel Pérez Guerra, 1969, pp. var., DL B 21438-1969

Peso y Calvo, Carlos del
Legislación laboral básica (9ª ed.)
Madrid: Talleres de prensa castellana, 1967, 503 pp., DL M 16075-1967

Puig Capella, Francisco Enrique
Prevención de accidentes
Salamanca: Anaya, 1967, 123 pp., DL M 15409-1967

Puy Hernández, F.
Análisis de tareas (Qué es y para qué)
Madrid: Index, 1969, 144 pp.

Salmerón de Diego, Juan; Salmerón de Diego, José
Intoxicaciones producidas por pesticidas
(Monografías agrarias)
Madrid: Ministerio de Agricultura
Dirección general de capacitación agraria, 1968, 127 pp., DL M 379-1968

Sociedad española de medicina y seguridad del trabajo
Técnicas de seguridad
Barcelona: Delegación regional catalana de la sociedad española de medicina y seguridad del trabajo, 1967, 405 pp.

1971-1980

Agrupación de seguridad de industrias químicas (ASIQ)
Organización de la seguridad en la empresa
Madrid: ASIQ, 1979, 87 pp.

Agrupación de seguridad de industrias químicas (ASIQ)
Tecles, pp.; Herrera, F.; Hortelano, Juan J.;
La seguridad en el transporte de productos químicos peligrosos
Madrid, 1979, pág var.

Álvarez Sacristán, Isidoro
Introducción a la sociología del trabajo
Madrid: Paraninfo, 1971, 285 pp., DL SS 25086-1971

Arcarons, F.
Cuide su espalda: dolores y pesadez en la columna vertebral
Barcelona: Alas, 1977, 94 pp., ISBN 84-203-0053-5

Asociación técnica española de climatización y refrigeración (ATECYR)
Fundamentos del control de ruidos y vibraciones
Madrid: Index, 1978, 144 pp., ISBN 84-7087-181-1

Castilla. Mutua patronal de accidentes de trabajo. Riveira Rico, Vicente
Criterios para evaluación de la toxicidad y penosidad en puestos de trabajo
Madrid: Mutua Castilla, 1977, 223 pp., ISBN 84-400-3411-3

Domínguez, Pilar; Casas, José I
Introducción a la psicosociología del trabajo
(Síntesis)
Madrid: Pablo del Río, 1979, 107 pp., ISBN 84-7430-034-7

El Fénix Mutuo. Salinas de Salazar, Esteban
El accidente como lección de seguridad
Madrid: El Fénix Mutuo, 1973, 2 v., ISBN 84-400-5784-9

España. Centro nacional de homologación (CNH). Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Verificación de sonómetros: CNH-40401/1974
Barcelona: SSHST, 1975, pp. var., ISBN 84-500-6688-3

España. Instituto de estudios de la administración local
Manual para el control del ruido
Madrid: Instituto de estudios de administración local, 1977, 2 v., ISBN 84-7088-202-3

España. Instituto nacional de medicina y seguridad del trabajo
Seguridad en la industria química: curso formativo de expertos
Madrid: Instituto nacional de medicina y seguridad del trabajo, 1972, 250 pp., DL M 7060-1972

España. Instituto nacional de medicina y seguridad del trabajo
Seguridad y trabajo
Madrid: Instituto nacional de medicina y seguridad del trabajo, 1973, pp. var., DL M 15049-1962

España. Instituto nacional de previsión (INP). Bocos Bombín, Aniceto
Curso de socorrismo
Madrid: INP, 1969, 254 pp., DL M 8902-1969

España. Instituto nacional de previsión (INP)
Tratado de higiene y seguridad del trabajo
Madrid: INP, 1971, 3 v., DL M 11589-1971

España. Ministerio de trabajo
Ordenanzas laborales
Madrid: Ministerio de Trabajo, 1970-1983, 48 v.

España. Ministerio de trabajo. Plan nacional de higiene y seguridad del trabajo
El plan nacional de higiene y seguridad del trabajo
Madrid: Plan nacional de higiene y seguridad del trabajo, 1974, 46 pp.

España. Ministerio de trabajo. Plan nacional de higiene y seguridad del trabajo
VII congreso nacional de medicina, higiene y seguridad del trabajo, Sevilla 1974: Ponencias
Madrid: Plan nacional de higiene y seguridad del trabajo, 1975, 281 pp., ISBN: 84-500-6974-2

España. Ministerio de trabajo. Plan nacional de higiene y seguridad del trabajo
Sistema modular de enseñanza
Barcelona: Dirección general de la seguridad social, 1973, 51 v.

España. Ministerio de transportes y comunicaciones
Reglamento nacional de transporte de mercancías peligrosas por carretera
Madrid: MTC, 1979, 8 v.

España. Ministerio del interior
La seguridad en los grandes almacenes: manual de orientaciones
Madrid: Ministerio del Interior, 1979, 19 pp.

España. Mutua patronal de accidentes de trabajo de las artes del libro. Esteban Pérez, Miguel A.
Seguridad en el trabajo y primeros auxilios en las artes del libro
Madrid: Helios, 1975, 167 pp., ISBN 84-400-9456-6

España. Organización de los servicios médicos de empresa. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST). Huerta Huerta, Mario
Las funciones de los ayudantes técnicos sanitarios de empresa
Madrid: SSHST, 1977, pp. var.

España. Organización de los servicios médicos de empresa. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Circular de orientaciones técnicas de cumplimiento obligatorio por los servicios médicos de empresa y personal sanitario de los mismos: funciones reglamentarias, horarios de trabajo y remuneraciones
Madrid: SSHST, 1977, 10 pp.

España. Organización de los servicios médicos de empresa. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Servicios médicos de empresa: disposiciones oficiales que regulan su constitución obligatoria, las condiciones generales de cada una de las partes de que se componen, y su funcionamiento
Madrid: SSHST, 1978, 50 pp.

España. Plan nacional de higiene y seguridad del trabajo. Gabinete técnico provincial de Valencia
Hojas informativas de higiene y seguridad en el trabajo
Valencia: Gabinete técnico provincial de Valencia, 1972-1974, 40 v.

España. Plan nacional de higiene y seguridad del trabajo. Grupo de empresas de obras públicas de ámbito nacional (SEOPAN)
II jornadas nacionales de seguridad en la construcción: Trabajos en altura
Madrid, 3-6 de abril de 1973
Madrid: Plan nacional de higiene y seguridad del trabajo, 1973, 495 pp., ISBN: 84-500-5795-7

España. Plan nacional de higiene y seguridad del trabajo
Informe sobre la organización administrativa de los institutos territoriales de higiene y seguridad del trabajo
Madrid: Plan nacional de higiene y seguridad del trabajo, 1973, pp. var.

España. Plan nacional de higiene y seguridad del trabajo. Instituto territorial de Madrid. Departamento de docencia
Manual de procedimiento didáctico
Madrid: Plan nacional de higiene y seguridad del trabajo, 1974, 313 pp., ISBN 84-500-7046-5

España. Plan nacional de higiene y seguridad del trabajo. Instituto territorial de Barcelona
Métodos de tomas de muestras
Barcelona: Plan nacional de higiene y seguridad del trabajo, 1974, 7 v.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Código práctico para la protección de maquinaria
Madrid: SSHST, 1978, 182 pp.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST). *Ergonomía y visión*
Barcelona: SSHST, 1976, 44 pp.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Iluminación
Madrid: SSHST, 1991, pp. var.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Industrias cárnicas y derivados: guión técnico
Madrid: SSHST, 1977, pp. var.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
IX congreso nacional de medicina, higiene y seguridad del trabajo, Palma de Mallorca, 1980
Madrid: SSHST, 1980, 2 v., ISBN: 84-7425-121-4

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Microondas
Madrid: SSHST, 1978, pp. var.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Ponencias: symposium nacional de asbestosis, Sevilla 1978
Madrid: SSHST, 1978, 2 v.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Prevención y protección contra incendios: plan de estudios del técnico de seguridad e higiene del trabajo
Madrid: SSHST, 1980, 240 pp., ISBN: 84-7425-122-2

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Señales acústicas de seguridad
(Estudio monográfico)
Sevilla: SSHST, 1982, pp. var.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
VIII congreso nacional de medicina, higiene y seguridad del trabajo, Zaragoza 1977: sesiones de actualización, ponencias, mesas redondas
Madrid: SSHST, 1977, 313 pp.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Visión y medicina del trabajo
Barcelona: SSHST, 1976, pp. var.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Visión y seguridad
Barcelona: SSHST, 1976, pp. var.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Agentes materiales
Madrid: SSHST, 1978-1979, 10 v.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Agricultura y ganadería
Madrid: SSHST, 1977, 14 v., ISBN 84-500-1256-2

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST). Centro nacional de información y documentación (CNID)
Documentos
Barcelona: SSHST, 1973, 4 v.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Coloquio internacional sobre equipos de protección personal, Torremolinos 1979
Madrid: SSHST, 1979, 982 pp.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Comprobación de métodos analíticos
Barcelona: SSHST, 1974, 23 v.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Construcción
Barcelona: SSHST, 1975, 12 v., ISBN 84-500-7209-3

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Cursos monográficos generales
Madrid: SSHST, 1978-1980, 14 v.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Fichas técnicas
Madrid: SSHST, 1979-1981, 28 v.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST). Freixa Alegre, Luis
Industria textil: estudio tecnológico y análisis de riesgos
Madrid: SSHST, 1979, 217 pp., ISBN: 84-7425-084-4

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST). Garrido Martínez, Manuel; Pérez Torío, Patrocinio
El trabajo en ambientes con sobrecarga térmica
Madrid: SSHST, 1981, 173 pp., ISBN: 84-7425-137-0

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Guías temáticas
Madrid: SSHST, 1976-1977, 27 v.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST). Instituto social de la marina (ISM)
Curso de introducción a la seguridad e higiene marítimo-pesquera
Madrid: SSHST, 1976, 4 v.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST). Instituto territorial de Madrid. Departamento de docencia
Manual para la realización de técnicas grupales
Madrid: SSHST, 1977, 36 pp., ISBN: 84-500-2379-3

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Marítimo pesquera
Madrid: SSHST, 1977, 5 v

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Metalurgia de base y de transformación
Barcelona: SSHST, 1975, 14 v., ISBN 84-500-7209-3

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Normas técnicas reglamentarias
Madrid: SSHST, 1977-1983, 25 v.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Papel y cartón
Madrid: SSHST, 1975, 5 v., ISBN 84-500-7209-3

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Química básica
Barcelona: SSHST, 1975, 12 v., ISBN 84-500-7209-3

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Técnica
Madrid: SSHST, 1976-1980, 10 v.

España. Servicio social de higiene y seguridad del trabajo (SSHST)
Tratamientos fitosanitarios en el sector agrario: encuesta sobre peligrosidad y situación real de la prevención de accidentes. (Estudio monográfico)
Sevilla: SSHST, 171 pp.

Ferrándiz, V. L.
Consecuencias de la mala postura: corrijan la postura y eviten enfermedades
Viladrau: Cedel, 1979, 175 pp., ISBN 84-352-0507-X

Fuentes Prados, Alberto Jesús
Cuida tu vida: higiene y seguridad
Barcelona: Prima Luce, 1973, 283 pp., ISBN 84-7126-206-1

Fundación MAPFRE. Hevia-Campomanes Calderón, Enrique
Manual de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
Madrid: MAPFRE, 1978, 470 pp., ISBN 84-7100-050-4

Fundación MAPFRE
Temas de higiene industrial: asbestos, soldadura y tratamientos superficiales, plásticos, control de ruido, vibraciones
Madrid: MAPFRE, 1978, 230 pp., ISBN 84-7100-052-0

Leodegario Fernandez, Marcos
La seguridad e higiene del trabajo como obligación contractual y como deber público
(Colección tesis doctorales)
Madrid: Ministerio de Trabajo, 1975, 271 pp., ISBN 84-500-6987-4

MAPFRE Industrial. Departamento de prevención de daños
La prevención de incendios a la industria: aspectos básicos
Madrid: MAPFRE, 1975, 93 pp., DL M 40058-1975

MAPFRE Industrial
Manual de seguridad y protección de plantas industriales
(Temas de prevención)
Madrid: MAPFRE, 1973, 290 pp., ISBN 84-7100-040-7

Martín Valverde, Antonio; Rodríguez-Sañudo, Fermín; Rodríguez de la Borbolla, José
Legislación laboral
(2 ed., Textos legales)
Sevilla: Universidad de Sevilla, 1976, 724 pp., ISBN 84-600-6693-2

Mutual Cyclops. Servicio de prevención
Curso programado Cyclops de seguridad en el trabajo
Barcelona: Mutual Cyclops, 1977, 3 v., DL B 38452-1977

Organización sindical española (OSE)
III congreso nacional de medicina social agraria y prevención de riesgos profesionales en el campo: ponencias, conclusiones y recomendaciones
(Córdoba, 1969)
Madrid: OSE, 1971, 235 pp., DL M 26403-1971

Ravenet Catalan, Juan
Silos: Deformaciones, fallas, explosiones, prevención de accidentes
Barcelona: Técnicos asociados, 1979, 2 v., ISBN 84-7146-101-3

Sagastiberri, Joaquín
Seguridad del trabajo: 50 palabras clave
Madrid: Paulinas, 1974, 334 pp., ISBN 84-285-0453-9

Serigó Segarra, Adolfo
Medicina preventiva y social
León: Everest, 1972, 3 v., DL LE 299-1972

Setién Roldán, J. F.; Garrido Martínez, Manuel
Organización de la seguridad e higiene en el trabajo en España y en el extranjero
Santander: Colegio oficial y agrupación regional de ingenieros industriales de Santander, Burgos y Palencia, 1977, 116 pp., ISBN 84-400-4004-0

Uriarte, Pedro
Condiciones del trabajo y desarrollo humano: manual teórico-práctico de ergonomía
(Colección "La empresa moderna")
Madrid: Ibérico-europea de ediciones, [1975], 616 pp., ISBN 84-256-0278-5

1981-1990

Agrupación de mutuas patronales de accidentes de trabajo
Jornadas técnicas sobre mutuas patronales y prevención de riesgos laborales (1986, Madrid)
Madrid: Agrupación de mutuas patronales de accidentes de trabajo, [1986], 2 v., DL M 42046-1986

Asociación española de la industria eléctrica (UNESA). Asociación de medicina y seguridad en el trabajo para la industria eléctrica (AMYS). Comisión técnica permanente
Prescripciones de seguridad para trabajos mecánicos y diversos
Madrid: AMYS, 1986, 92 pp., ISBN 84-398-7736-6

Colegio oficial de arquitectos de Madrid. Delgado Rossique, Ana [et al]
Curso de protección contra incendios en la edificación
Madrid: Colegio oficial de arquitectos, 1986, 381 pp., ISBN 84-85572-92-0

Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)
Jornadas en prevención de riesgos profesionales de la CEOE, Madrid
Madrid: CEOE, 1982-1992, 10 v.

Consejo de colegios de aparejadores y arquitectos técnicos de Andalucía
Anduiza Arriola, Rafael [et al]
Seguridad en la construcción
Sevilla: Consejo de colegios de aparejadores y arquitectos técnicos de Andalucia, 1990, 96 pp., DL SE 1281-1990

Corrons Prieto, Luis; Alonso de Leciñana, Jesús; Ruiz Iturregui, José Maria
El factor humano en la producción
(Biblioteca Deusto de dirección y organización: II. Producción, 8)
Bilbao: Deusto, 1982, 456 pp., ISBN 84-234-0524-9

Empresa nacional siderúrgica, s.a. (ENSIDESA)
Seminario de medicina del trabajo y ergonomía (1990, Avilés)
Avilés: ENSIDESA, 1990, 161 pp., DL AS 114-1990

España. Instituto nacional de seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). García Fernández, Amador; Rodriguez Zapico, Arsenio
Las brucelosis: prontuario
(Técnica)
Madrid: INSHT, 1984, 108 pp., ISBN 84-7425-198-2

España. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT)
X congreso nacional de medicina, higiene y seguridad del trabajo, Granada, 14, 15 y 16 de noviembre de 1984
Madrid: INSHT, 1984, 3 v., DL M 34549-1984

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Documentos técnicos
Madrid: INSHT, 1983-2007, 79 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Notas técnicas de prevención
Madrid: INSHT, 1982-2007, 750 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Cuadernos de divulgación
Madrid: INSHT, 1987-1991, 11 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Normas técnicas reglamentarias
Madrid: INSHT, 1982 -1984, 6 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Vizcaya. Centro Nacional de Verificación de Maquinaria (CNVM)
Métodos de toma de muestras y análisis
Madrid: INSHT, 1987 -2007, 71 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Colección jurídica
Madrid: INSHT, 1983 - 1985, 6 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Estudios técnicos
Madrid: INSHT, 1984 - 2007, 109 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Fichas para la valoración de riesgos por procesos y tareas
Madrid: INSHT, 1988, 14 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Manuales para visitas de mapas de riesgos
Madrid: INSHT, 1988 - 1989, 7 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Documentos divulgativos
Madrid: INSHT, 1989 - 2007, 38 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Jornadas técnicas
Madrid: INSHT, 1980 - 2005, 28 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
II coloquio internacional sobre equipos de protección personal, Torremolinos, 1982
Madrid: INSHT, 1982, 3 v., ISBN 84-7425-168-0

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
III coloquio internacional sobre equipos de protección personal, Palma de Mallorca, 1986
Madrid: INSHT, 1986, 4 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
I encuentros nacionales sobre seguridad y salubridad en la minería, Oviedo 25, 26, 27 de Abril de 1984
Madrid: INSHT, 1984, 563 pp., ISBN 84-7425-226-1

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
I encuentros nacionales sobre seguridad e higiene en la agricultura, 4-7 Noviembre 1985
Madrid: INSHT, 1985, 3 v., DL M 36861-1985

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
I conferencia nacional de higiene industrial
Madrid: INSHT, 1987, 3 v., DL M 15856-1987

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
I encuentro iberoamericano sobre seguridad e higiene ocupacional
Madrid: INSHT, 1984, 4 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Centro de Investigación y Asistencia Técnica de Barcelona
Temas Docencia
Barcelona: INSHT, 1982 - 1999, 28 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Centro de Investigación y Asistencia Técnica de Madrid
El riesgo de incendios en establecimientos hoteleros
Madrid: INSHT, 1985, 140 pp., DL M 1839-1985

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Centro de Investigación y Asistencia Técnica de Madrid. Córdoba García, Alfredo
Diseño del puesto de trabajo de operador de PVD
Madrid: INSHT, 1988, 140 pp.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Accidentes en el hogar
Barcelona: INSHT, 1981, pp. var., ISBN 84-7425-132X

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Curso general de medicina del trabajo
Madrid: INSHT, 1983, pp. var.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Curso monográfico de seguridad e higiene, San Sebastián
Madrid: INSHT, 1981, pp. var.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Instrucciones sobre seguridad: construcción
Madrid: INSHT, 1987, pp. var., ISBN 84-7425-271-1

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Introducción a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
Madrid: INSHT, 1985, 44 pp., ISBN 84-7425-213-X

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Manual de protección contra incendios en establecimientos hoteleros
Madrid: Dirección general de protección civil y emergencias, 1982, 47 pp., DL M 1919-1982

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
¿Medir o tomar acciones correctoras directamente?: estrategias de investigación y medida en el ambiente de trabajo
Madrid: INSHT, 1983, 57 pp., ISBN 84-505-9849-4

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Arroyo Esteban, José María; Eguiluz Lázaro, José L.; Garcia Puertas, Carlos
Metodología para la elaboración de mapas de riesgos
Madrid: INSHT, 1987, 293 pp., ISBN 84-7425-283-0

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
La prevención de riesgos en la industria de plásticos
Madrid: INSHT, 1983, 193 pp., ISBN 84-500-8773-2

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Problemática de los trabajadores y usuarios de la informática: el trabajo con pantallas de visualización de datos
Madrid: INSHT, 1985, 216 pp., ISBN 84-7425-227-1

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Radiaciones ionizantes
Madrid: INSHT, 1990, pp. var.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Riesgos profesionales en centros sanitarios
Barcelona: INSHT, 1986, pp. var.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
El SIDA en el ámbito laboral: consideraciones y recomendaciones
Madrid: INSHT, 1990, 40 pp., ISBN 84-505-9790-0

España. Ministerio de trabajo y seguridad social (MTSS). Alcaide Castro, Manuel
Conflicto y poder en las organizaciones
(Estudios)
Madrid: MTSS, 1987, 365 pp., ISBN 84-7434-438-7

EspañaMinisterio de trabajo y seguridad social (MTSS). Castillo, Juan José
La ergonomía en la introducción de nuevas tecnologías en la empresa
(Informes, 8)
Madrid: MTSS, 1989, 281 pp., ISBN 84-7434-573-1

España. Ministerio de trabajo y seguridad social (MTSS)
La automatización y el futuro del trabajo: tecnologías, organización y condiciones de trabajo
(Informes)
Madrid: MTSS, 1988, 668 pp., ISBN 84-7434-466-2

España. Ministerio de trabajo y seguridad social (MTSS)
Las nuevas formas de organización del trabajo: viejos retos de nuestro tiempo. (Informes)
Madrid: MTSS, 1988, 521 pp., ISBN 84-7434-452-2

España. Ministerio de trabajo y seguridad social (MTSS)
Legislación laboral: normas básicas
(Biblioteca de textos legales)
Madrid: MTSS, 1982, 388 pp., ISBN 84-7434-171-X

España. Ministerio de trabajo y seguridad social (MTSS). Munduate Jaca, Maria Lourdes
La motivación en el trabajo. (Biblioteca de trabajo)
Madrid: MTSS, 1984, 309 pp., ISBN 84-7434-230-9

España. Ministerio de trabajo y seguridad social (MTSS). Trujillo Cabrera, Ángel
Guía de legislación laboral. (Textos legales, 27)
Madrid: MTSS, 1990, 497 pp., ISBN 84-7434-591-X

Fundación MAPFRE. Achilles, E.
Organización de servicios de extinción de incendios: simposio de seguridad contra incendios en la industria y los bienes públicos
Madrid: ITSEMAP, 1983, 164 pp., ISBN 84-7100-132-2

Fundación MAPFRE. Benito, J.; Bravo, I.; González E. Kloman, F.; Martín, S.; Rico, F.
Gerencia de riesgos en bienes públicos
Madrid: MAPFRE, 1983, 104 pp., ISBN 84-7100-131-4

Fundación MAPFRE
Curso de higiene industrial
Madrid: MAPFRE, 1983, 684 pp., ISBN 84-7100-125-X

Fundación MAPFRE. Gándara, J. de la
Reglamentación sobre seguridad contra incendios en España y en la Comunidad Económica Europea
Madrid: MAPFRE, 1983, 94 pp., ISBN 84-7100-134-9

Fundación MAPFRE
I simposium de seguridad en el trabajo
Madrid: MAPFRE, 1981, 500 pp., ISBN 84-7100-107-1
DL M 30044-1981

Fundación MAPFRE
III simposium de higiene industrial
Madrid: MAPFRE, 1980, 380 pp., ISBN 84-7100-087-3
DL M 16024-1980

Fundación MAPFRE
IV simposium de higiene industrial
Salamanca: MAPFRE, 1982, 419 pp., ISBN 84-7100-116-0
DL SA 548-1982

Fundación MAPFRE
La construcción y el fuego
Madrid: MAPFRE, 1982, 438 pp., ISBN 84-7100-119-5

Fundación MAPFRE. Llamas Labella, J. M.
Equipos de protección personal de las vías respiratorias dependientes del medio ambiente
Madrid: MAPFRE, 1981, 377 pp., ISBN 84-7100-108-X

Fundación MAPFRE. Llamas Labella, J. M.; Risquet Millán, M.
Equipos de protección personal de las vías respiratorias independientes del medio ambiente
Madrid: MAPFRE, 1985, 238 pp., ISBN 84-7100-145-4

Fundación MAPFRE
Problemática de los reconocimientos médicos laborales
(Temas de medicina)
Madrid: MAPFRE, 1986, 295 pp., ISBN 84-7100-156-X

Fundación MAPFRE
Seguridad en la electrónica y la informática
Madrid: MAPFRE, 1983, 84 pp., ISBN 84-7100-133-0

Fundación MAPFRE
Temas de ergonomía: I jornadas de ergonomía (1986, Majadahonda)
Madrid: MAPFRE, 1987, 242 pp., ISBN 84-7100-164-0

Fundación MAPFRE. Torres Huertas, J.
Historia clínica laboral
(Temas de medicina)
Madrid: MAPFRE, 1986, 148 pp., ISBN 84-7100-155-1

Fundación MAPFRE
Toxicología laboral
Madrid: MAPFRE, 1984, 254 pp., ISBN 84-7100-136-5

González Biedma, Eduardo
Legislación sobre seguridad e higiene en el trabajo
(Biblioteca de textos legales, 17)
Madrid: Tecnos, 1990, 829 pp., ISBN 84-309-1912-0

López Mena, Luis
Modelo de intervención psicológica en prevención de riesgos profesionales
Bellaterra: Universidad autónoma de Barcelona, 1986, 50 pp., DL B 36578-1986

Martorell Oller, Miguel
El plan de emergencia contra incendios
(Monografías, 4)
[Madrid]: Asociación española de ingeniería y arquitectura hospitalaria, 1982, 109 pp., ISBN 84-300-7037-0

Mercado Segoviano, José Luis
Elementos de ergonomía y diseño ambiental
(Cursos profesionales de técnicos superiores en diseño de interiores)
Madrid: Escuela de Artes Decorativas, 1988, 360 pp., ISBN 84-404-2879-0

Nores Quesada, Francisco J.
Manual de instrucciones de seguridad
La Coruña: Colegio oficial de aparejadores y arquitectos técnicos, [1982], pp. var., ISBN 84-500-8341-9

Pendás Díaz, Benigno
Reponsabilidades en materia de seguridad e higiene en el trabajo
Madrid: Agrupación de mutuas patronales de accidentes de trabajo, 1986, 240 pp., DL M 42045-1986

Suárez Miranda, Corsino
Prevención de incendios en iglesias
Oviedo: Instituto Heráclito, 1983, 13 pp., DL O 63-1983

Unión general de trabajadores (UGT). Federación estatal de industrias químicas, energéticas y afines
Curso de salud laboral
[Madrid]: UGT, 1986, 2 v., DL M 36660-1986

Unión general de trabajadores (UGT)
Guía técnica para el trabajo ante pantallas de datos: directrices sindicales
Madrid: UGT, 1985, 145 pp., 84-398-5331-9

Unión general de trabajadores (UGT). Secretaría de Formación
Salud y acción sindical (Cuadernos básicos de formación sindical, 5)
[Madrid]: Secretaría de Formación Confederal, 1988, 32 pp., DL M 3053-1988

Vaquero Puerta, José Luis
Higiene y seguridad en el trabajo: fundamentos de salud laboral
Valladolid: Editora médica europea, 1989, 207 pp., ISBN 84-87336-00-0

1991-2000

Asociación para la prevención de accidentes (APA)
Consejos de seguridad - Construcción y obras públicas
San Sebastián: APA, 1999, 63 pp., ISBN 84-95270-19-6

Asociación para la prevención de accidentes (APA)
El plan de emergencia
San Sebastián: APA, 1999, 48 pp., ISBN 84-923709-8-X

Asociación para la prevención de accidentes (APA)
Explosiones de polvo y su prevención: manual práctico
San Sebastián: APA, 2000, 78 pp., ISBN 84-95270-24-2, DL SS 322-2000

Asociación para la prevención de accidentes (APA). Heras Beltrán, Tomás de las
Metodologías para la realización de investigaciones y análisis de accidentes/incidentes
San Sebastián: APA, 1995, 146 pp., ISBN 84-605-2154-0

Asociación para la prevención de accidentes (APA)
Prevención de riesgos laborales en centros comerciales
San Sebastián: APA, 1999, 70 pp., ISBN 84-95270-15-3

Asociación para la prevención de accidentes (APA)
Reglas de seguridad contra riesgos eléctricos
San Sebastián: APA, 1999, 32 pp., ISBN 84-95270-05-6

Asociación para la prevención de accidentes (APA)
Seguridad a bordo
San Sebastián: APA, 1993, 60 pp., DL SS 388-1993

Asociación para la prevención de accidentes (APA)
Seguridad en el empleo de herramientas manuales
Navarra: APA, 2000, 48 pp., ISBN 84-95270-02-1

Asociación para la prevención de accidentes (APA)
Seguridad en la oficina
San Sebastián: APA, 2000, 35 pp., ISBN 84-95270-23-4

Asociación para la prevención de accidentes (APA)
Seguridad en la soldadura eléctrica y oxiacetilénica
San Sebastián: APA, 2000, 40 pp., ISBN 84-95270-30-7

Asociación para la prevención de accidentes (APA)
Seguridad frente al ruido
San Sebastián: APA, 2000, 32 pp., ISBN 84-923709-0-4

Asociación para la prevención de accidentes (APA)
Trabajar sin alcohol
San Sebastián: APA, 2000, 40 pp., ISBN 84-95270-31-5

Bustamante Serrano, Antonio
Diseño ergonómico en la prevención de la enfermedad laboral
Madrid: Díaz de Santos, 1995, 110 pp., ISBN 84-7978-226-9

Centro extremeño de seguridad y salud laboral
Análisis del estado de los tractores en la Comunidad de Extremadura
Cáceres: Junta de Extremadura, 1997, 68 pp.

Colegio oficial de aparejadores y arquitectos técnicos de Gerona. Beguería Latorre, Pedro-Antonio
Manual de cálculo y utilización de las protecciones colectivas en la construcción
Gerona: Colegio oficial de aparejadores y arquitectos técnicos, 1999, 657 pp., ISBN 84-930066-3-7

Colegio oficial de aparejadores y arquitectos técnicos de Gerona. Beguería Latorre, Pedro-Antonio
Manual de seguridad y salud en la construcción
Gerona: Colegio oficial de aparejadores y arquitectos técnicos, 1998, 255 pp., ISBN 84-600-9470-7

Colegio oficial de arquitectos de Madrid (COAM). Fernández Pareja, Francisco Javier
Redacción de un estudio de seguridad y salud
(Guía de asistencia técnica, 8)
Madrid: COAM, 2000, 136 pp., ISBN 84-7740-094-6

Comisión de salud pública
Movimientos repetitivos (Salud laboral)
Madrid: Ministerio de sanidad y consumo, 2000, 44 pp., ISBN 84-7670-552-2

Comisiones obreras (CCOO)
El control del ruido en la práctica: 100 ejemplos
(Cuadernos sindicales de salud laboral, 3)
Valencia: CCOO, 1992, 157 pp.

Comisiones obreras (CCOO)
Estrés, tu riesgo más oculto
Madrid: CCOO, 1992, 43 pp.

Comisiones obreras (CCOO). Hueso Carrión, Rafael; Castillejos Martín, Enrique; Montes Mateo, Julián
Estudio de detección de necesidades formativas en prevención de riesgos laborales: sector limpieza
Málaga: CCOO, 1999, 232 pp.

Comisiones obreras (CCOO). Hueso Carrión, Rafael; Castillejos Martín, Enrique; Montes Mateo, Julián
Estudio de detección de necesidades formativas en prevención de riesgos laborales: sector seguridad privada
Málaga: CCOO, 1999, 250 pp.

Comisiones obreras (CCOO)
Investigación de fatiga horaria y accidentalidad: Análisis de los accidentes laborales originados por la organización del trabajo a turnos y ampliaciones de jornada
Madrid: FETCOMAR (CCOO), 1995, 143 pp.

Comisiones obreras (CCOO). Rodríguez, Carlos Aníbal
Acerca de la salud de los trabajadores
Madrid: Confederación sindical de comisiones obreras, 1993, 280 pp., ISBN 84-87851-06-1

Comisiones obreras (CCOO)
Seguridad y salud en las oficinas: guía sindical
Barcelona: CCOO, 1992, 103 pp.

Confederación española de la pequeña y mediana empresa (CEPYME)
Guía para la prevención de riesgos en la PYME
Madrid: CEPYME, 1996, 112 pp., DL M 15031-1996

Confederación española de organizaciones empresariales (CEOE). Confederación española de la pequeña y mediana empresa (CEPYME)
La prevención del dolor de espalda
Santander: Gobierno de Cantabria, 2000, 23 pp., DL SA 605-2000

Confederación española de organizaciones empresariales (CEOE)
X jornadas prevención de riesgos profesionales de la CEOE, Madrid 1992
Madrid: CEOE, 1993, 297 p.

Confederación Vallisoletana de Empresarios
Aplicación ergonómica de la formación continua al puesto de trabajo
[Valladolid]: Confederación Vallisoletana de Empresarios, [2000], 157 pp., DL VA 158-2000

Empresa nacional de residuos radiactivos (ENRESA)
Estudio sobre la seguridad para trabajos en altura: aplicado a trabajos de corta duración
Madrid: ENRESA, 1994, 85 pp., DL M 5189-1994

España. Comisión de salud pública
Neuropatías por presión (Salud laboral)
Madrid: Ministerio de sanidad y consumo, 2000, 72 pp., ISBN 84-7670-550-6

España. Comisión de salud pública
Posturas forzadas (Salud laboral)
Madrid: Ministerio de sanidad y consumo, 2000, 52 pp., ISBN 84-7670-551-4

España. Instituto nacional de empleo (INEM). España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Prevención de riesgos en escuelas - taller y casas de oficios: guía para la elaboración de planes
Madrid: INEM, 1995, 67 pp., ISBN 84-8197-461-7

España. Instituto nacional de la salud (INSALUD)
Manual general de protección radiológica (Asistencia especializada)
Madrid: INSALUD, 1993, 114 pp., ISBN 84-351-0118-5

España. Instituto nacional de medicina y seguridad del trabajo. Conde Salazar, Luis; Guimaraens, D.; Romero, L. V.
Dermatosis profesionales en la construcción civil
Madrid: Instituto nacional de medicina y seguridad del trabajo, 1993, 12 pp.

España. Instituto nacional de medicina y seguridad del trabajo. Conde Salazar, Luis; Guimaraens, D.; Romero, L. V.
Dermatosis profesionales
Madrid: Instituto nacional de medicina y seguridad del trabajo, 1997, 78 pp.

España. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT). Vizcaya. Centro Nacional de Verificación de Maquinaria (CNVM). Urbieta, María Teresa; Bilbao, Begoña
Disolventes industriales: atlas de espectros de masas
Baracaldo: INSHT, 1997, 198 pp.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Riesgos profesionales en la base aérea de Matacán: Informe de situación
Madrid: INSHT, 1994, 148 pp.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Alday Figueroa, Enrique; Ramos, Carmen
Estudio de la patología respiratoria y/o dermatológica en trabajadores industriales
Madrid: INSHT, 1994, pp. var.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Guía metodológica para el estudio ergonómico del trabajo de cajera de hipermercado
Madrid: INSHT, 1994, pp. var., ISBN 84-7425-406-X

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Arriandiaga Abaroa, María Victoria
Fichas técnicas sobre degradación térmica de los plásticos en procesos con aporte de calor
Madrid: INSHT, 1994, pp. var., ISBN 84-7425-409-4

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Heras Cobo, Carlos
Manejo de productos citostáticos
Madrid: INSHT, 1995, 155 pp., ISBN 84-7425-418-3

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Alonso Valle, Francisco
Seguridad en la generación, acumulación, distribución y utilización del aire comprimido
Madrid: INSHT, 1995, 118 pp., ISBN 84-7425-408-6

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Cuestionarios
Madrid: INSHT, 1994-2007, 4 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Soportes formativos en CD-ROM
Madrid: INSHT, 1999-2007, 6 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Proyecto de medios audiovisuales. *Vídeos/DVDs*
Madrid: INSHT, 1988-2007, 41 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Lex Nova
Seguridad y salud laboral
Valladolid: Lex Nova, 1996, 6 v., ISBN 84-7557-775-X

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Llacuna Morera, Jaime; Banchs, R.; Caldenteny, B.; Mitjans, E.
ERGA tebeo
Madrid: INSHT, 1992, 5 v., DL M 23663-1992

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Fichas de divulgación normativa
Madrid: INSHT, 1996-2003, 6 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Guía orientativa para la elección y utilización de los EPI
Madrid: INSHT, 1996 - 2002, 9 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Guías técnicas
Madrid: INSHT, 1997 - 2007, 15 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Guías para la acción preventiva
Madrid: INSHT, 1998 - 2005, 35 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Legislación sobre seguridad y salud en el trabajo
Madrid: INSHT, 1995 - 2007, 15 v.,
ISBN 84-7425-428-0

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Seguridad en nuevas técnicas de construcción
Madrid: INSHT, 1992 - 1994, 4 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Sistemas integrados de ayuda a la prevención por sectores [SIAPS]
Madrid: INSHT, 1995 - 1999, 5 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Ayudas informáticas para la prevención [AIP]
Madrid: INSHT, 1993 - 2007, 25 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). González Fernández, Enrique [et al]
Valores límite ambientales
Madrid: INSHT, 1999-2007, 6 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Rupérez Calvo, María José
Algunas cuestiones sobre seguridad láser
Madrid: INSHT, 1996, 398 pp., ISBN 84-7425-434-5

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Prevención de riesgos por exposición a vibraciones
Madrid: INSHT, 1997, pp. var.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Cáncer laboral: factores de riesgo y su evaluación
Madrid: INSHT, 1997, 202 pp.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Equipos de protección personal homologados por la dirección general de trabajo
Madrid: INSHT, 1997, pp. var.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
II coloquio hispano portugués de medicina, higiene y seguridad del trabajo: la higiene y la seguridad al servicio de la empresa
Madrid: INSHT, 1997, pp. var.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Fichas técnicas de equipos homologados
Madrid: INSHT, 1997, pp. var.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Domingo Comeche, Salvador
La seguridad en prensas excéntricas
Barcelona: INSHT, 1997, 141 pp.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Corral García, Carmelo
El riesgo eléctrico: su prevención
Madrid: INSHT, 1997, 208 pp.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Valls Azorín, Rafael
Bases para el diseño de un plan técnico de actuación para la prevención de accidentes de trabajo por contacto con la corriente eléctrica
Barcelona: INSHT, 1997, pp. var.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Testimonios en torno a la seguridad y la salud en el trabajo
Madrid: INSHT, 1998, 237 pp., ISBN 84-7425-520-1

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Prevención de riesgos laborales: curso a distancia dirigido a delegados de prevención y miembros de comités de seguridad y salud
Madrid: INSHT, 1998, pág. var., ISBN 84-7425-493-0

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
La investigación epidemiológica sobre condiciones de trabajo y salud en España
Madrid: INSHT, 1999, 45 pp., ISBN 84-7425-534-1

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Riesgos y etiquetado de los productos químicos: legislación española hasta el 1 de mayo de 1992
[Barcelona]: INSHT, 1993, 8 pp., DL B 16750-1993

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
XI congreso nacional de medicina, higiene y seguridad del trabajo, Madrid, 1987
Madrid: INSHT, 1992, pp. var., ISBN 84-7425-361-6

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Alonso Valle, Francisco
Seguridad en la generación, acumulación, distribución y utilización del aire comprimido
Madrid: INSHT, 1995, 118 pp., ISBN 84-7425-408-6

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Arriandiaga Abaroa, María Victoria
Fichas técnicas sobre degradación térmica de los plásticos en procesos con aporte de calor
Madrid: INSHT, 1994, pp. var., ISBN 84-7425-409-4

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Guía metodológica para el estudio ergonómico del trabajo de cajera de hipermercado
Madrid: INSHT, 1994, pp. var., ISBN 84-7425-406-X

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Cáncer laboral: factores de riesgo y su evaluación
Madrid: INSHT, 1997, 202 pp.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Documentos divulgativos: informes
Madrid: INSHT, 1996-1999, 3 v.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Metodología de investigación de accidentes: instrucciones generales y códigos
Madrid: INSHT, 1993, 107 pp.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Test de autoevaluación para usuarios de PVD
Madrid: INSHT, 1992, 14 pp.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Laboratorios especializados para la determinación de fibras de amianto: Directorio de laboratorios homologados, octubre 1996
Madrid: INSHT, 1996, 3 pp., DL M 32426-1996

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Llamas Labella, José Manuel
Tratamiento de productos fitosanitarios (Cuaderno de protección)
Madrid: INSHT, 1997, 41 pp.

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT). Castellá, José Luis
Repertorio de normas UNE sobre seguridad y salud en el trabajo: estructurado analíticamente (La normalización en prevención de riesgos laborales, 1)
Madrid: INSHT, 2000, 43 pp., ISBN 84-7425-561-9

España. Instituto nacional del seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Problemas de columna por sobrecarga: Síndrome de espalda dolorosa (Vigilancia médica específica)
Madrid: INSHT, 1997, pp. var., ISBN 84-7425-412-4

España. Instituto sindical de trabajo, ambiente y salud (ISTAS). Boix, Pere; Ubertí-Bona, Valeria; Gadea, Rafael
Guía del delegado y delegada de prevención
Madrid: ISTAS, 1999, 222 pp., ISBN 84-87871-52-5

España. Instituto sindical de trabajo, ambiente y salud (ISTAS)
Metodología sindical para evaluación de riesgos: el libro del delegado/a sindical
Madrid: ISTAS, 1997, 168 pp., DL M 40909-1997

España. Instituto sindical de trabajo, ambiente y salud (ISTAS)
Participación sindical en la evaluación de riesgos laborales: instrumentos informativos
Madrid: ISTAS, 1998, 61 pp., DL M 2765-1998

España. Instituto social de la marina (ISM)
Informe y propuestas sobre la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales al sector marítimo
Madrid: ISM, 1998, pp. var.

Falagán Rojo, Manuel Jesús
Manual básico de prevención de riesgos laborales: higiene industrial, seguridad y ergonomía
Oviedo: Sociedad asturiana de medicina y seguridad en el trabajo, 2000, 463 pp., ISBN 84-600-9602-5

Federación española de empresarios e industrias del mueble (FERDERMUEBLE). Chamorro Novillo, Juan Manuel
Guía de ecosalud laboral en el sector del mueble
Madrid: FERDERMUEBLE, 2000, 142 pp.

FREMAP
Cuidado de la espalda en el trabajo
Zaragoza: PROEDI, 1998, 80 pp., ISBN 84-89640-11-4

FREMAP
La prevención de riesgos laborales y los trabajos en cámaras frigoríficas
Madrid: FREMAP, 2000, 24 pp., DL M 14110-2000

FREMAP
Manual de seguridad en tareas de limpieza
Madrid: FREMAP, 2000, 43 pp., DL M 9738-2000

FREMAP
Manual de seguridad y salud en construcción
Madrid: FREMAP, 2000, 63 pp., DL M 31287-2000

Fundació Bancaixa
La contaminanción sonora: rvaluación, efectos y control (Medioambientales)
Valencia: Fundació Bancaixa, 1995, 230 pp., ISBN 84-89413-03-7

Fundación Confemetal. Gómez Fraile, Fermín
Cómo hacer el manual de calidad
Madrid: Fundación Confemetal, 1996, 155 pp., ISBN 84-921339-1-0

Fundación de ayuda contra la drogadicción (FAD). Rodríguez-Martos, Alicia
Problemas de alcohol en el ámbito laboral
Madrid: FAD, 1998, 172 pp., ISBN 84-87806-91-0

Fundación de unión de empresas siderúrgicas (UNESID)
Un sistema para la integración de las personas en las organizaciones: información, comunicación y empleo en el sector siderúrgico, INFOSID: Sistema para la integración de las personas en las organizaciones, SIP
Oviedo: UNESID, 2000, pág var., DL AS 3699-2000

Fundación formación y empleo. Escalera Miguel
CCOO - FOREM
Metodología para el análisis de los riesgos laborales en la enseñanza privada
[Guadalajara]: CCOO, 2000, 137 pp., DL GU 161-2000

Fundación MAPFRE. Farrer Velázquez, Francisco [et al]
Manual de ergonomía
Madrid: Fundación MAPFRE, 1995, 620 pp., ISBN 84-7100-833-5

Fundación MAPFRE. Guadaño Tajuelo, Luis
Manual de seguridad del bombero: guía para la prevención de los riesgos profesionales
Madrid: MAPFRE, 1996, 387 pp., ISBN 84-7100-898-X

Fundación MAPFRE
Instrucciones técnicas de prevención de riesgos laborales
Madrid: MAPFRE, 1999, pp. var., ISBN 84-7100-179-9

Fundación MAPFRE
Instrucciones técnicas de protección del medio ambiente
Madrid: MAPFRE, 1996, pp. var., ISBN 84-7100-179-9

Fundación MAPFRE
Instrucciones técnicas del concepto y gestión de la seguridad integral
Madrid: MAPFRE, 1995, pp. var., ISBN 84-7100-179-9

Fundación MAPFRE
Manual de seguridad en el trabajo
Madrid: MAPFRE, 1992, 1261 pp., ISBN 84-7100-987-0

Fundación MAPFRE. Puy, Ana
Percepción social de los riesgos
Madrid: MAPFRE, 1995, pp. var., ISBN 84-7100-942-0

Fundación MAPFRE. Sánchez Pardo, Lorenzo
Manual para profesionales de los servicios de salud laboral: metodología para la prevención y asistencia de drogodependientes en la empresa
Madrid: Fundación MAPFRE, 1996, 132 pp., ISBN 84-7100-900-5

Hidalgo de Caviedes, Alberto; Asunción Sánchez-Escribano, Miguel Ángel de la; Pino, Agustín del; Hevia Pello, Ángel; Yanes Coloma, José; Yebra Faba, Abel
Fundamentos de las técnicas de mejora de las condiciones de trabajo: materiales de trabajo
Madrid: FUFAP, 1998, 170 pp., DL M 12389-1998

Ibermutuamur
Manual de prevención de incendios
Madrid: P & Ch, 2000, 151 pp., ISBN 84-95366-07-X

Ibermutuamur
Manual de seguridad para conductores de carretillas elevadoras
Madrid: P & Ch, 2000, 151 pp., ISBN 84-95366-06-1

Ibermutuamur
Prevención de riesgos en puestos de trabajo con pantallas de visualización de datos
Madrid: P & Ch, 2000, 64 pp., ISBN 84-95366-17-7

Ibermutuamur. Rescalvo Santiago, Fernando; Gasent Arbona, Ramón; Piedra Garrido, Rafael
Manual de prevención de riesgos laborales en la movilización de enfermos
Madrid: P & Ch, 2000, 63 pp., ISBN 84-95366-05-3

Ibermutuamur. Rescalvo Santiago, Fernando; Gassent Arbona, Ramón
Manual de prevención de riesgos laborales
Madrid: P & Ch, 2000, 2 v, ISBN 84-95366-14-2

Ibermutuamur. Rescalvo Santiago, Fernando
Guía para la implantación de un sistema de gestión de prevención de riesgos laborales
Madrid: P & Ch, 1998, 205 pp., DL M 32374-1998

Ibermutuamur. Rescalvo Santiago, Fernando
Manual básico de prevención de riesgos laborales
Madrid: P & Ch, 2000, 363 pp., ISBN 84-95366-09-6
DL M 15689-2000

Ibermutuamur. Rescalvo Santiago, Fernando
Manual de ergonomía
Madrid: P & Ch, 2000, 558 pp., ISBN 84-95366-00-2

Ibermutuamur. Rescalvo Santiago, Fernando
Manual de higiene industrial
Madrid: P & Ch, 2000, 728 pp., ISBN 84-95366-01-0

Ibermutuamur. Rescalvo Santiago, Fernando
Manual de prevención de riesgos laborales en la construcción
Madrid: P & Ch, 1999, 185 pp., ISBN 84-930169-9-3

Ibermutuamur. Rescalvo Santiago, Fernando
Manual de prevención de riesgos laborales en agricultura
Madrid: P & Ch, 1999, 64 pp., ISBN 84-930169-8-5

Ibermutuamur. Rescalvo Santiago, Fernando
Manual de prevención de incendios
Madrid: P & Ch, 1999, 129 pp., ISBN 84-95366-07-X

Ibermutuamur. Rescalvo Santiago, Fernando
Manual de seguridad laboral
Madrid: P & Ch, 2000, 2 v., ISBN 84-95366-02-9

Ibermutuamur. Rescalvo Santiago, Fernando
Medicina del trabajo
Madrid: P & Ch, 2000, 2 v., ISBN 84-95366-13-4

Instituto asturiano de prevención de riesgos laborales (IAPRL)
Guía de recursos sobre la prevención de riesgos laborales
Oviedo: IAPRL, 2000, 45 pp., DL AS 2638-2000

Instituto de biomecánica de Valencia (IBV). Instituto tecnológico del mueble, madera, embalaje y afines (AIDIMA). Page del Pozo, Alvaro; Küster Boluda, Amparo; Tortosa Latonda, Lourdes; Porcar Seder, Rosa; Sánchez Asins, José Luis; Nuévalos Aparisi, José Emilio; Martínez Martín, Eva María
Guía de recomendaciones para el diseño y selección de mobiliario de docente universitario
Valencia: IBV, 1995, 87 pp., ISBN 84-605-3455-3

Instituto de biomecánica de Valencia (IBV). Prats Pastor, Jaime Hernández Royo, Antonio [et al]
Biomecánica ocupacional (Monografies sanitàries. Programas especiales, 1)
Valencia: Conselleria de Sanitat i Consum, 1991, 84 pp., ISBN 84-7890-398-4

Instituto de salud Carlos III. Pelaz Antolín, Carmen; Martín Bourgon, Cecilia
Legionelosis: datos de España, diagnóstico de laboratorio y recomendaciones para su prevención y control en instalaciones de edificios
[Madrid]: Instituto de Salud Carlos III, 1993, 59 pp., ISBN 84-7670-362-7

Instituto navarro de salud laboral (INSL). Briosa, Fausto
Tractores y máquinas agrícolas: manual de seguridad
Navarra: INSL, 1999, 163 pp., ISBN 84-235-1920-1

Instituto navarro de salud laboral (INSL). Pérez de Larraya Sagüés, Carmelo
Guía para la adecuación y evaluación de riesgos en las explotaciones agropecuarias
Pamplona: INSL, 2000, 61 pp., ISBN 84-235-2091-9

Instituto navarro de salud laboral (INSL)
Riesgos y medidas preventivas. Restaurantes y establecimientos de bebidas
Navarra: INSL, 1999, 30 pp., DL NA 1044-1999

Instituto navarro de salud laboral (INSL)
Riesgos y medidas preventivas: actividades industriales de limpieza
Navarra: INSL, 1999, 33 pp., DL NA 1042-1999

Instituto sindical de trabajo, ambiente y salud (ISTAS)
Salud laboral: planificación de la prevención de riesgos laborales: el libro del delegado/a sindical
Madrid: ISTAS, 1998, 2 v., DL M 44303-1998

Lillo Jover, Julio
Ergonomía: evaluación y diseño del entorno visual
(El libro universitario
Manuales, 58)
Madrid: Alianza, [2000], 452 pp., ISBN 84-206-8667-0

Madrid. Inspección provincial de trabajo y seguridad social
Madrid. Centro nacional de nuevas tecnologías (CNNT)
Protección contra incendios en edificios de gran altura: especial referencia a uso de oficinas
Madrid: INSHT, 1995, 80 pp.

Madrid. Instituto regional de seguridad y salud en el trabajo (IRSST)
Curso de formación de coordinadores de seguridad y salud
Madrid: IRSHT, 1999, 2 v., ISBN 84-451-1683-5

MAZDA
Curso de iluminación: curso de alumbrado
Colegio de ingenieros técnicos industriales de Madrid, 13 febrero - 3 marzo 1995. Madrid: MAZDA, 1995, pp. var.

Mondelo, Pedro R.
Ergonomía (Aula politècnica, 8-10)
Barcelona: UPC, 1997, 3 v., ISBN 84-8301-315-0

Mondelo, Pedro R.; Gregori Torada, Enrique
La ergonomía en la ingeniería de sistemas
(Publicaciones de ingeniería de sistemas, 13)
Madrid: ISDEFE, [1996], 201 pp., ISBN 84-89338-13-2

Mutua universal
Principios básicos de prevención
Barcelona: Mutua Universal, 1998-2001, 50 v.

OFITA
El color: su naturaleza y aplicación en los entornos de oficina
Madrid: OFITA, 1999, 53 pp., DL M 38683-1999

Pereda Marín, Santiago
Análisis y estudio del trabajo
(EUDEMA psicología. Recursos humanos)
Madrid: EUDEMA, 1993, 96 pp., ISBN 84-7754-125-6

Pino, Agustín del; Fernández González, José Daniel; García Escudero, Miguel
Garrido Calderón, Antonio; González Escadón, Luis; Hevia Pello, Ángel
Pérez Pizarro, Julián; Yanes Coloma, José
Seguridad en el trabajo: materiales de trabajo
Madrid: FUFAP, 1998, 477 pp., DL M 13878-1998

Pino, Agustín del; Larráinzar González, Francisco Javier; Yebra Faba, Abel
Ergonomía y psicosociología aplicada: técnicas de prevención de riesgos laborales (Materiales de trabajo)
Madrid: Fundación para la formación de altos profesionales, 2000, 300 pp., DL NA 2520-2000

Rebollar Rubio, Rubén
Diseño ergonómico de puestos de trabajo
Zaragoza: Copy Center, [2000], 251 pp., ISBN 84-95475-06-5

Sindicato de enfermería (SATSE)
Salud laboral: un debate permanente
Madrid: SATSE, 1998, 444 pp., ISBN 84-922453-8-7

Telefónica de España
Normas de seguridad e higiene en el trabajo
Madrid: Telefónica, 1992, 435 pp., DL M 39305-1992

Unión general de trabajadores (UGT). Ansaldo Goicoechea, Isabel; Sánchez García, Lucila
El medio ambiente desde el puesto de trabajo
Madrid: UGT, 1996, 133 pp., DL M 3052-1996

Unión general de trabajadores (UGT). Institut Balear d'empleats públics - INBEP
Tortella i Feliu, Miquel; Segura Campins, Elena; Madrid Murcia, Rosa
La prevenció de riscs professionals a les administracions públiques: Jornades de Treball, 11-12 de desembre de 1998, Ciutat
Ciutat: Govern Balear, 1998, 66 pp., DL PM 1796-1998

Unión general de trabajadores (UGT). Ortiz Escribano, Dolores
SIDA y ámbito laboral
Madrid: UGT, 1998, 126 pp., DL M 3759-1998

Unión general de trabajadores (UGT). Poveda Montejano, César
Ley de prevención de riesgos laborales: resumen y comentarios sindicales
Valencia: UGT, 1996, 176 pp., DL V 161-1996

Unión MUSEBA IBESVICO (UMI)
La responsabilidad en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: plan de formación en prevención de riesgos laborales
Madrid: UMI, 1992, 220 pp.

Unión MUSEBA IBESVICO (UMI)
Trabajo en oficinas: perspectiva prevencionista
Madrid: UMI, 1993, 111 pp.

Universitat de Valencia. García Rodríguez, Amando
Estudio del ruido ambiental en empresas valencianas del sector textil
Valencia: Mutua Valenciana Levante, 1996, 215 pp., DL V 1313-1997

2001-2007

Agudo Díaz, Javier et al
Nuevas perspectivas sobre la prevención de riesgos laborales: Aplicación práctica de la Ley 31/95, sus reformas y el Real Decreto 39/97
Madrid: Dykinson, 2004, 701 pp., ISBN 84-9772-520-4

Aragón Medina, Jorge; Rocha Sánchez, Fernando
La responsabilidad social empresarial en España: una aproximación desde la perspectiva laboral (Informes y estudios, 16)
Madrid: MTAS, 2004, 308 pp., ISBN 84-8417-186-8

Arrizabalaga Moreno, Joaquín; Arroyo Patino, Manuel; Ballester Pastor, Inmaculada; Garcia Viña, Jordi
Manual de prevención de riesgos laborales: seguridad, higiene y salud en el trabajo (Manuales universitarios)
Madrid: Atelier, 2005, 905 pp., ISBN 84-96354-54-7

Asociación de empresas de equipos de protección personal (ASEPAL)
Guía de selección de equipos de protección individual
Madrid: ASEPAL, 2003, 352 pp., DL M 35822-2002

Asociación de servicios de prevención ajenos (ASPA)
Un congreso, cien propuestas: una apuesta por la seguridad y la salud laboral
Valladolid: Lex Nova, 2005, 188 pp., DL VA 153-2005

Asociación española de normalización y certificación (AENOR)
Directrices para la implementación de OSHAS 18001
Madrid: AENOR, 2004, 76 pp., ISBN 84-8143-400-0

Asociación profesional del cuerpo superior de letrados de la administración de la seguridad social. Tolosa Trebiño, César
El accidente de trabajo en la seguridad social
Madrid: Asociación profesional del cuerpo superior de letrados de la administración de la seguridad social, 2003, 278 pp., DL B 47757-2003

ASPAPEL. Comisiones obreras (CCOO). Instituto papelero Español (IPE)
Asistencia técnica industrial, S.A.E. (ATISAE). Fundación para la prevención de riesgos laborales
Manual para la mejora de la seguridad de la maquinaria papelera: Proyecto MAQPAPEL (Programa sectorial de prevención de riesgos laborales)
Madrid: IPE, 2006, 181 pp., DL M 47268-2006

Begueria Latorre, Pedro-Antonio
Método para la coordinación de seguridad y salud en la construcción: edificación y obra civil
Madrid: Fundación escuela de la edificación, 2002, 168 pp., ISBN 84-86957-91-5

Borobia, César
Valoración del daño corporal: legislación, metodología y prueba pericial médica
Madrid: Masson, 2006, 520 pp., ISBN 84-458-1565-2

Bustamante Serrano, Antonio
Mobiliario eescolar sano: estudio sobre las condiciones que debe reunir el mobiliario escolar para las aulas tradicionales y de informática
Madrid: Fundación Mapfre, [2004], 185 pp., ISBN 84-7100-737-1

Busto Alonso, Rafael Alberto
Gestión de la prevención en riesgos laborales aplicada a centrales termoeléctricas
Sevilla: Rafael Alberto Busto Alonso, 2005, 407 pp., ISBN 84-609-1804-1

Caballero, Javier
Espluga Trenc, Josep
Introducción a la prevención de riesgos laborales: del trabajo a la salud
Madrid: Ariel, 2005, 292 pp., ISBN 84-344-4003-2

Camino López, Miguel A.; Fontaneda González, Ignacio; Manzanedo del Campo, Miguel A
Seguridad en la construcción: Modelo para la evaluación de la gravedad de los accidentes (Estudios y monografías, 37)
Burgos: Universidad de Burgos, 2005, pág var., ISBN 84-96394-18-2

Cañas Delgado, José Juan
Personas y máquinas: el diseño de su interacción desde la ergonomía cognitiva (Psicología)
Madrid: Pirámide, 2004, 222 pp., ISBN 84-368-1893-8

Cassini Gómez de Cádiz, Javier
Cómo implantar e integrar la prevención de riesgos laborales en la empresa: protocolos y documentación práctica para la implantación
Valladolid: Lex Nova, 2004, 380 pp., ISBN 84-8406-538-3

Castejón Castejón, Jordi
El papel de las condiciones de trabajo en la incapacidad temporal por enfermedad común y accidente no laboral
Madrid: Universitat Autònoma de Barcelona, 2002, 207 pp., ISBN 84-688-3330-4

Castellano Costa, Josep
Análisis técnico del proceso constructivo de la edificación
Gerona: PCT, 2003, 111 pp., ISBN 84-930066-8-8

Castro Sánchez, Manuel Antonio
Manual de prevención de riesgos en la construcción
Madrid: Tecnos, 2004, 1163 pp., ISBN 84-309-4031-6

Colegio de ingenieros técnicos industriales de Madrid (CETIB). Escuer Ibars, Francesc; Garcia Torrent, Javier
Clasificación de zonas en atmósferas explosivas: manual práctico
Madrid: CETIB, 2005, 122 pp., DL B 11484-2005

Colegio oficial de aparejadores y arquitectos técnicos de Alicante. Anduiza Arriola, Rafael; Rodríguez Gómez, Francisco de Asis; Rosel Ajamil, Luis
El coordinador de seguridad. Herramientas para su éxito: duía sintética para la coordinación de la prevención de riesgos laborales en las obras de construcción
Madrid: Fundación del colegio oficial de aparejadores y arquitectos técnicos de Alicante, 2004, pág var., ISBN 84-609-3449-7

Federación de comunicación y transporte de CCOO - (FCT-CCOO). Vilches Arribas, Maria Jesús Larios, Araceli
La salud laboral desde la perspectiva de género en el subsector de atención al público: Proyecto Alborde
Manual y guía del módulo
Madrid: FCT-CCOO, 2005, 92 pp., DL GU 656-2004

Comisiones obreras (CCOO). Federación de servicios y administraciones públicas
Ergonomía
Madrid: GPS, 2006, 114 pp., ISBN 978-84-9721-249-6

Comisiones Obreras. Madrid (CCOO)
Campos electromagnéticos, salud pública y laboral
Madrid: CCOO, 2003, 455 pp., ISBN 84-9721-078-6

Confederación española de la pequeña y mediana empresa (CEPYME)
Prevención de riesgos para PYMES y autónomos
Madrid: CEPYME, 2004, 111 pp., DL M 44165-2004

Confederación española de organizaciones empresariales (CEOE). Confederación española de la pequeña y mediana empresa (CEPYME)
Guía para la prevención de riesgos laborales en las PYME (Guías)
Santander: CEPYME, 2002, 188 pp., DL SA 41-2002

Consejo general del poder judicial. Escuela judicial
Prevención de riesgos laborales, salud laboral y siniestralidad laboral. Aspectos penales, laborales, administrativos e indemnizatorios (Cuadernos de derecho judicial, 14)
Madrid: Consejo general del poder judicial, 2005, 238 pp., ISBN 84-96228-92-4

Díez García, Helena
El acogimiento familiar simple como una de las formas de ejercer la guarda de menores (Estudios)
Madrid: MTAS, 2004, 520 pp., ISBN 84-7850-116-9

Enríquez Palomino, Antonio; Sánchez Rivero, José Manuel
La norma OHSAS 18001: utilidad y aplicación práctica
Madrid: Fundación Confemetal, 2006, 267 pp., ISBN 84-96169-73-1

España. Comisión nacional de seguridad y salud en el trabajo de construcción
Criterios para la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales al sector de la construcción
Madrid: INSHT, 2002, 88 pp., DL M 54120-2002

España. Consejo económico y social (CES). Luque Parra, Manuel
La responsabilidad civil del empresario en materia de seguridad y salud laboral (Estudios, 121)
Madrid: CES, 2002, 219 pp., ISBN 84-8188-159-7

España. Dirección general de inspección de trabajo y seguridad social
Guía de actuación de la inspección de trabajo en relación con las condiciones laborales y de seguridad y salud en el teletrabajo
[Madrid]: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 2002, 111 pp., DL M 37899-2002

España. Dirección general de tráfico (DGT). España. Instituto nacional de seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
La seguridad vial en el trabajo: recomendaciones para empresarios y trabajadores
Madrid: DGT, 2007, 25 pp., DL M 9607-2007

España. Instituto nacional de seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Documentación toxicológica para el establecimiento de los valores límite ambientales
Madrid: INSHT, 2007, 1 v.

España. Instituto nacional de seguridad e higiene en el trabajo (INSHT)
Criterios
Madrid: INSHT, 2003-2004, 3 v.

Espeso Santiago, José Avelino; Fernández Zapico, Florentino; Paramio Paramio, Alberto; Fernández Muñiz, Beatriz; Espeso Expósito, Minerva
Coordinadores de seguridad y salud en el sector de la construcción: manual para la formación
Valladolid: Lex Nova, 2003, 1250 pp., ISBN 84-8406-522-7

Fernández de Castro Díaz, Álvaro; Ruiz-Frutos, Carlos
Seguridad contra incendios (Prevención de riesgos laborales)
Madrid: Tecnos, 2003, 135 pp., ISBN 84-309-3881-8

Fernández Marcos, Leodegario; Aguilera Díaz, Eusebio
Normativa básica de prevención de riesgos laborales (Textos legales)
Madrid: CINCA, 2004, 584 pp., ISBN 84-933773-9-2

Fernández Marcos, Leodegario
Comentarios a la ley de prevención de riesgos laborales y su régimen jurídico sancionador: edición actualizada e integrada con la ley 54/2003 de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales y reglamento y disposiciones complementarias que la desarrollan (RD 171/2004, RD 688/2005 y RD 698/2005)
Madrid: Dykinson, 2006, 475 pp., ISBN 84-9772-849-1

Fernández Marcos, Leodegario; Gómez-Cano Hernández, Manuel; Grau Ríos, Mario; Yanes Coloma, José
Guía práctica de prevención de riesgos laborales (Guías prácticas)
Madrid: CINCA, 2005, 239 pp., ISBN 84-934200-7-7

Fontaneda González, Ignacio; Manzanedo del Campo, Miguel A.
Las condiciones de trabajo en España tras la aprobación de la ley 31/95 de prevención de riesgos laborales y su evolución
Burgos: Universidad de Burgos, 2005, 216 pp., ISBN 84-96394-20-4

FREMAP
Manual de Seguridad y salud en cocinas, bares y restaurantes
Madrid: FREMAP, 2002, 58 pp., DL M 6381-2002

FREMAP
Manual de Seguridad y Salud en el sector agropecuario
Madrid: FREMAP, 2002, 74 pp., DL M 14386-2002

Fundación 1º de Mayo. Aragón Medina, Jorge; Rocha Sánchez, Fernando; Cánovas Montero, Ana
Las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en las comunidades autónomas (Biblioteca de ciencias sociales)
Madrid: CINCA, 2005, 319 pp.,
ISBN 84-934200-8-5 DL M 49133-2005

Fundación MAPFRE
Iluminación y seguridad laboral
Madrid: MAPFRE, 2003, 648 pp., ISBN 84-7100-747-9

Fundación para la prevención de riesgos laborales. Asociación nacional de empresas forestales (ASEMFO) Euroquality. Garcia González, Javier
Manual para la asistencia técnica en prevención de riesgos laborales: Sector forestal
Madrid: Euroquality, 2002, 253 p.

Fundación para la prevención de riesgos laborales. Comisiones obreras (CCOO)
Prevención de riesgos laborales del buceo profesional en piscifactorías
Madrid: CCOO, 2004, 126 pp., DL GU 691-2004

Fundación para la prevención de riesgos laborales. Foment del treball nacional
Salido Banús, José Luis
Elementos jurídico-técnicos para la gestión de la prevención de riesgos laborales
Madrid: Foment del treball nacional, 2005, 202 pp.,
DL B 15185-2005

García Herrero, Susana; Mariscal Saldaña, Miguel Ángel
La gestión de la seguridad total: un modelo para la gestión y autoevaluación de la seguridad laboral. (Estudios y monografías, 23)
Burgos, 2002, 276 pp., ISBN 84-95211-61-0

García Herrero, Susana; Mariscal Saldaña, Miguel Ángel
Mejora de la seguridad industrial: la investigación conjunta de riesgos, incidentes y accidentes. (Estudios y monografías, 20)
Burgos, 2002, 273 pp., ISBN 84-95211-57-2

García Viña, Jordi
¿Prohibido fumar?: La eliminación del tabaco en el lugar de trabajo. Un mecanismo para proteger la salud laboral
Madrid: Tecnos, 2005, 150 pp., ISBN 84-309-4243-2

Garrido Hernández, Antonio
La seguridad laboral en la construcción ¿una meta inalcanzable?
Madrid: Siglo XXI, 2005, 246 pp., ISBN 84-95560-11-9

Gil Hernández, Fernando
Tratado de medicina del trabajo
Madrid: Masson, 2005, 1060 pp.,
ISBN 84-458-1496-6, DL B 7474-2005

Gimeno Lahoz, Ramón
La presión laboral tendenciosa, mobbing
Girona: Universitat de Girona, 2005, 551 pp.,
ISBN 84-689-2581-0

Gómez Álvarez, Tomás
La vigilancia de la salud en el centro de trabajo
(Prevención de riesgos laborales)
Madrid: Tecnos, 2003, 158 pp., ISBN 84-309-4028-6

Gómez Etxebarria, Genaro; Arriaga Segura, Íñigo; Martínez Iturralde, Javier
Manual para la formación en prevención de riesgos laborales
Valencia: Ciss-Praxis, [2003], 469 pp., ISBN 84-8235-443-4

González de Rivera y Revuelta, José Luis
El maltrato psicológico: cómo defenderse del mobbing y otras formas de acoso
(Espasa práctico)
Madrid: Espasa Calpe, 2002, 267 pp., ISBN 84-670-0016-3

González Gutiérrez, José Luis; Moreno Jiménez, Bernardo; Garrosa Hernández, Eva
Carga mental y fatiga laboral. Teoría y evaluación
(Psicología)
Madrid: Pirámide, 2005, 227 pp., ISBN 84-368-1984-5

Gorelli Hernández, Juan
Responsabilidad patrimonial del empresario derivada de riesgos profesionales (Práctica jurídica)
Madrid: Tecnos, 2006, 198 pp.,
ISBN 84-309-4361-7

Igartúa Miró, María Teresa
Manual del servicio de prevención
(Prevención de riesgos laborales)
Madrid: Tecnos, 2002, 185 pp., ISBN 84-309-3839-7

Instituto de biomecánica de Valencia (IBV). Asepeyo. Ferreras Remesal, Alberto [et al]
Estudio ergonómico en puestos de trabajo del sector del calzado
[Barcelona]: Asepeyo, [2004], 127 pp., DL A 52-2004

Instituto de biomecánica de Valencia (IBV). Castelló Mercé, Purificación
Estudio de las condiciones ergonómicas del trabajo en el sector textil
[Paterna]: IBV, [2004], 118 pp., ISBN 84-95448-10-6

Instituto de biomecánica de Valencia (IBV). Fundación laboral de la construcción (FLC)
Manual de ergonomía en la construcción
Madrid: Tornapunta, 2007, 132 pp.,
ISBN 978-84-96510-74

Instituto de investigación en seguridad y factores humanos (ESM). Gil de Egea, Baltasar; Calvo Holgado, Pilar; García Suárez, Carmen
Guía de factores humanos para la investigación de accidentes marítimos
Oviedo: ESM, 2003, 168 pp., DL AS 4260-2003

Instituto sindical de trabajo, ambiente y salud (ISTAS). Blount, Estefanía Crespo, Miquel; Romano, Dolores
Disruptores endocrinos: un nuevo riesgo tóxico: guía sindical para la eliminación de tóxicos del sector de limpiezas
Madrid: ISTAS, 2003, 57 pp., DL M 14621-2003

Instituto sindical de trabajo, ambiente y salud (ISTAS). Blount, Estefanía Crespo, Miquel; Romano, Dolores
Guía sindical para la eliminación de tóxicos en la limpieza y desengrase de metales: Disruptores endocrinos: un nuevo riesgo tóxico
Madrid: ISTAS, 2003, 60 pp., DL M 28529-2003

Instituto sindical de trabajo, ambiente y salud (ISTAS). Uberti-Bona, Valeria
La salud laboral en la negociación colectiva en España (1995 - 2002): recopilación de buenas cláusulas
Madrid: ISTAS, 2003, 247 pp., ISBN 84-607-8774-5

Instituto vasco de seguridad y salud laborales (OSALAN). Arenaza Amézaga, María Jesús
Exposición a estireno en la fabricación de poliéster reforzado con fibra de vidrio
Bilbao: OSALAN, 2003, 58 pp.,
ISBN 84-95859-07-6 DL NA 3277-2002

Instituto vasco de seguridad y salud laborales (OSALAN)
Estudio de costes de accidentes
Bilbao: OSALAN, 2005, 41 pp., DL VI 214-2005

Instituto vasco de seguridad y salud laborales (OSALAN). Olaciregui Garbizu, Iñigo; Azcoaga Bengoetxea, Ignacio
Manual para la implantación de un plan de PRL en la empresa
San Sebastián: OSALAN, 2005, 291 pp.,
ISBN 84-95859-34-3

Instituto vasco de seguridad y salud laborales (OSALAN)
Prevención de riesgos laborales en la trabajadora en situación de embarazo, que ha dado a luz o de lactancia
Bilbao: Gobierno Vasco, 2005, 40 pp., DL SS 694-2005

Instituto vasco de seguridad y salud laborales (OSALAN). Pujana Garteiz, José
Manual para la adecuación de equipos de trabajo móviles: Real Decreto 1215/1997
Bilbao: OSALAN, 2002, 135 pp.,
ISBN 84-95859-08-4

Instituto vasco de seguridad y salud laborales (OSALAN). Rojas Labiano, Jesús María
Guía para la prevención de riesgos laborales en el mantenimiento de redes de alcantarillado: Seguridad en los espacios confinados
Bilbao: OSALAN, 2003, 224 pp., ISBN 84-95859-15-7

Laboratorio oficial José María Madariaga (LOM). García Torrent, Javier; Fernández Ramón, Carlos; Querol Aragón, Enrique; Vega Remesal, Ángel; Conde Lázaro, Eduardo; Navarro Izquierdo, Alberto; Valle Falcones, Laura María
Seguridad industrial en atmósferas explosivas
Madrid: LOM, 2003, pp. var., ISBN 84-607-7481-3

Laborprex auditores. Sánchez Rivero, José Manuel; Pizarro Garrido, Nuria; Enriquez Palomino, Antonio; González Barriga, Juana María
Seguridad en el trabajo
Madrid: Fundación Confemetal, 2005, 754 pp.,
ISBN 84-96169-57-X

Laguarta Val, Aurora
Comportamiento en situaciones de emergencia: INSHT, Madrid, 12-13 de Mayor de 2003
Madrid: INSHT, 2003, 30 pp.

Lengua Martínez, Estanislao
El bombero y sus riesgos
Castellón: Diputación de Castellón, 2003, 160 pp.,
ISBN 84-89944-89-X

López Ahumada, José Eduardo
Evolución normativa de los descansos laborales: primer centenario de la promulgación de la ley de descanso dominical de 1904 (Informes y estudios, 62)
Madrid: MTAS, 2004, 212 pp., ISBN 84-8417-164-7

López González, A.; Rovira Gil, E.
Actuación básica en emergencias: primeros auxilios
Albacete: Altabán, 2005, 196 pp., ISBN 84-96465-11-X

Lozano Palomeque, Santos
Metodología general para valorar la seguridad de las máquinas
Oviedo: Santos Lozano Palomeque. Fundación técnica industrial, 2002, 2 v., DL AS 100-2002

Llaneza, Francisco Javier
Ergonomía y psicosociología aplicada: manual para la formación del especialista
Valladolid: Lex Nova, 2002, 556 pp., ISBN 978-84-8406-777-1

Llaneza, Francisco Javier
La ergonomía forense: pruebas periciales en prevención de riesgos laborales
Valladolid: Lex Nova, 2005, 278 pp.,
ISBN 84-8406-580-4

Madrid. Instituto regional de seguridad y salud en el trabajo (IRSST)
UGT. Madrid, Secretaría de salud laboral y medio ambiente
Cuadernillos informativos de prevención de riesgos laborales
Madrid: UGT, 2005-2007, 23 v.

MAPFRE. Instituto de ergonomía. Universidad de Zaragoza Cátedra de bioestadística. Bascuas Hernández, Javier; Álvarez Zárate, José M.
Ergonomía: 20 preguntas básicas para aplicar la ergonomía en la empresa
Madrid: MAPFRE, 2001, 464 pp., ISBN 84-7100-786-X

Martín Sánchez, Franco
Manual práctico de iluminación
Madrid: A. Madrid Vicente, 2005, 547 pp.,
ISBN 84-87440-10-X

Martín-Alós de Budallés, José Ignacio
Costo de la no seguridad en las obras de ingeniería civil (Tesis doctorales)
Madrid: Universitat Politècnica de Catalunya, 2002, pp. var.

Martínez Pérez, Alfonso
Manual de prevención de riesgos eléctricos
Oviedo: Alfonso Martínez Pérez, 2003, 435 pp.,
DL AS 5165-2003

Medina Quesada, Juan José; Suárez Francos, Constantino; Castaño Martínez, Enrique; Caballero Sánchez-Romero, María del Carmen
Aspectos ergonómicos y psicosociales en la prevención de riesgos laborales
[Sevilla]: Colegio oficial de psicólogos de andalucía occidental, [2002], 835 pp., DL SE 3350-2002

Miguel, Amando de; Miguel, Iñaki de
Calidad de vida laboral y organización del trabajo (Informes y estudios, 44)
Madrid: MTAS, 2002, 155 pp., ISBN 84-8417-097-7

Miguélez Garrido, M. Henar; Díaz López, Vicente; San Román García, José Luis
Ergonomía y diseño del puesto de trabajo (Biblioteca de prevención de riesgos laborales)
Las Rozas (Madrid): La Ley-Actualidad, 2001, 158 pp., ISBN 84-7695-993-1

Minué Lorenzo, Sergio; Silió Villamil, Fernando
Acreditación, profesionales y práctica clínica: gestión de calidad en atención primaria
Granada: Escuela andaluza de salud pública, 2002, 198 pp., ISBN 84-87385-65-6

Molina Benito, José Antonio
Historia de la seguridad en el trabajo en España
Valladolid: Junta de Castilla y León, 2006, 187 pp., ISBN 84-689-8477-2006

Moltó García, Juan Ignacio
La prevención de riesgos laborales en las administraciones públicas: la imputación de responsabilidades (Prevención de riesgos laborales)
Madrid: Tecnos, 2003, 342 pp., ISBN 84-309-4026-X

Moltó García, Juan Ignacio
Los servicios de prevención ajenos
Madrid: AENOR, 2003, 360 pp., ISBN 84-8143-333-0

Monereo Pérez, Joseé Luis; Moilina Navarrete, Cristóbal; Moreno Viada, María Nieves
Comentario a la ley de prevención de riesgos laborales y sus desarrollos reglamentarios (Comentarios a la legislación social, 7)
Granada: Comares, 2004, 622 pp., ISBN 84-8444-850-9

Muñoz y Muñoz, Ángel
Investigación de accidentes de trabajo
Cáceres: Universidad de Extremadura, 2003, 285 pp., ISBN 84-7723-582-1

Narro Bañares, Daniel; Calvente Belloso, Jesús Ignacio; Pintor Borobia, Jesús; Vitrián Ezquerro, Francisco Javier
Manual de seguridad y salud para el montaje de estructuras metálicas de naves industriales
Pamplona: INSL, 2003, 31 pp., ISBN 84-235-2435-3

Navajas Adán, Joaquín
De la calidad de vida laboral a la gestión de la calidad. Una aproximación psicosocial a la calidad como práctica de sujeción y dominación
Madrid: Universitat Autònoma de Barcelona, 2003, pp. var.

Navarro Nieto, Federico
Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales
Albacete: Bomarzo, 2005, 188 pp., ISBN 84-86977-81-9

Ortega Herrera, Joaquín
Contaminantes químicos en la construcción
Valladolid: Junta de Castilla y León, 2004, 144 pp., DL VA 810-2004

Ortega Herrera, Joaquín
Documentación básica en seguridad y salud laboral en el sector de la construcción
Valladolid: Junta de Castilla y León, 2006, 233 pp., ISBN 84-689-8472-8

Pades Jiménez, Antonia
Habilidades sociales en enfermería: propuesta de un programa de intervención
Palma de Mallorca: Universitat de Les Illes Balears, 2003, 444 pp.

Pérez Carbonell, Carlos
Clasificación de emplazamientos peligrosos para atmósferas explosivas de gases y polvos combustibles (Tesis doctorales)
Madrid: Universitat Politècnica de Catalunya, 2005, 98 pp.

Piñuel y Zabala, Iñaki; Oñate Cantero, Araceli
Los riesgos psicosociales en la administración (Libro blanco); la incidencia del mobbing y el burnout en la agencia estatal de la administración tributaria (AEAT) y en la intervención general de la administración del estado (IGAE)
Madrid, 2004, 134 pp.

Pizarro Romero, Sara
Análisis de riesgos de una planta química fina ubicada en zona urbana (Tesis doctorales)
Madrid: Universitat Politècnica de Catalunya, 2005, pp. var.

Rey Sacristán, Francisco
Las 5 S, orden y limpieza en el puesto de trabajo
Madrid: Fundación Confemetal, 2005, 167 pp., ISBN 84-96169-54-5

Rodríguez Ramos, María José
Manual del delegado de prevención (Prevención de riesgos laborales)
Madrid: Tecnos, 2002, 193 pp., ISBN 84-309-3883-6

Rodríguez Sanz de Galdeano, Beatriz
Responsabilidades de los fabricantes en materia de prevención de riesgos laborales
Valladolid: Lex Nova, 2005, 444 pp., ISBN 84-8406-636-3

Ruiz Frutos, Carlos; García García, Ana M.; Benavides, Fernando G.; Delclós, Jordi
Salud laboral: Concepto y técnicas para la prevención de riesgos laborales
Madrid: Masson, 2006, 504 pp., ISBN 84-4581-712-4

Sagrado, Salvador; Medina, María José; Bonet, Emilio; Martín, Yolanda
Manual práctico de calidad en los laboratorios, enfoque ISO 17025
Madrid: AENOR, 2005, 375 pp., ISBN 84-8143-440-X

Sala Franco, Tomás
La incapacidad temporal para trabajar derivada de enfermedad o accidente
Valencia: Tirant lo blanch, 2005, 238 pp., ISBN 84-8456-210-7

San Miguel Induráin, Jorge; Ojer Olcoz, Javier; Pintor Borobia, Jesús; Vitrián Ezquerro, Francisco Javier
Guía para la adecuación y evaluación de riesgos en puentes grúa
Pamplona: INSL, 2003, 35 pp., ISBN 84-235-2434-5

Sánchez Frías, Samuel
Análisis y prevención de los riesgos laborales aplicado a un sistema dinámico (Tesis doctorales)
Madrid: Universitat Politècnica de Catalunya, 2004, 86 pp.

Sánchez González, Juan Manuel
Análisis de los efectos de la nocturnidad laboral permanente y de la rotación de turnos en el bienestar, la satisfacción familiar y el rendimiento perceptivo-visual de los trabajadores
Palma de Mallorca: Universitat de Les Illes Balears, 2004, 348 pp.

Sánchez Rivero, José Manuel
El técnico de prevención: manual para el desarrollo y mejora del ejercicio profesional
Madrid: Fundación Confemetal, 2005, 234 pp., ISBN 84-96169-53-7 DL M 13703-2005

Sánchez-Calero Guilarte, Juan
Creación de valor, interés social y responsabilidad social corporativa
Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2006, 86 pp.

Sánchez-Cervera Oriol, José
La prevención de riesgos laborales y los servicios de prevención ajenos
Sevilla: ASPA, 2002, 196 pp., DL SE 1806-2002

Santos Durán, José Luis; Luis Calabuig, Ángel de
Riesgos derivados de las condiciones de seguridad: prevención de riesgos profesionales
Madrid: Apóstrofe, 2005, 400 pp., ISBN 84-455-0251-4

Siles González, Nilo
Evaluación de riesgos: planificación de la acción preventiva en la empresa
La Coruña: Ideas propias, 2005, 200 pp., ISBN 84-934553-5-0

Soriano Serrano, Manuel
Modelo de manual de gestión de la prevención de riesgos laborales en almazaras de aceite de oliva
Sevilla: Junta de Andalucía, 2002, 72 pp.

Soy i Aumatell, Cristina
Auditoría de la información: análisis de la información generada en la empresa
Madrid: UOC, 2003, 157 pp., ISBN 84-8318-978-X

Tapia Martínez, Jaime
Protección de máquinas
Madrid: Troax systems, 2006, 256 pp.

Teijeiro Dacal, María José; Godoy Trillo, Rogelio
Prevención de riscos laborais: metodoloxía para a avaliación de riscos laborais en centros sanitarios = Metodología para la evaluación de riesgos laborales en centros sanitarios
Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 2002, 78 pp., ISBN 84-453-3373-9

Tolosa Trebiño, César
Prontuario de seguridad y salud laboral en la construcción
Zaragoza: DAPP, 2004, 399 pp., ISBN 84-96164-13-6

Unión general de trabajadores (UGT)
Ergonomía en oficinas y despachos (Planes de formación continua)
Málaga: Espacio formación, [2007], 133 pp., DL M 21321-2007

Unión general de trabajadores (UGT)
Factores psicosociales: primera jornada nacional de prevención de riesgos laborales, Oviedo, 23 de abril de 2003
Oviedo: UGT, 2003, 155 pp.

Unión general de trabajadores (UGT). González Segarra, Francisco Javier
Riesgos ergonómicos y psicológicos en los sectores feminizados de Andalucía
[Sevilla]: UGT, [2006], 404 pp., ISBN 84-690-2162-1

Unión general de trabajadores (UGT). Observatorio permanente de riesgos psicosociales
Incidencia de los riesgos psicosociales en el sector textil, en el sector de la enseñanza, en el sector de la hostelería
Madrid: UGT, 2004, 54 pp.

Universidad Complutense de Madrid (UCM). Yunta, M. J. R.
La seguridad en los laboratorios de prácticas
Madrid: UCM, 2006, 34 pp.

Universidad politécnica de Valencia (UPV). Escuela técnica superior de ingenieros industriales. Departamento de proyectos de ingeniería
Chiner Dasi, Mercedes; Diego Más, J. Antonio; Alcaide Marzal, Jorge
Laboratorio de ergonomía
Valencia: UPV, [2001], 213 pp., ISBN 84-9705-038-X

Universitat de Valencia
Guerra y paz en el trabajo: conflictos y conflictología en las organizaciones
Valencia: Tirant lo blanch, 2004, 254 pp., ISBN 84-8456-079-1

Vallejo Dacosta, Ruth
Riesgos psico-sociales: prevención, reparación y tutela sancionadora (Monografías Aranzadi, 368)
Navarra: Aranzadi, 2005, 160 pp., ISBN 84-9767-486-3

Velázquez Fernández, Manuel
Impacto laboral del estrés
Bilbao: Lettera, 2006, 205 pp., ISBN 84-609-8752-3

Este libro, editado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
y la Fundación Francisco Largo Caballero,
se terminó de imprimir en los talleres de Elecé
en el mes de diciembre de 2007, casi ciento ocho años después
de la aprobación de la primera Ley de 30 de enero de 1900
acerca de los Accidentes de Trabajo.

¡DOMINA LA MAQUINA!

9 788474 257519