

---

**Universitat Autònoma de Barcelona**

**Facultat de Dret**

**Departament de Dret Públic i de Ciències Historicojurídiques**

---

**TESIS DOCTORAL**

**Orígenes y Fundamentos de la Prevención de  
Riesgos Laborales en España (1873-1907)**

**Guillermo García González**

**Directora:  
Dra. María Jesús Espuny Tomás**

Bellaterra, septiembre 2007

## ÍNDICE

<b>PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN .....</b>	<b>11</b>
---	-----------

### **I.- ANTECEDENTES A LA LEY DE ACCIDENTES DEL TRABAJO DE 1900 EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES (1873- 1900).**

<b>1- LA CUESTIÓN SOCIAL Y EL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO. ....</b>	<b>27</b>
<b>1.1. Breve aproximación a la cuestión social: inicios y causas del reformismo social. ....</b>	<b>27</b>
<b>1.2. El reformismo social en España .....</b>	<b>32</b>
<i>1.2.1 La especial configuración de la cuestión social en España. ....</i>	<i>32</i>
<i>1.2.2. La base ideológica del reformismo social en España. ....</i>	<i>35</i>
<b>1.3 Fundamentos de la intervención estatal en la seguridad e higiene en el trabajo. ....</b>	<b>38</b>
<i>1.3.1 Justificación ideológica de la intervención normativa en seguridad e higiene. ....</i>	<i>39</i>
<i>1.3.2 Limitaciones en la intervención preventiva: ámbito subjetivo de aplicación. ....</i>	<i>42</i>
<i>1.3.3 Configuración de la intervención preventiva en cuanto a su objeto de regulación. ....</i>	<i>46</i>
<b>2.- ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA LEY DE ACCIDENTES DEL TRABAJO DE 1900 EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. ....</b>	<b>48</b>
<b>2.1. La Ley Benot de 1873. ....</b>	<b>49</b>
<i>2.1.1 La protección del trabajo de los menores .....</i>	<i>51</i>
<i>2.1.2. Las primeras disposiciones preventivas de general aplicación. ..</i>	<i>52</i>
<i>2.1.3 Control del cumplimiento y eficacia de la Ley Benot.....</i>	<i>55</i>

<b>2.2. Seguridad y salud en los ferrocarriles: la Ley sobre Policía de Ferrocarriles de 1877.</b> .....	<b>59</b>
<b>2.3. El Real Decreto de 11 de junio de 1886.</b> .....	<b>63</b>
<b>2.4. El asilo de inválidos del trabajo.</b> .....	<b>65</b>
<b>2.5. Las Ordenanzas municipales de Madrid de 1892.</b> .....	<b>69</b>
<b>2.6. El Reglamento de Policía Minera de 1897.</b> .....	<b>71</b>
2.6.1 <i>La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de seguridad e higiene.</i> .....	<b>73</b>
2.6.2 <i>Disposiciones de seguridad e higiene.</i> .....	<b>74</b>
2.6.3 <i>Asistencia sanitaria y salud laboral.</i> .....	<b>78</b>
2.6.4 <i>La integración de la prevención en el proceso productivo.</i> .....	<b>79</b>
.....	
<b>3. - LA COMISIÓN DE REFORMAS SOCIALES.</b> .....	<b>82</b>
<b>3.1 Alcance y significado.</b> .....	<b>82</b>
<b>3.2 La Comisión de Reformas Sociales y los inválidos de trabajo.</b> .....	<b>89</b>
.....	
3. 2.1 <i>Acerca de las epidemias</i> .....	<b>91</b>
3.2.2 <i>Seguridad e Higiene.</i> .....	<b>93</b>
3.2.3 <i>El estado de la prevención de riesgos laborales en la minería.....</i>	<b>100</b>
3.2.4 <i>Seguridad y salud en los ferrocarriles</i> .....	<b>101</b>
3.2.5 <i>Industrias insalubres y peligrosas</i> .....	<b>102</b>
3.2.6 <i>Industria tipográfica</i> .....	<b>105</b>
<b>3.3 Responsabilidad patronal por siniestros laborales y Comisión de Reformas Sociales.</b> .....	<b>106</b>
<b>3.4 Los proyectos sobre accidentes de trabajo.</b> .....	<b>112</b>
3.4.1 <i>Los primeros proyectos.</i> .....	<b>112</b>
3.4.2 <i>El proceso de elaboración de la Ley de 1900</i> .....	<b>113</b>

## II LOS INICIOS DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL Y DE LA NORMATIVA PREVENTIVA

<b>1.- LA LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE 1900.</b> .....	<b>121</b>
<b>1.1 Los nuevos conceptos</b> .....	<b>126</b>
<i>1.1.1 El objeto: El concepto de accidente de trabajo</i> .....	<b>126</b>
<i>1.1.2 Los sujetos: patrono y operario</i> .....	<b>130</b>
<b>1.2 La nueva posición de los inválidos de trabajo</b> .....	<b>132</b>
<b>1.3 Los nuevos cauces jurisdiccionales</b> .....	<b>138</b>
.....	
<b>2.- LA RESPONSABILIDAD PATRONAL POR LOS ACCIDENTES DE TRABAJO.</b> .....	<b>140</b>
<b>2.1 Las primeras fórmulas de responsabilidad patronal por accidentes de trabajo.</b> .....	<b>141</b>
<i>2.1.1 La teoría de la culpa extracontractual</i> .....	<b>141</b>
<i>2.1.2 La teoría de la falta contractual</i> .....	<b>142</b>
<i>2.1.3 Otras teorías</i> .....	<b>143</b>
<b>2.2 La nueva responsabilidad patronal por riesgo objetivo</b> .....	<b>145</b>
<b>2.3 La extensión del riesgo industrial.</b> .....	<b>150</b>
<i>2.3.1 El objeto de protección: actividades incluidas</i> .....	<b>150</b>
<i>2.3.2 La cuestión de la agricultura</i> .....	<b>152</b>
<b>2.4 El seguro de accidentes</b> .....	<b>154</b>
<b>3.- EL NACIMIENTO DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES</b> .....	<b>158</b>
<b>3.1 La prevención de riesgos laborales en la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900</b> .....	<b>158</b>
<i>3.1.1 La teoría del riesgo profesional: prevención constante y obligatoria.</i> .....	<b>160</b>
<i>3.1.2 La Junta técnica</i> .....	<b>161</b>
<i>3.1.3 La indemnización adicional por falta de medidas de seguridad...</i> .....	<b>164</b>

<b>3.2 El R.D. de 28 de julio de 1900 y la previsión de los accidentes de trabajo.</b> .....	<b>167</b>
3.2.1 <i>La configuración del patrono como deudor de seguridad</i> .....	<b>168</b>
3.2.2 <i>Obligaciones del patrono una vez acaecido el accidente y régimen de responsabilidades</i> .....	<b>174</b>
<b>3.3 Los inicios de la elaboración científica de la higiene industrial.</b> .....	<b>180</b>
<b>3.4. La seguridad en el trabajo: la Real Orden de 2 de agosto de 1900 sobre mecanismos preventivos</b> .....	<b>186</b>
<b>3.5 Real Orden de 6 de noviembre de 1902</b> .....	<b>190</b>
<b>4.- LEY DE 13 DE MARZO DE 1900 SOBRE CONDICIONES DE TRABAJO DE MUJERES Y MENORES: PRINCIPALES APORTACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE LABORALES.</b> .....	<b>193</b>
<b>4.1. Principales aportaciones en materia de seguridad e higiene</b> .....	<b>195</b>
4.1.1 <i>La limitación de la jornada como garantía de salud y seguridad</i> .	<b>195</b>
4.1.2 <i>Las industrias insalubres y peligrosas</i> .....	<b>196</b>
4.1.3 <i>El control de salud previo al acceso al trabajo</i> .....	<b>198</b>
4.1.4 <i>La especial protección de la maternidad</i> .....	<b>199</b>
<b>4.2. Las Juntas provinciales y locales de reformas sociales: cumplimiento y eficacia de la Ley de 13 de marzo de 1900</b> .....	<b>201</b>
<b>III.- APLICACIÓN JUDICIAL DE LA LEY DE ACCIDENTES DEL TRABAJO EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS RESOLUCIONES EN ESTA MATERIA (1900-1907).</b>	
<b>1.- EL PROCESO CIVIL COMO CAUCE DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES.</b> .....	<b>209</b>
<b>1.1 La solución transitoria adoptada por la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900.</b> .....	<b>211</b>

<b>1.2 Justicia ordinaria versus justicia municipal.</b> .....	<b>212</b>
<b>1.3 Limitaciones del proceso civil en su aplicación a los accidentes del trabajo.</b> .....	<b>214</b>
1.3.1 <i>El problema de la competencia territorial.</i> .....	<b>214</b>
1.3.2 <i>La instrumentación patronal de la acción penal.</i> .....	<b>218</b>
<b>1.4 El beneficio de pobreza.</b> .....	<b>219</b>
<b>1.5 La naturaleza de la reclamación gubernativa.</b> .....	<b>221</b>
<b>2.- RESOLUCIONES JUDICIALES EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.</b> .....	<b>224</b>
<b>2.1. La actividad del Tribunal Supremo en materia de accidentes de trabajo (1900-1907).</b> .....	<b>225</b>
<b>2.2. La interpretación por la primera jurisprudencia de la teoría del riesgo profesional.</b> .....	<b>228</b>
2.2.1 <i>Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1903</i> .....	<b>228</b>
2.2.2 <i>Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1905.</i> .....	<b>231</b>
2.2.3 <i>Sentencias de Audiencias y Juzgados</i> .....	<b>232</b>
<b>2.3. La enfermedad profesional como accidente de trabajo.</b> .....	<b>240</b>
2.3.1 <i>La Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1903.</i> .....	<b>240</b>
2.3.2 <i>Otras sentencias sobre enfermedad profesional.</i> .....	<b>242</b>
<b>2.4. La identificación de la prevención de riesgos laborales con la seguridad industrial: La prevención como respuesta frente al maquinismo.</b> .....	<b>243</b>
2.4.1. <i>Sentencias del Tribunal Supremo</i> .....	<b>243</b>
2.4.2. <i>Sentencias de Audiencias y Juzgados.</i> .....	<b>244</b>
<b>2.5. La configuración jurisprudencial del deber de protección del patrono.</b> .....	<b>246</b>
2.5.1. <i>Sentencias del Tribunal Supremo.</i> .....	<b>246</b>
2.5.2. <i>Resolución de Audiencias y Juzgados</i> .....	<b>249</b>
<b>2.6. El recargo de prestaciones por ausencia de mecanismos preventivos.</b> ..	<b>250</b>
2.6.1. <i>La interpretación jurisprudencial del recargo de</i>	

<i>indemnizaciones.</i> .....	250
2.6.2. <i>El seguro de accidentes y el recargo de indemnizaciones.</i> .....	258
<b>2.7. La responsabilidad empresarial en el caso de contratas.</b> .....	259
<b>2.8 Conclusiones sobre la aplicación judicial de la legislación protectora en materia de prevención de riesgos laborales (1900-1907).</b> .....	260

#### **IV.- EL INTERVENCIONISMO CIENTÍFICO EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES O LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CONCIENCIA PREVENTIVA.**

<b>1- LA SECCIÓN DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y EL NEGOCIADO DE TRABAJO COMO ANTECEDENTE DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES.</b> .....	267
<b>1.1. El cuestionario sobre seguridad e higiene.</b> .....	268
<b>1.2. La estadística de accidentes de trabajo de 1903</b> .....	270
<b>2.- EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES: CONFIGURACIÓN, ALCANCE Y SIGNIFICADO.</b> .....	274
<b>2.1 Composición ideológica.</b> .....	275
<b>2.2 Funciones y estructura administrativa.</b> .....	277
<b>2.3 El Instituto de Reformas Sociales como instrumento de integración.</b> ...	279
<b>2.4 Balance general de la actuación del Instituto de Reformas Sociales.</b>	281
...	
<b>3.- EL PAPEL DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES COMO IMPULSOR DEL INTERVENCIONISMO EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (1903-1907).</b> .....	283
<b>4.- EL PROYECTO DE REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO DE 1906.</b> .....	287
<b>4.1 Principios inspiradores del Reglamento general de seguridad e higiene: posibilismo y progresividad.</b> .....	288

4.2	Ámbito de aplicación y estructura normativa.	290
.....		
4.3	Disposiciones en materia de seguridad en el trabajo para las nuevas industrias.	293
4.4	Disposiciones higiénicas aplicables a industrias y talleres de nueva instalación.	295
4.5	Normas de seguridad e higiene aplicables a las industrias y talleres existentes a la entrada en vigor del Reglamento.	298
4.6	El procedimiento de autorización previa administrativa.	299
.....		
4.7	Inspección, control y cumplimiento del Reglamento.	300
5.-	LOS PROYECTOS PREVENTIVOS SECTORIALES DE 1906.	302
5.1	Proyecto de clasificación de industrias insalubres y peligrosas.	302
.....		
5.2	Proyecto de Reglamento de Seguridad del Trabajo en la producción de energía eléctrica y en sus aplicaciones industriales.	304
6.-	EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL SECTOR DE LA MINERÍA: EL PAPEL DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES.	305
6.1	Las condiciones de seguridad y salud en las minas de hulla: informe sobre los accidentes de Villanueva y Carbonara.	308
6.2	La reforma del Reglamento de Policía Minera.	312
7.-	AGRICULTURA Y PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LOS INICIOS DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL.	313
8.-	LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY DE ACCIDENTES DEL TRABAJO DE 1907.	316
9.-	LA OBLIGACIÓN DE SEGURIDAD Y LOS PROYECTOS DE LEY DE	





14.3.1	<i>La primera respuesta patronal y obrera a la Inspección de Trabajo.</i>	353
14.3.2	<i>Las limitaciones materiales y burocráticas.</i>	356
14.3.3	<i>El papel de las Juntas de Reformas Sociales.</i>	357
<b>14.4</b>	<b>Actuación de la inspección de trabajo en materia de prevención de riesgos laborales.</b>	<b>359</b>
14.4.1	<i>Principios rectores de la inspección en materia de seguridad e higiene.</i>	359
14.4.2	<i>Funciones de la inspección de trabajo en materia de prevención de riesgos laborales.</i>	361
14.4.3	<i>El sistema persuasivo como mecanismo de concienciación preventiva.</i>	362
14.4.4	<i>El procedimiento administrativo inspector en materia de prevención: apercibimiento, infracciones y sanciones.</i>	364
<b>15.-</b>	<b>LA REALIDAD DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN ESPAÑA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX A PARTIR DEL ANÁLISIS DE LA MEMORIA DEL SERVICIO DE INSPECCIÓN DE 1907.</b>	<b>366</b>
15.1.	<b>Situación general de la seguridad e higiene en el trabajo en la industria española a principios del siglo XX.</b>	<b>366</b>
15.2	<b>La seguridad industrial en la Memoria del Servicio de Inspección de 1907.</b>	<b>368</b>
15.3	<b>La higiene en la industria española a partir de la Memoria de Inspección de 1907.</b>	<b>370</b>
15.4	<b>El incumplimiento de la normativa protectora de mujeres y niños. ...</b>	<b>372</b>
15.5	<b>Las industrias pioneras en materia preventiva en España.</b>	<b>375</b>
15.6	<b>Conclusiones preventivas a partir de la Memoria de la Inspección de 1907.</b>	<b>376</b>
<b>16.-</b>	<b>LA NORMATIVA PREVENTIVA MÁS ALLÁ DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES.</b>	<b>379</b>
16.1	<b>Disposiciones preventivas dictadas por los Ministerios de Marina y</b>	

<b>de Guerra.</b> .....	<b>380</b>
<i>16.1.1 Las Reales Órdenes de 12 de julio y 18 de agosto de 1904.</i> .....	<b>380</b>
<i>16.1.2 La Real Orden de 6 de mayo de 1907.</i> .....	<b>381</b>
<b>16.2 La Instrucción General de Sanidad Pública de 1904</b> .....	<b>381</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>387</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>397</b>

## PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

### ORÍGENES Y FUNDAMENTOS DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN ESPAÑA (1873 - 1907).

Como cualquier rama del ordenamiento jurídico, la normativa de seguridad e higiene en el trabajo, o de prevención de riesgos laborales, según la terminología más actual, tiene un concreto camino histórico normativo cuyo conocimiento resulta imprescindible para la comprensión adecuada de su finalidad y de su configuración actual. La presente tesis doctoral pretende ahondar en cuáles son los orígenes y los fundamentos de la normativa de seguridad e higiene en nuestro país.

Si bien es cierto que el criterio histórico es una pauta interpretativa de cualquier rama del Derecho, en el ámbito del Derecho del Trabajo y en concreto en la normativa preventiva, esta afirmación resulta reforzada, presentándose la historicidad como un elemento fundamental en cuanto a la determinación del contenido, alcance y significado de estas normas. En último término *“el Derecho del Trabajo es una realidad histórica cuya materia es la vida y se encuentra sometido por lo mismo a evolución constante”*<sup>1</sup>.

Todas las normas que conforman nuestro ordenamiento jurídico laboral deben entenderse siempre con referencia estricta a su realidad histórica y social, siendo el conocimiento histórico una exigencia imprescindible para comprender el Derecho del Trabajo, por lo que es indiscutible que la *“historia del derecho del trabajo es derecho del*

---

<sup>1</sup> DE LA VILLA, L.E., “El Derecho del Trabajo en España a partir de la transición”, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº 238 (2003), pág. 40

*trabajo a todos los efectos*"<sup>2</sup>.

Referirse a la historia del Derecho de la Seguridad e Higiene en el Trabajo es remitirse a la historia del Derecho del Trabajo, en cuanto que ambas comparten orígenes y fundamentos. Con independencia de la pretendida autonomía, que por parte de cierto sector doctrinal se quiere dotar al conjunto de normas de seguridad e higiene laborales, lo que resulta indiscutible es que atendiendo a su génesis, las normas sobre prevención de riesgos laborales forman parte indisoluble del Derecho del Trabajo. Las primeras leyes obreras, y con ello las primeras normas sobre prevención de riesgos laborales, surgen como respuesta política y legislativa frente a determinados problemas sociales, estando íntimamente ligadas con la realidad económica y social en cuyo contexto surgen, se interpretan y son aplicadas<sup>3</sup>. Es en este sentido en el que cabe afirmar que el ordenamiento jurídico laboral goza de gran permeabilidad.

La seguridad e higiene en el trabajo ha pasado, como acertadamente señala Montoya Melgar, de ser una materia olvidada a "*hiperestudiada*"<sup>4</sup>. Desde la promulgación en España de la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales, el Derecho de la Seguridad e Higiene en el Trabajo ha experimentado en nuestro país un desarrollo sin precedentes en cuanto a su producción científica. Numerosos manuales, monografías, artículos, congresos y reuniones científicas se han ido desarrollando desde 1995 hasta la actualidad tratando la prevención de riesgos laborales desde múltiples perspectivas y enfoques.

Sin embargo, entre todos estos trabajos y estudios existen muy pocos de ellos que presten cierta atención a la configuración histórica de nuestro ordenamiento jurídico en materia de prevención de riesgos laborales y a sus fundamentos y orígenes, desconociendo con ello el valor que tiene el examen histórico para comprender y valorar el actual

---

<sup>2</sup> PÉREZ AMORÓS, F., "El pretérito, su presente y el futuro de un proyecto curioso: el Proyecto de ley de regulación de los órganos de representación de los trabajadores en la empresa de 1978", Estudio Preliminar a ESPUNY TOMAS, M.J. y PAZ TORRES, O. (coord.), *El Proyecto de Ley de Acción Sindical en la Empresa de 1978*, Bellaterra, Servei de Publicacions de la UAB, 2006, pág. 13.

<sup>3</sup> MONTALVO CORREA, J., *Fundamentos de Derecho del Trabajo*, Madrid, Civitas, 1975, pág. 234.

<sup>4</sup> MONTOYA MELGAR, A., "Prólogo" a GUTIÉRREZ- SOLAR CALVO, B., *El deber de seguridad y salud en el trabajo. Un estudio sobre su naturaleza jurídica*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1999, pág. 14.

ordenamiento jurídico preventivo. Entre los pocos estudios que se refieren a este particular, casi todos ellos se limitan a enunciar la Ley Benot de 1873 como punto de partida de la normativa de seguridad e higiene o a señalar la importancia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, sin ahondar más allá en cuanto a la aplicación efectiva de estas normas, ni referirse al trascendental desarrollo reglamentario de la Ley Dato o la encomiable labor desarrollada por la Comisión o el Instituto de Reformas Sociales en materia de seguridad e higiene del trabajo.

Resulta cuanto menos sorprendente que, entre la ingente cantidad de publicaciones sobre prevención de riesgos laborales que en estos diez últimos años se han generado en nuestro país, apenas se encuentren referencias a los aspectos históricos que han incidido en la configuración actual de nuestro ordenamiento jurídico en materia de seguridad e higiene en el trabajo. La importancia del análisis histórico de la conformación de la normativa de prevención de riesgos laborales, además de tener un indudable valor interpretativo de la normativa actual, tiene si cabe una mayor relevancia desde una perspectiva ontológica. En este sentido la investigación histórica se nos presenta como un instrumento hermenéutico indispensable en la tarea de aprehender la propia esencia, la razón de ser del Derecho de la Seguridad e Higiene en el Trabajo.

La escasez de producción científica sobre la materia, hace preciso que con el fin conocer a fondo la trayectoria histórica de nuestras normas sobre prevención de riesgos laborales, resulte necesario penetrar en las fuentes primarias y en los tratados jurídicos generados durante la época de referencia. Entre las fuentes esenciales en todo proyecto de investigación histórica sobre la materia cabe entresacar las siguientes:

- La información oral y escrita generada en el marco de la Comisión de Reformas Sociales entre los años 1889 y 1893 que ha sido recopilada en edición facsímil al cuidado de Santiago Castillo y editada en 1985 por el Ministerio de Trabajo en cinco volúmenes.
- El Boletín del Instituto de Reformas Sociales (1903-1924). Constituye esta publicación un instrumento de incalculable valor y ello por dos motivos

principalmente. Por una parte, se recogen en el Boletín del Instituto de Reformas Sociales todas las actuaciones normativas y proyectos en materia social durante la época de su publicación, ilustrando fielmente los procesos de conformación de todas las normas jurídicas en materia preventiva, así como los diferentes procesos de toma de decisiones de los diferentes actores implicados en la cuestión social en referencia a la regulación de las condiciones de seguridad e higiene laborales. Junto a este motivo, un análisis detallado y minucioso de los doscientos cuarenta números editados permite valorar la aplicación efectiva de la legislación social y en el caso que nos ocupa, de la normativa sobre prevención de accidentes de trabajo, en tanto en cuanto recoge de un modo completo todas las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales competentes en la aplicación e interpretación de la primera legislación social. En el caso de las sentencias y resoluciones de Juzgados y Audiencias el valor del Boletín es si cabe mayor, ya que dichas resoluciones difícilmente tenían eco entre los tratadistas de la época y tampoco eran publicadas en la Gaceta de Madrid, a diferencia de las resoluciones del Tribunal Supremo. El considerable retraso del envío de dichas resoluciones por parte de dichos órganos al Instituto, hace preciso que para analizar las resoluciones emanadas en materia preventiva entre 1900 y 1907 sea preciso efectuar la lectura detenida de todos los Boletines del Instituto de Reformas Sociales desde el primero publicado en junio de 1904 hasta el último que se editó en junio de 1924.

- Legislación sobre la materia. Toda investigación histórica de cariz jurídico pasa necesariamente por el análisis detallado del contenido de toda la normativa generada en referencia al objeto de estudio. Junto al análisis normativo, resulta de especial trascendencia desbrozar el sentido de las resoluciones administrativas, en cuanto a que constituyen un cauce de expresión especialmente cualificado en lo que se refiere al modo de aplicación e interpretación de las disposiciones preventivas. Todas las normas jurídicas sobre la materia y gran cantidad de disposiciones administrativas sobre la misma fueron recopiladas en la magnífica obra sobre *La Legislación social en la historia de España de la Restauración liberal a 1936*, editada por el Congreso de los Diputados en 1987 y con un magnífico estudio preliminar de Martín Valverde dedicado a “La formación del derecho del trabajo en

España”, obra de referencia de cualquier investigador que se acerque a la historia del Derecho del Trabajo. En la actualidad, todas las normas jurídicas y resoluciones de la época pueden ser consultadas a través de internet, de un modo relativamente accesible y ágil gracias a la encomiable labor recopilatoria y el enorme esfuerzo técnico y humano desarrollado en el marco del proyecto *Gazeta (1711-1967)* por el Boletín Oficial del Estado.

- Libros, artículos, ensayos y recopilaciones actuales. Aunque como se ha señalado no existe mucha bibliografía contemporánea sobre la materia en cuestión, a raíz del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 y del aniversario de la creación del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003), han surgido diferentes recopilaciones de artículos y ensayos de considerable valor histórico y científico. En relación a estos dos centenarios, merecen ser destacadas las obras *Cien Años de Seguridad Social*, coeditada por la UNED en el año 2000, el número extra de la *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* dedicado al centenario del Instituto de Reformas Sociales publicado en el año 2003 o el monográfico *Un siglo de derechos sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)* que recoge las aportaciones efectuadas en el marco de las jornadas celebradas en la UAB coincidiendo con el centenario de dicho organismo. Junto a este tipo de publicaciones conmemorativas, también existen diferentes artículos publicados en revistas especializadas y algún manual que, aunque aislado, cuenta con gran valor de referencia. Todas estas obras analizan la evolución histórica de la seguridad e higiene en el trabajo, pero en la mayoría de ocasiones se centran en realizar una retrospectiva de la producción legislativa desde el origen remoto de las primeras manifestaciones preventivas hasta la actualidad, sin profundizar en épocas históricas determinadas de su conformación, ni ahondar en su génesis o fundamento ontológico<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Sería injusto desconocer los trabajos efectuados entre otros por Alonso Olea, De la Villa Gil, Espuny Tomas, Fernández Marcos, González- Posada Martínez, Montero Aroca, Montoya Melgar, Pendás Díaz, y otra larga lista cuyas imprescindibles aportaciones irán jalonado el desarrollo de todo el trabajo. También resulta necesario destacar en este punto el único manual monográfico sobre el tema elaborado por J.J. González Sánchez, con un magnifico prologo de Rodríguez- Piñero y Bravo- Ferrer. Junto a todos ellos, y desde líneas de investigación más cercanas a la historia social, no se puede obviar la labor desarrollada por Cuesta Bustillo, De la Calle Velasco, Montero García, Santiago Castillo, Soto Carmona o Palacio Morena entre otros muchos.



- En relación con la bibliografía editada en la época de referencia existen diferentes manuales, tratados y artículos que, principalmente comentando la Ley de Accidentes de Trabajo 1900, reflejan el panorama preventivo en la época. El análisis detallado de estas obras constituye una herramienta imprescindible para la adecuada comprensión del alcance y significado de la primera legislación social, en cuanto recoge los criterios interpretativos y la sensibilidad jurídica de la época, facilitando al investigador histórico su labor y coadyuvándole en la eliminación de sus prejuicios motivados por la aplicación de la lógica jurídica actual a momentos históricos basados en realidades esencialmente distintas a las actuales. Partiendo de esta premisa, se han analizado la práctica totalidad de los manuales y monografías publicados en la época, algunos de ellos ejemplares únicos en nuestro Estado cuyo acceso ha sido posible a través de un proceso de búsqueda en los catálogos de las bibliotecas universitarias españolas, archivos y bibliotecas públicas, e, incluso, a través de la consulta de colecciones privadas sobre la materia<sup>6</sup>.
- Por último, y respecto a las fuentes consultadas, es necesario realizar siquiera un breve apunte respecto a la incidencia de la sociedad de la información en los métodos e instrumentos de investigación histórica. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación dotan al investigador de herramientas y utilidades que facilitan en buena medida el trabajo de análisis histórico- jurídico. Así, proyectos como *Gazeta (1711-1967)* del BOE, o iniciativas como las de la Universidad de Sevilla (proyecto PixeLEGIS) o de la Universitat Oberta de Catalunya (Biblioteca Virtual) hacen que el investigador histórico tenga acceso a textos y manuales hasta hace poco de difícil consulta. De este modo, y aunque resulte aparentemente paradójico, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se nos presentan en la actualidad como un instrumento imprescindible en la tarea de investigación histórica, aunando pasado, presente y futuro.

---

<sup>6</sup> Así, se ha tenido acceso a varios manuales editados entre 1900 y 1903 como los de González Rebollar, P. Estasén, S. Raventós. R. Oyuelos, Torrents y Monner o Puyol y Alonso entre otros.

La presente tesis doctoral parte de la hipótesis de que los orígenes y el fundamento de la prevención de riesgos laborales en España tienen lugar en el periodo comprendido entre 1873 y 1907, coincidiendo con la promulgación de la primera legislación social y con los inicios del intervencionismo científico en las relaciones laborales, y ello no sólo en el plano teórico legislativo, sino también en lo que se refiere a la aplicación concreta de las primeras normas preventivas por los diferentes actores implicados en el marco de las relaciones productivas, así como por la interpretación y aplicación de las normas en materia de seguridad e higiene efectuadas por los Jueces y Tribunales hasta la instauración de los Tribunales Industriales. En referencia a este último punto, siempre ha sido mantenida por la doctrina la ineficacia de la primera legislación social en materia preventiva debido a la ausencia de Tribunales específicos que entendieran de la materia. A pesar de estas afirmaciones, no se ha encontrado en la doctrina actual ningún tipo de trabajo o de estudio que analice de modo sistemático la labor desarrollada por el orden civil de la jurisdicción entre la promulgación de la Ley de Accidentes de 1900 y la implantación de los Tribunales Industriales en 1908. La hipótesis planteada rompe con esta idea preconcebida y pretende verificar, a través del análisis minucioso de todas las resoluciones judiciales existentes entre 1900 y 1907, el modo en que se aplicó e interpretó judicialmente la primera normativa preventiva, no cabiendo colegir de nuestro análisis la inaplicación absoluta de la incipiente legislación social y en concreto de la normativa en materia de seguridad e higiene laborales.

Junto a esta hipótesis que podría conceptuarse como principal, se plantean otras que aunque íntima e indisolublemente ligadas entre sí, se formulan de modo autónomo a efectos sistemáticos.

Por una parte, se entiende que la prevención de riesgos laborales es una de las materias sobre las que primero se articularon políticas públicas, existiendo conceptos e instituciones jurídicas introducidos por la primera normativa preventiva que han pervivido hasta nuestra época sufriendo adaptaciones mínimas en atención a los condicionantes sociales, económicos y políticos en cuyo contexto se aplican. Por otra, cabe afirmar que la normativa preventiva existe con anterioridad a la promulgación de la Ley de Accidentes de 1900, siendo la legislación sobre seguridad e higiene Derecho del Trabajo en cuanto a sus

orígenes, pero extendiéndose más allá del Derecho del Trabajo y ello también desde sus inicios. Además, la legislación preventiva es coincidente en sus orígenes con la reparadora, pero aquella no venía siempre indefectiblemente ligada con ésta, sino que también existieron, en los orígenes del Derecho de la Seguridad e Higiene en el Trabajo, normas con contenido exclusivamente preventivo.

En la tesis doctoral se plantean diferentes cuestiones que irán resolviéndose durante su desarrollo. Entre los objetivos que se persiguen y que se tienen presentes a lo largo de toda la tesis cabe entresacar tres grandes líneas argumentales:

- Profundizar en la conexión histórica existente entre la legislación preventiva y reparadora como dos enfoques ante un mismo problema, ahondando en el modo en que se relacionan dialécticamente la legislación sobre prevención, la instauración de la conciencia preventiva y la configuración del régimen de responsabilidades patronales por accidentes de trabajo.
- Establecer los nexos de unión entre la normativa en materia de seguridad e higiene laboral y la realidad económica, política y social en la que tiene lugar su emergencia, prestando un especial interés a la posición adoptada por cada uno de los actores implicados directamente en la cuestión social, y, principalmente, a la acción del Estado.
- Ahondar en la naturaleza de las obligaciones preventivas en atención a los orígenes de su normativa reguladora, buscando su fundamento en el Derecho Público, pero no desconociendo su trasfondo contractualista. Íntimamente ligado con este aspecto se analiza la manera en la que la normativa sobre seguridad e higiene en el trabajo incide en la segregación del Derecho del Trabajo como rama jurídica específica e independiente del Derecho Civil.

La tesis se centra en el ámbito de España, y en el periodo comprendido entre lo que puede ser considerado como la primera Ley de contenido laboral, la Ley Benot de 1873 y el año 1907. Ello no implica que en momentos puntuales de la tesis doctoral no se realicen

referencias a normas de Derecho comparado, sobre todo en la medida en la que éstas han podido incidir en la configuración de nuestro ordenamiento jurídico.

Teniendo en cuenta que las primeras normas laborales constituyen normas de seguridad e higiene, el proceso de formación del Derecho del Trabajo coincide necesariamente con el proceso de formación de la seguridad e higiene laborales. Es por ello que temporalmente se contextualiza el estudio en los años iniciales de la primera etapa de las dos en las que se puede estructurar el proceso de formación histórica del Derecho del Trabajo, es decir en la fase en la que se aprueban las primeras normas jurídicas laborales emergentes, emanadas del Estado con la finalidad de la atención inmediata de determinadas necesidades perentorias<sup>7</sup>.

Respecto al acotamiento temporal del periodo a analizar, como toda delimitación temporal, ésta no deja de contener una cierta dosis de arbitrariedad, si bien la misma se justifica en base a diferentes criterios. El límite temporal inferior debe ser necesariamente la Ley Benot de 1873, como norma iniciadora de la legislación social y como punto de referencia y de partida de nuestro Derecho Laboral. Pese a que la idea de la seguridad e higiene en el trabajo es “*esencialmente humana e innata al instinto de conservación*”, no es hasta el siglo XIX cuando se establece una normativa aún incipiente en esta materia<sup>8</sup>. Con todo, en el caso español resulta realmente de una imprecisión inadmisibile el hablar de condiciones sociales y de vida de las clases trabajadoras en el siglo XIX, ya que en España este siglo es trascendental, pasando de estar anclado en 1830 en el antiguo régimen a 1880 en el que el movimiento obrero “*adquiere una significación autónoma irreversible*”<sup>9</sup>.

El límite temporal del estudio se debe situar en 1908, año en el que se promulga la Ley de Tribunales Industriales, que pese a su fracaso supuso un punto de inflexión en cuanto al criterio de aplicación del Derecho Laboral por órganos jurisdiccionales especiales. Además, es en este año con la creación del Instituto Nacional de Previsión,

---

<sup>7</sup> PÉREZ AMORÓS, F., “Una aportación de la II República a favor del Derecho del Trabajo: su concepción del contrato de trabajo”, en AAVV, *Segona República i món jurídic*, Mataró, Cálamo, 2007, pág. 92.

<sup>8</sup> PENDÁS DÍAZ, B., “Datos y datas sobre la Historia de la Seguridad e Higiene en el Trabajo”, en *Documentación Laboral*, nº 23 (1987), pág. 71.

<sup>9</sup> MONTALVO CORREA, J., *Fundamentos de Derecho del Trabajo*, cit., pág. 102

germen de nuestro actual sistema de Seguridad Social, cuando se inicia el proceso de segregación jurídica entre prevención y previsión, entre lo preventivo y lo reparador. Reforzando todo lo anterior, la labor desarrollada por el Instituto de Reformas Sociales en materia preventiva tiene lugar en casi su práctica totalidad entre 1903 y 1907, siendo también durante este periodo cuando se producen los primeros proyectos sobre la Ley de Contrato de Trabajo. A todos estos argumentos, se debe añadir la promulgación del Reglamento del Servicio de Inspección en 1906 y su puesta en marcha efectiva en 1907, lo que determinará el cierre de nuestro sistema jurídico- preventivo. Como se verá durante el desarrollo de la tesis, no es posible considerar ningún ordenamiento jurídico- preventivo completo si no se encuentra regulado eficazmente el sistema de control y vigilancia en cuanto al cumplimiento de las disposiciones preventivas.

Con todo, ello no implica que en ciertos puntos de la tesis sea preciso o conveniente hacer algún tipo de referencia a alguna norma que excede en su promulgación al ámbito temporal previamente acotado, si bien, ello se hace puntualmente y exclusivamente en aquellos supuestos en los que la remisión a las mismas resulta necesaria para el correcto entendimiento de los contenidos de la tesis desde un punto de vista sistemático.

En relación con el enfoque dado a la investigación, se debe tener en cuenta como puntualización previa, que la prevención de riesgos laborales es quizás uno de los ámbitos de estudio donde el calificativo multidisciplinar se puede aplicar con mayor justificación. Casi la práctica totalidad de las disciplinas científicas están presentes en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Disciplinas metajurídicas como la medicina, ingeniería, biología, química, psicología, sociología o economía comparten objeto de estudio e interactúan dialécticamente con las ciencias jurídicas en la configuración de la seguridad e higiene en el trabajo. Con todo, no cabe desconocer la indudable significación jurídica de la seguridad e higiene<sup>10</sup>, como queda patente en el proceso evolutivo de la disciplina. La presente tesis doctoral se centra en el ámbito histórico- jurídico de la prevención, si bien en muchos de los puntos del mismo resultará imprescindible introducir colateralmente algunos elementos propios de otras ramas del saber como la medicina, la sociología, la estadística o la higiene.

---

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ MARCOS, L., *La seguridad e higiene del trabajo como obligación contractual y como*

Por otra parte, dentro de las ciencias jurídicas, el análisis de la normativa sobre seguridad e higiene hace necesario un ejercicio de transversalidad entre las diferentes especialidades del Derecho. No existe disciplina jurídica, por objeto muy propio y definido que tenga, que pueda ser estimada de modo aislado y con carácter ajeno a lo que significan las recíprocas e inevitables relaciones y dependencias entre las diferentes ramas del Derecho<sup>11</sup>. La tesis doctoral no entra en analizar los diferentes argumentos contrapuestos en relación con la autonomía del Derecho de la Seguridad e Higiene respecto al Derecho del Trabajo, por exceder tales disquisiciones de nuestro objeto de estudio y por tener ambas materias un tratamiento jurídico coincidente en nuestro periodo histórico de análisis.

El análisis histórico del Derecho de la Seguridad e Higiene requiere adentrarse en el contenido del Derecho del Trabajo del que forma parte, manifestado en esta época por los textos de las primeras leyes sociales, pero va más allá. Es necesario también efectuar incursiones en el Derecho Administrativo, en el Derecho Civil, en el Derecho Procesal, en el Derecho Penal e incluso en la Filosofía del Derecho y en el Derecho Político.

El análisis evolutivo de la normativa jurídica preventiva pasa indefectiblemente por penetrar en ámbitos propios del Derecho Civil y del Derecho Administrativo, pues sus primeras normas surgen en ese contexto. Por otra parte, el resto de disciplinas jurídicas se presentan como necesarias con el fin de entender la correcta aplicación y el juego real de la normativa preventiva en el periodo analizado. Sólo un enfoque jurídico amplio y sin barreras previas conceptuales entre las diferentes especialidades de nuestra ciencia permitirá aprehender adecuadamente la justificación histórica de nuestro Derecho de la Seguridad e Higiene.

Desde el punto de vista de histórico- jurídico, la metodología empleada es la propia del enfoque denominado historia normativa o historia de las instituciones. Este enfoque pretende indagar cuáles han sido los fenómenos de mayor importancia en el sector de la realidad social partiendo del análisis de las normas o grupos de normas y de las

---

*deber público*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1975, pág. 18.

<sup>11</sup> ALONSO GARCÍA, M., *Curso de Derecho del Trabajo*, Barcelona, Ariel, 8ª edición actualizada, 1982, pág. 90.

instituciones jurídicas. En tanto en cuanto las normas e instituciones jurídicas no pertenecen al mundo ideal del deber ser, sino que además tienen un reflejo en la realidad, la historia normativa o la historia de las instituciones jurídico- laborales se inserta dentro del ámbito de la historia, y más concretamente de la historia social.

Respecto a la normativa a analizar, se profundizará en las normas relativas a la seguridad e higiene en el trabajo contenidas en la legislación social, pero también en las que regulan la jornada de trabajo y en las que se refieren a la previsión social y las reguladoras de la responsabilidad patronal, en tanto en cuanto en el periodo de análisis, prevención y reparación aparecen indisolublemente ligados. Junto a ellas, se estudiarán diferentes disposiciones de carácter administrativo e incluso procesal, en la medida que incidan en la regulación de la prevención de riesgos laborales en la etapa histórica analizada. A todo ello se le añade el análisis de diferentes instituciones calificadas como nucleares del Derecho del Trabajo, entre las que cabe destacar el proceso derivado de los accidentes de trabajo y la inspección de trabajo<sup>12</sup>.

Junto a este propósito, la historia de las instituciones pretende ahondar en las posiciones de los diferentes actores en relación con la cuestión social y en como sus respectivas posturas y sus relaciones de interdependencia inciden en la configuración de las normas jurídicas. Se parte de la concepción de que el ordenamiento jurídico laboral ilustra a la perfección el papel que tiene el Estado ante los problemas sociales y la reacción de sus tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, ante los mismos<sup>13</sup>. Para la implementación de este enfoque, resultará una herramienta muy útil el análisis exhaustivo de todas las publicaciones del Instituto de Reformas Sociales, verificando y sistematizando toda su labor, tanto normativa como científica, que nos servirá como elemento de juicio indispensable para ponderar la evolución institucional en materia de prevención de riesgos laborales.

Como complemento a la información que nos proporciona el enfoque de la historia normativa, resulta imprescindible realizar un ejercicio de verificación de la aplicación

---

<sup>12</sup> MARTIN VALVERDE, A., "La formación del derecho del trabajo en España", estudio preliminar a AA.VV., *La legislación social en la historia de España de la Revolución liberal a 1936*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, pág. XXVIII

efectiva de las normas en el periodo analizado. No puede olvidarse que el enfoque de la historia normativa se queda en el texto de las normas, obligándonos a indagar cual fue en realidad la aplicación de las mismas, máxime cuando en el ámbito del Derecho Laboral suele existir mucha distancia entre el contenido de los textos jurídicos y su aplicación en la realidad social. Con esta finalidad resulta de gran utilidad el análisis de la aplicación de las normas por Jueces y Tribunales, así como el desarrollo reglamentario y las resoluciones administrativas dictadas en relación a las mismas y ello, con el fin de ajustar los textos jurídicos en sus términos reales de aplicación. Sólo de este modo se podrá verificar la aplicación e implantación real de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales en el periodo de referencia.

Por otra parte, el análisis de la jurisprudencia entre el periodo de 1900 a 1907 no sólo pretende alcanzar a comprender la real aplicación de la incipiente normativa preventiva, sino también ver de que modo las resoluciones judiciales permiten el ingreso de nuevos problemas o cuestiones en materia de seguridad e higiene. No puede obviarse que toda disciplina jurídica está en proceso constante de cambio de acuerdo a la realidad social y que éste se puede operar en base a nueva normativa, pero también de modo imperceptible, pero no por ello menos eficaz, por vía de la interpretación judicial. De este modo, la jurisprudencia se nos presenta no sólo como un mecanismo interpretativo de las normas que aplica, como medio de resolución de problemas, sino también como una fuente creadora de nuevos tópicos o problemas en el ordenamiento jurídico<sup>14</sup>.

Pese a que el enfoque principalmente empleado en el trabajo de investigación es el propio de la historia de las instituciones, éste se complementa con otros, como el enfoque de los antecedentes normativos y, en menor medida, con el enfoque de la historia de las ideas jurídicas y el de las ideas sociales como generadoras de normas e instituciones jurídicas. Respecto al primero, la tesis doctoral recopila, extracta y sistematiza toda la normativa existente durante el periodo de referencia (1873 a 1907) en materia preventiva. Partiendo del análisis del ordenamiento histórico, se busca el origen de preceptos actualmente vigentes, dando una interpretación a los mismos atendiendo a la intención del

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. XV.

<sup>14</sup> VIEHWEG, T., *Tópica y jurisprudencia*, Madrid, Taurus, 1986, pág. 139.



legislador en su época, lo que se conoce con el nombre de interpretación histórica. Aunque éste no constituye el propósito directo de la tesis, en algunos puntos del mismo y en relación a determinadas normas e instituciones de especial relevancia, se emplea este enfoque histórico- jurídico de los antecedentes normativos.

La tesis doctoral se estructura en cuatro capítulos. Relativamente homogéneos en su extensión, se ha primado su distribución en función de la relevancia de sus contenidos y atendiendo a dos coordenadas: la materia que se analiza y el periodo concreto que se estudia. El primer capítulo versa sobre las primeras manifestaciones legislativas de la prevención de riesgos laborales, así como sobre el papel desempeñado por la Comisión de Reformas Sociales, abarcando el periodo comprendido entre 1873 y 1900. El segundo capítulo se inicia necesariamente en el año 1900, punto de inflexión de la normativa social en nuestro país y en el proceso de formación de nuestro ordenamiento en materia de seguridad e higiene. Este capítulo se dedica principalmente al análisis de la Ley de Accidente de Trabajo de 1900 y de su normativa concordante, así como del resto de contenidos preventivos presentes en la incipiente legislación social. La interpretación judicial de estas disposiciones en materia de seguridad e higiene en el periodo comprendido entre 1900 y 1907 es analizada con detenimiento en el capítulo tercero, articulando el mismo en función de las concretas cuestiones que se resuelven y del órgano emisor de las mismas. Por último, el cuarto capítulo se dedica a la consagración del intervencionismo científico en el ámbito de la seguridad e higiene laborales y a la ingente labor en materia preventiva desarrollada por el Instituto de Reformas Sociales en el periodo comprendido entre 1903 y 1907, auténtico fundamento de nuestro Derecho Prevencionista.

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES A LA LEY DE ACCIDENTES DEL TRABAJO DE 1900 EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES (1873- 1900).

El presente capítulo analiza, desde una perspectiva multidisciplinar, la situación existente en España a finales del siglo XIX en referencia a la seguridad e higiene laborales y a los inválidos de trabajo, y en que modo influyó esta situación en la promulgación de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900<sup>15</sup>.

Sin menoscabo de la unidad en su contenido, se pueden diferenciar dos apartados en el capítulo. En la primera parte se tratan de aprehender junto con los antecedentes genéricos de carácter socio- económico y político, los antecedentes normativos y la "*concreta historia legislativa*"<sup>16</sup>, que hizo que en 1900 se promulgara la Ley de Accidentes del Trabajo.

El punto de partida del análisis ha de ser necesariamente la Ley Benot de 1873, como primer texto legal que, de un modo general, regula aspectos en materia de seguridad e higiene aplicables globalmente a todos los trabajadores por cuenta ajena. Se hace una

---

<sup>15</sup> Como ha señalado Montoya Melgar, a la hora de acercarse al estudio de la historia de la prevención de riesgos laborales confluyen tres tipos de acciones: el estudio médico de las enfermedades profesionales y de los accidentes de trabajo, la creación de asociaciones y comisiones destinadas a la lucha preventiva y la promulgación de normas orientadas en este mismo sentido. MONTOYA MELGAR, A. y PIZA GRANADOS, J., *Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo*, Madrid, McGrawHill, 2ª edición, 2000, pág. 29. Pese a centrar este estudio en la vertiente normativa, en varios apartados del mismo se hará referencia a los otros dos aspectos señalados, debido a la íntima relación existente entre todos ellos.

especial referencia a este texto normativo analizando cuales fueron las circunstancias económicas, sociales y políticas que hubieron de concurrir para que se dictara una norma de estas características. Con relación a esta misma norma, se trata de ahondar en las razones que impidieron que la misma tuviera una aplicación en la práctica.

Se presta también en este apartado una especial atención al Real Decreto de 11 de junio de 1886, que configura por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico la teoría de la responsabilidad patronal objetiva derivada de los accidentes de trabajo y al Reglamento de Policía Minera de 1897, norma innovadora en su época, introductoria de numerosos conceptos preventivos, que con las necesarias adaptaciones a cada momento económico, político y social, han ido evolucionando hasta incorporarse a nuestro actual sistema jurídico preventivo.

La segunda parte del capítulo se centra en la Comisión de Reformas Sociales. Tras una breve exposición en la que se destaca el papel de la Comisión como pionera del intervencionismo científico en las relaciones de trabajo y de la política social del Estado, se realiza un análisis sistematizado del conjunto de información obtenido por la Comisión de Reformas Sociales en materia de inválidos de trabajo, con especial referencia al grado de responsabilidad del patrono por los accidentes laborales acaecidos en el ámbito de su organización productiva.

Se parte de la labor de la Comisión de Reformas Sociales, por considerar que las informaciones orales y escritas obtenidas por la misma, constituyen una fuente indispensable para el estudio de las condiciones de vida de los trabajadores de la época y un instrumento imprescindible para una adecuada comprensión de toda la legislación social posterior.

---

<sup>16</sup>MONTOYA MELGAR, A. “La seguridad social española: notas para una aproximación histórica” en

## 1- LA CUESTIÓN SOCIAL Y EL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.

### 1.1. Breve aproximación a la cuestión social: inicios y causas del reformismo social.

La revolución industrial trajo consigo una modificación en los procesos de producción que afectó a la sociedad en su conjunto, configurando un nuevo panorama en la Europa del siglo XIX, tanto en el ámbito político, como en el económico y social. El incremento de la producción y la ampliación de los mercados y las rutas de comercio, supuso una creciente demanda de mano de obra, que era satisfecha por el éxodo del campo a la ciudad y por el extraordinario crecimiento demográfico<sup>17</sup>.

El excesivo desarrollo de la industria, el surgimiento de las grandes empresas manufactureras y su desordenado crecimiento durante el siglo XIX dio lugar al pauperismo, es decir, a “*la penuria general, permanente y progresiva de las poblaciones obreras*”<sup>18</sup>. El pauperismo generado por el desarrollo industrial se manifestaba en un doble sentido. Por una parte, el desarrollo del maquinismo trajo consigo que muchos obreros quedaran sin ocupación efectiva, siendo sustituidos por máquinas y generándose bolsas de pobreza en las principales zonas industriales, dando lugar a situaciones de indigencia.

Por otra, y respecto a los trabajadores ocupados, las duras jornadas a las que venían sometidos, los salarios irrisorios, las pésimas condiciones de seguridad, las deficientes medidas higiénicas y el incremento de los accidentes laborales producidos por la nueva maquinaria industrial y el agotamiento, fueron causas determinantes en la crítica situación que atravesaba la clase obrera en el siglo XIX. Así, y como describe un comentarista de la época, los trabajadores se “*dedican al servicio de las máquinas, consumiendo sus fuerzas, apagando las luces de su ingenio, embruteciéndose y contrayendo enfermedades y vicios*

---

*Revista de Trabajo* n° 54 (1976), pág.9.

<sup>17</sup>España contaba en 1860 con 15.645.000 habitantes y en 1900 alcanza los 18.594.000. A pesar del proceso de crecimiento económico iniciado en España con la Restauración, y que se prolongó hasta el final de la primera guerra mundial, la población española se incrementó por encima los recursos existentes. En este sentido, TUSELL, J., y otros, *Historia política y social moderna y contemporánea*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1997, tomo II, pág. 100.

<sup>18</sup> PEREZ Y DE MOLINA, M., *Del Pauperismo*, Jerez, Imprenta de Guadalete, 1859, pág. 118.

*que abrevian los amargos días de su existencia...Encerrados en lóbregas y extensas habitaciones, hacinados como rebaños de bestias en los grandes talleres, privados de respirar un ambiente fresco y puro, y condenados a trabajar, apenas sin descanso, noche y día”<sup>19</sup>.*

Todo ello, hizo que se tambalearan los principios liberales imperantes en la época de abstencionismo estatal absoluto, concienciando al legislador de la necesidad que existía de que el Estado interviniera con el fin de solucionar los graves problemas que se venían originando por la nueva configuración de las relaciones productivas y que fueron denominados genéricamente como cuestión social<sup>20</sup>.

La toma de conciencia de la existencia de un problema o cuestión social alcanza en la segunda mitad del siglo XIX “una hondura y extensión hasta entonces inéditas”<sup>21</sup>. Las clases dominantes del ámbito europeo, conscientes de la problemática que la nueva realidad socio- económica suscitaba, iniciaron un cambio de mentalidad, el denominado reformismo social, que les llevaría a preocuparse por la cuestión social<sup>22</sup>. De este modo, y sin que en un primer momento ello supusiera vulnerar la libertad patronal de señalar la jornada y el salario de los trabajadores, se hacía preciso que “*intervengan los Gobiernos de la manera más prudente y oportuna...cumpliendo así la sagrada obligación que tienen de asegurar la existencia de la clase obrera y de mejorar en lo posible su condición y circunstancias*”<sup>23</sup>. Entre las causas que coadyuvaron a este cambio de mentalidad y que llevaron al Estado a adoptar una postura intervencionista frente a la problemática social existente, podemos señalar las que siguen:

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, pág. 134 y 136.

<sup>20</sup> HIDALGO CAVIEDES, A., *Prevención de Riesgos Laborales*, Madrid, Fundación para la formación de altos profesionales, 1997, tomo III, pág. 265.

<sup>21</sup> MONTOYA MELGAR, A., “El reformismo social en los orígenes del Derecho del Trabajo”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003) pág. 81.

<sup>22</sup> Como se ha señalado, en los últimos años del siglo XIX parece producirse un acuerdo a nivel internacional, tanto en medios intelectuales como políticos, de que el Estado intervenga activamente en la solución de la cuestión social en la nueva sociedad industrial. MONTERO GARCIA, F, *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, tomo I, pág. 10.

<sup>23</sup> PEREZ Y DE MOLINA, M., *Del Pauperismo*, cit., pág. 282

- Condicionantes económicos, como la primera crisis importante de sobreproducción y el auge de la concentración industrial en su doble vertiente de concentración del capital y concentración del trabajo, “o más exactamente, de los trabajadores”<sup>24</sup>. Este proceso trajo consigo como lógica consecuencia la sustitución de los talleres e industrias pequeñas, por grandes empresas manufactureras “que reúne centenares y a veces millares de obreros en torno de las gigantescas máquinas. A medida que esta situación se generalizaba la situación de los trabajadores se hacía cada vez más dolorosa y precaria”<sup>25</sup>.
- Razones de índole jurídico. Las normas civiles se mostraban insuficientes para dar solución a las realidades surgidas a raíz de las nuevas condiciones de producción, del maquinismo e industrialismo. El Código Civil no resultaba un instrumento adecuado para resolver las cuestiones surgidas por las nuevas relaciones de producción<sup>26</sup>. Durante los primeros años del siglo XIX se había buscado en el Código Civil el instrumento para proteger a los trabajadores, extendiendo la doble garantía que gozaban los bienes materiales a los bienes personales. Así, la prevención antes de ser lesionados se traducía en el mundo laboral en las medidas preventivas, vigilancia, higiene y seguridad en el trabajo, mientras que las medidas reparadoras, en el caso de dañar algún bien, se traducía al campo personal en la obligación de indemnizar. Sin embargo, estas construcciones jurídicas no resultaron eficientes, surgiendo nuevas direcciones sociales y jurídicas de reacción contra el individualismo revolucionario. De este modo, durante la segunda mitad del siglo XIX se produce una revisión ética de los principios liberales clásicos, económicos y jurídicos. Esta revisión tiene sus máximos exponentes en la escuela histórica alemana, y en la revisión de los Códigos Civiles liberales individualistas a cargo de civilistas italianos y alemanes<sup>27</sup>. En último término, la incipiente legislación social, pretendiendo equilibrar las relaciones entre naturalezas

---

<sup>24</sup> SALMERON Y GARCIA, N., *El contrato colectivo del trabajo*, Madrid, Establecimiento tipográfico de Fortanet, 1914, pág. 18.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pág. 26.

<sup>26</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, Madrid, Legislación Española, 1902, pág. 79.

<sup>27</sup> La recepción en España de esta nueva configuración de los principios liberales clásicos queda recogida en el *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* y en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* en los años noventa. MONTERO GARCIA, F, *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y*

desiguales, tenía sólo a un grupo de individuos como destinatarios, lo que la configuraba en comparación con la legislación civil como “*una legislación excepcional, una anomalía*”<sup>28</sup>. Esta excepcionalidad o especialidad queda justificada por la propia realidad de la situación de finales de siglo XIX, marcada por el industrialismo, que es la que en última instancia justifica esta intervención normativa que favorece sólo a determinada parte de la masa<sup>29</sup>.

- **Motivos institucionales.** Las instituciones de beneficencia públicas y privadas se mostraban insuficientes para dar respuesta a las nuevas realidades y a la nueva dimensión de la pobreza. La caridad legal o donaciones graciosas no eran suficientes para satisfacer las nuevas necesidades surgidas<sup>30</sup>. Ante esta nueva configuración de la pobreza, se hacía preciso pasar del deber moral, caridad o filantropía del ciudadano, al deber jurídico del Estado de intervenir para dar respuesta a las nuevas realidades causadas por el industrialismo, lo que exigía una revisión del sistema institucional del Estado. Con todo, no se puede obviar que en sus orígenes la reforma social estuvo inspirada fuertemente por una actitud filantrópica ante las clases desfavorecidas.
- **Condicionantes sociales,** destacando el auge del movimiento obrero radical y la irrupción con fuerza del socialismo. La reorganización internacional del proletariado a partir de 1889 con la II Internacional contribuyó a que la burguesía y las clases dominantes tomaran conciencia del problema social. A pesar de lo expuesto, no cabe sobrevalorar la influencia del socialismo en el surgimiento de la legislación social, pues ninguna de estas normas surge en el marco de una concepción socialista de Estado, siendo preciso que el movimiento socialista depusiera su actitud más revolucionaria, adoptando programas mínimos que comprendían aquellas reformas que eran aceptadas por los partidos liberales y

---

*antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 18.

<sup>28</sup> BILBAO, A., *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1997, pág. 55.

<sup>29</sup> DATO E IRADIER, E., Discurso leído en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación en la sesión inaugural del curso 1908-1909, celebrada el 18 de febrero de 1909: “Significado y Representación de las Leyes Protectoras de Trabajo”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 114 (1909), pág. 18.

<sup>30</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de*

conservadores<sup>31</sup>. Así, será el denominado socialismo de Estado el que intervenga con cierto grado de eficiencia en las reformas sociales, haciendo dejación de sus iniciales planteamientos utópicos<sup>32</sup>. Íntimamente ligadas con el auge obrero resultan las razones de supervivencia del sistema<sup>33</sup>. La intervención del Estado resultaba necesaria, no sólo por criterios morales o éticos, sino también con el fin de preservar el orden público frente a una *“muchedumbre agriada por la penuria”*<sup>34</sup>. Este temor se refleja en las normas sociales de la época, en lo que Montoya Melgar ha denominado *“lenguaje del miedo”*<sup>35</sup>. Se entendía que la adopción de políticas sociales a favor de los trabajadores tendría una eficacia antirrevolucionaria, evitando que se desencadenara una conflictividad social por el movimiento obrero, y por tanto resultando las normas sociales *“una respuesta defensiva de la burguesía a la acción emancipadora de la clase obrera”*<sup>36</sup>. De este modo, el reformismo tiene su origen en una toma de conciencia de las clases dominantes sobre la situación obrera, pero también y en gran medida es concebido *“como una maniobra de oportunidad política, proyectada con la finalidad de introducir ciertos cambios (en un sistema político, social y económico con capacidad para absorberlos sin mutar en lo esencial) consiguiendo con ello atemperar el ánimo obrero y evitar así reacciones revolucionarias que pudieran poner en peligro la estabilidad del sistema”*<sup>37</sup>.

---

enero de 1900, Salamanca, Imprenta de Calón, 1903, pág. 35.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pág. 42.

<sup>32</sup> YABEN YABEN, H., *Exposición y crítica del llamado intervencionismo del Estado*, Madrid, Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés, 1914, pág. 53.

<sup>33</sup> GONZALEZ ORTEGA, S. y ALARCON CARACUEL, M.R., *Compendio de Seguridad Social*, Madrid, Tecnos, 4ª edición, 1991, pág. 19. Las primeras medidas estatales de envergadura para reducir las irregularidades sociales producidas por el desarrollo industrial son fruto tanto de la iniciativa de las clases dominantes, tendente a conservar la estructura socio-política existente, como de la lucha de clases. KURT LENK, W.A., *Introducción a la Ciencia Política*, Barcelona, Anagrama, 1971, pág. 97. En este mismo sentido cabe afirmar que las primeras leyes del trabajo son fruto de las preocupaciones *“mitad filantrópicas (protección del obrero individual), mitad defensivas (defensa frente al movimiento asociativo) del momento”*. ESPUNY TOMAS, M.J., “El treball infantil i de menors: una perspectiva històricojurídica”, en AA.VV., *Treball infantil i de menors*, Barcelona, Cálamo, 2005, pág. 63.

<sup>34</sup> DE HINOJOSA FERRER, J., *El enjuiciamiento en el derecho del trabajo*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1ª edición, 1933, pág. 4.

<sup>35</sup> MONTOYA MELGAR, A., *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Civitas, Madrid, 1992, pág. 51.

<sup>36</sup> MONTALVO CORREA, J., *Fundamentos de Derecho del Trabajo*, Madrid, Civitas, 1975, pág. 149.

<sup>37</sup> DE VICENTE PACHES, F., y GARRIGUES GIMÉNEZ, A., “La seguridad, higiene y salud en el trabajo: concepto. Su carácter de reivindicación histórica”, en GARCIA NINET, J.I., y otros, *Curso sobre Prevención de Riesgos Laborales*, Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 1998, pág. 36.



- La irrupción de nuevas concepciones sociológicas y antropológicas, que plantean el principio de solidaridad natural frente al de lucha por la vida<sup>38</sup> y la aplicación de los principios de Derecho Natural al mundo del trabajo, debiendo ser éste compatible con las cualidades que implica el reconocimiento de la personalidad y la dignidad y honor del sujeto<sup>39</sup>.
- La postura adoptada por las diferentes confesiones cristianas, tanto católicos como protestantes, destacando las exigencias sociales derivadas del Evangelio<sup>40</sup>. En este sentido, la Encíclica de León XIII, *Rerum Novarum* en 1891, tomaba un claro partido por la postura intervencionista del Estado frente a la liberal, en la polémica que había surgido en el catolicismo social, superando por tanto la idea de que “*Dios ha hecho bien las cosas y que el hombre las hace mal, siempre muy mal, cuando se propone enmendarlas...todo esta regido constantemente por leyes naturales y todo ordenado...no por la fuerza externa de la voluntad de un gobernante o por la presión que ejercen los intereses egoístas de clases determinadas*”<sup>41</sup>.

## 1.2. El reformismo social en España

### 1.2.1 La especial configuración de la cuestión social en España.

La situación político- económica de la España de la segunda mitad del siglo XIX no era la óptima para acometer unas reformas sociales que se hacían necesarias en una

---

<sup>38</sup> MONTERO GARCIA, F, *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 18. Amplia este punto, YABEN YABEN, H., *Exposición y crítica del llamado intervencionismo del Estado*, cit., pág. 76 a 81.

<sup>39</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 127.

<sup>40</sup> Sobre este punto resulta ilustrativo el artículo de SNELL, M.M., “The catholic social-reform movement”, en *The American Journal of Sociology*, vol. 5, nº 1 (1899), pág. 16 a 50.

<sup>41</sup> SANROMÁ, J.M., “Las crisis industriales”, en AAVV, *Conferencias Libremercantistas*. Madrid, Imprenta de Manuel Galiano, 1863, pág. 209. Sin embargo, y como señala González Rebollar, pese a que la Iglesia contribuyó con su doctrina a infundir el espíritu de caridad en la legislación social, lo hizo “*procurando mantener en su resignada sumisión a las clases en cuyo beneficio trabajaba*” y por tanto no “*contribuyó a precipitar el pleno reconocimiento de aquella justicia social*”, sino que su actitud era tímidamente reformista, primando la conservación del orden como bien supremo de los pueblos. GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 35 y 36.

“Nación, harto castigada por su atraso pedagógico”, lo que dificultaba cualquier atisbo de idea reformista<sup>42</sup>. Tras el golpe de Estado del General Pavía en 1874 y agotada la euforia reformista de la I República, la Restauración monárquica borbónica supuso la articulación de un sistema bipartidista de alternancia en el poder entre conservadores y liberales, con el objetivo de mantener el orden creado basado más en el principio de libertad que en el de justicia<sup>43</sup>. El propio planteamiento del sistema constitucional como una oligarquía de profesionales hizo que las medidas reformistas fueran más lentas que en el resto de Europa, imponiéndose una política de reformismo lento y de aplazamiento relativo de los problemas sociales<sup>44</sup>. A través de la Constitución de 1876<sup>45</sup>, se implantaba en España una monarquía liberal en su versión conservadora, siendo su principal artífice Canovas del Castillo y situando a nuestro régimen en un punto equidistante “entre la anarquía destructora de la sociedad y la dictadura personal negadora de las libertades democráticas”, concentrándose la representación política en exclusiva en la clase burguesa<sup>46</sup>.

Desde el punto de vista económico, España en el último cuarto del siglo XIX conoce una etapa de relativo crecimiento en términos reales, principalmente en el sector dominante en el sistema productivo español, la agricultura, pero que también repercute en el incipiente sector industrial centrado principalmente en la industria textil, la siderurgia y la minería<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> VALENTI VIVO, I., *La Intoxicación en la Industria Moderna*, Barcelona, Henrich y C.<sup>a</sup> en comandita, 1900, pág. 6.

<sup>43</sup> ALZAGA RUIZ, I., en “Estudio preliminar”, a PIC, P., *Estudio Crítico de la Ley de Accidentes de Trabajo Francesa de 9 de abril de 1898*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2002, pág. 31.

<sup>44</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 250.

<sup>45</sup> La Constitución de 1876 está caracterizada por su flexibilidad. Canovas se negó a que la Constitución de 1876 fuera la Constitución de un partido y reunió a representantes de todos los partidos para que redactaran unas bases comunes. Así, la Constitución se convirtió en cauce de todas las políticas posibles dentro de la monarquía constitucional. SANCHEZ AGESTA, L., *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Universidad de Madrid, Quinta edición revisada, 1974, pág. 457 y 458.

<sup>46</sup> RODRIGUEZ SAÑUDO, F., “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003) pág. 120. No obstante el tratamiento único que se suele dar a la burguesía en cuanto realidad sociológica, en la España de finales del siglo XIX “en el seno del complejo y heterogéneo universo social que denominamos burguesía coexistieron concepciones sensiblemente diferentes sobre la estrategia, el ritmo y la orientación” que se debía dar a las nuevas circunstancias surgidas tras el industrialismo. MILÁN GARCIA, J.R., “Sagasta. Teoría y práctica del posibilismo liberal”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Universidad Complutense de Madrid, nº 21 (1999), pág. 188.

<sup>47</sup> MARVAUD, A. *La cuestión social en España*, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975, pág. 385.

Debido a este especial contexto económico y socio-político, en España la cuestión social no fue en un primer momento un problema político prioritario, pues las clases dominantes en nuestro país se encontraban más preocupadas por guerras coloniales o por luchas dinásticas que por la crítica situación que atravesaba el mundo obrero<sup>48</sup>. A ello se unía “*el estado atrasadísimo del obrero español, para recibir y aprovechar las leyes sociales que en pro suyo dictaron los gobernantes*”<sup>49</sup>. En efecto, no cabe afirmar que las primeras actuaciones normativas estatales obedezcan a la presión popular, dado que el movimiento socialista y en general el movimiento obrero en España era muy débil, sin embargo, tampoco cabe negar la estrecha relación entre la protesta popular y la reforma social<sup>50</sup>. En España no se inicia realmente una resistencia obrera consciente frente al capitalismo a través de organizaciones de clase, tanto en su vertiente política (partidos obreros), como económica (sindicatos y sociedades de resistencia) hasta 1868. Es en este momento cuando se inicia “*la formación de una conciencia obrera*”<sup>51</sup>. Todas estas circunstancias, unido al atraso industrial de España<sup>52</sup>, hacía que las demandas sociales no fueran en un primer momento de la misma entidad que en el resto de Europa. En España, ni el movimiento socialista, ni las revueltas obreras, ni las huelgas tuvieron la misma entidad que en el resto de Europa durante el último cuarto del siglo XIX<sup>53</sup>.

Sin embargo, y pese a estos condicionantes, los problemas vitales de las clases trabajadoras, su inseguridad en el trabajo y su precariedad de vida, “*no dejaron de*

---

<sup>48</sup> Sobre la situación de España en relación a su imperio colonial en el siglo XIX, AAVV, *En torno al 98: España en el tránsito del siglo XIX y XX: actas del IV Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Huelva, Universidad de Huelva, 2000, 2 v.

<sup>49</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, Barcelona, Librería de Penella y Bosch, 1903, pág. 9.

<sup>50</sup> MONTERO GARCIA, F, *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 147.

<sup>51</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., *Derecho Sindical Español*, Madrid, Tecnos, 5ª ed. revisada, 1994, pág. 57.

<sup>52</sup> España tuvo un lento proceso de industrialización si lo comparamos con los países de su entorno europeo. Las razones que hicieron que la industrialización fuera más lenta se pueden resumir en las siguientes notas: escaso espíritu de empresa, penuria técnica, insuficiencia energética, disponibilidad limitada de capital financiero, bajo nivel de demanda, lentitud en la formación del mercado nacional y pérdida de las últimas posesiones de ultramar en 1898. Abunda en estos factores TAMAMES, R., *Una idea de España*, Madrid, Plaza&Janes, 1985, pág. 113 a 156.

<sup>53</sup> En este sentido, resulta un error calificar la legislación social del último cuarto del siglo XIX en España como lo hace Bassano Gabba, “*inspirada exclusivamente en el terror*”, ya que el movimiento obrero español no tuvo entidad suficiente que justifique dicha afirmación. GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 251.

*presentarse con ritmo cada vez más acelerado a medida que el país transformaba sus estructuras económicas, hasta llegar a sincronizar con el movimiento europeo*<sup>54</sup>. De este modo, y al igual que en el resto de Europa, razones de índole económica, religiosa, moral e incluso científicas aconsejaban que el Estado tomara en cuenta la “*complejidad del problema social*”<sup>55</sup>. La influencia de las ideas cristianas, el movimiento obrero, aunque como se ha señalado con menor intensidad que en Europa, y la imposibilidad absoluta de mantenerse en el aislamiento doctrinal internacional respecto al intervencionismo estatal en materia de legislación social<sup>56</sup>, fueron factores determinantes para que España adoptara una postura activa en cuanto a la regulación de las condiciones laborales<sup>57</sup>.

### 1.2.2. La base ideológica del reformismo social en España.

En nuestro país, al igual que en el resto de Europa, la cuestión social no resultó pacífica desde el punto de vista doctrinal e ideológico<sup>58</sup>. En la segunda mitad del siglo XIX las posturas en relación a los problemas sociales se multiplicaban. Diferentes escuelas, partidos y sistemas configuraban un panorama de desorden ideológico que requería discusiones y polémicas reflexivas y serenas “*sobre asuntos de cuya gravedad*

---

<sup>54</sup> GOMEZ MOLLEDA, M.D., “La historia de los seguros sociales en la España del siglo XIX, una laguna historiográfica”, introducción general a AA.VV., *Los seguros sociales en la España del s. XX*, Madrid, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pág. XV. En este sentido D. Eduardo Dato señalaba gráficamente que “*Por no haber sido tan apremiantes los requerimientos, debido a no alcanzar aún nuestra patria la plenitud de la producción fabril, acaso se observa un retraso respecto a otros países en la marcha de la legislación obrera; pero el tiempo que habría estimar perdido, se va ganando con el aceleramiento de velocidad que a la máquina legislativa vienen dando los Gobiernos, y es de creer que en el punto de llegada se habrá acertado de modo extraordinario la diferencia de distancia notada en el punto de partida*”. DATO E IRADIER, E., “Significado y Representación de las Leyes...”, cit., pág. 21. En contraste con esta opinión, y partiendo de los movimientos radicales de las organizaciones sociales anarquistas en el medio industrial catalán y en el campo andaluz, se ha señalado que la cuestión social en España, aunque con cierto retraso temporal, alcanzó un mayor grado de gravedad, de violencia y de tensión social que en el resto de Europa. RODRIGUEZ SANUDO, F., “El Instituto de Reformas Sociales en el origen...”, cit., pág. 123. Un excelente reflejo del movimiento obrero catalán a finales de siglo en ROMERO-MAURA, J., *La rosa de fuego. El obrerismo barcelonés de 1899 a 1909*, Alianza Universidad, Madrid, 1989, especialmente en su segundo capítulo “Los obreros despiertan a la política”, pág. 111 a 187.

<sup>55</sup> AZCÁRATE, G., *Discurso leído por el Señor D. Gumersindo de Azcárate el día 10 de noviembre de 1893 en el Ateneo científico y literario de Madrid*, Madrid, Establecimiento Tipográfico Sucesores de Rivadeneyra, 1893, pág. 9.

<sup>56</sup> Sobre este punto, STEPHEN JEANS, J., “On the recent movement of labour in different countries in reference to wages, hours of work, and efficiency”, en *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 55, nº 4 (1892), pág. 620 a 657.

<sup>57</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 256.

<sup>58</sup> Un competente y riguroso estudio sobre la cuestión social y las ideologías en España es el desarrollado por MONEREO ATIENZA, C., *Ideologías jurídicas y cuestión social. Los orígenes de los derechos sociales en*

*solamente los necios y despreocupados hacen poco caso*<sup>59</sup>. En este mismo sentido, se pronunciaba D. Manuel Pedregal en el Ateneo Científico y Literario de Madrid en el curso 1885-1886 al señalar las múltiples *“doctrinas que hoy vagan en la atmósfera política y social...que difunde por todas partes la alarma, y que es necesario estudiar con suma atención, con mucho detenimiento”*<sup>60</sup>.

Los debates políticos y académicos se sucedían intentando concluir si el intervencionismo del Estado era o no la respuesta a los problemas sociales que planteaba la industrialización<sup>61</sup>, destacando los desarrollados en el seno de las Academias de Jurisprudencia y Ciencias Morales y Políticas de Madrid o los del Ateneo Científico y Literario de Madrid, alcanzando una mayor intensidad a medida que avanzaba el siglo XIX<sup>62</sup>. También en el ámbito universitario, especialmente en Madrid y Oviedo, se mantenían interesantes discusiones sobre el intervencionismo estatal de alto nivel intelectual<sup>63</sup>.

---

*España*, Granada, Comares, 2007.

<sup>59</sup> MARTIN DE OLÍAS, J., *Historia del movimiento obrero en Europa y América*, Madrid, Imprenta de la Biblioteca de Instrucción y Recreo, 1874, pág. 3.

<sup>60</sup> PEDREGAL, M., “Las clases obreras: su situación en el régimen antiguo y en el moderno”, en AAVV, *La España del siglo XIX. Colección de conferencias históricas celebradas durante el curso 1885-1886 en el Ateneo Científico y Literario de Madrid*, Madrid, Librería de Antonio San Martín, 1886, Tomo II, pág. 69.

<sup>61</sup> MONTERO GARCIA, F., “La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España: 1890- 1900 (parte I) El debate académico”, en *Revista de Trabajo* nº 59 y 60 (1980), pág. 121.

<sup>62</sup> En los meses de abril y mayo de 1889 se plantea en el seno de la Academia de Ciencias Morales y Políticas una discusión pública entre varios académicos en torno a la indemnización de los trabajadores accidentados, resistiéndose la mayoría de ellos a que el Estado interviniera en estos asuntos, y oponiéndose abiertamente a la posibilidad del establecimiento del seguro patronal obligatorio de accidentes. MONTERO GARCIA, F., “La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España: 1890- 1900 (parte I) El debate académico”, cit., pág. 138. Con anterioridad, en la década de los sesenta, en el seno del Ateneo Científico y Literario de Madrid, diferentes intelectuales habían manifestado su firme opción a favor del liberalismo más radical. De este modo, intelectuales de la talla de D. Joaquín María Sanromá o D. Segismundo Moret, manifestaban en sus discursos su clara opción por el liberalismo frente a la intervención del Estado, entendiéndolo que cualquier injerencia del Estado en las relaciones productivas, aún aparentando favorecer al obrero, realmente le perjudicaba. MORET Y PRENDERGAST, S., “Perjuicios que causa el proteccionismo a las clases obreras”, en AAVV, *Conferencias Libremercantistas*. Madrid, Imprenta de Manuel Galiano, 1863, pág. 146.

<sup>63</sup> Destacan en Oviedo dos insignes reformistas: D. Adolfo Álvarez Buylla, Catedrático de Economía y Hacienda Pública de la Universidad de dicha ciudad, y Adolfo Posada, docente de Derecho Político de la misma Universidad. Ambos, junto con el periodista Luís Morote, determinarían un acercamiento al giro social del partido liberal a partir de 1902 en el Gobierno del liberal Canalejas, y que serviría de base para la creación del Instituto de Reformas Sociales en 1903 por el Gobierno conservador de Silvela. MONTERO, F., “Conservadores y liberales ante la cuestión social: el giro intervencionista”, en *Revista de Filología Románica*, Universidad Complutense de Madrid, nº 14 (1997), pág. 501. Sobre el movimiento de Oviedo, LAPORTA, F.J., *Adolfo Posada: política y sociología en la crisis del liberalismo español*, Madrid, Edicusa, 1974, pág. 28 a 57.

En numerosas ocasiones se ha cuestionado la paternidad ideológica del reformismo social en España. En el siglo XIX, en los años setenta, se puede decir que fueron las corrientes krausistas y positivistas<sup>64</sup>, ligadas a la Institución Libre de Enseñanza, dirigida por Francisco Giner de los Ríos, las que iniciaron el movimiento de intervención estatal en las cuestiones obreras<sup>65</sup>. La línea directriz del krausismo español parte de que el Derecho no es una ciencia, sino un ideal de vida<sup>66</sup>. La visión del Derecho de los krausistas, tenía como presupuesto previo la existencia y reconocimiento de los derechos del hombre, sólo en este caso cabe hablar de Derecho. De este modo, para los krausistas sólo hay Derecho cuando hay justicia, y sólo hay justicia cuando hay libertad: libertad general y libertades concretas<sup>67</sup>. En los años noventa las posturas frente al intervencionismo se agrupaban en aquellos que eran abiertamente contrarios a cualquier tipo de intervención estatal (liberales clásicos como Joaquín María Sanromá, Laureano Figuerola o Melchor Salvá), los intervencionistas moderados de formación krausista (Moret o Azcárate) y los intervencionistas decididos, encarnados en los conservadores canovistas<sup>68</sup>, pero se aprecia en todas estas posturas un progresivo proceso de convergencia en el sentido de ir aceptando un prudente intervencionismo<sup>69</sup>.

Pese a que existen tesis que sostienen que el reformismo social es obra de una ideología determinada, y en concreto de la izquierda liberal española (Moret, Azcárate, Buylla o Posada), se debe afirmar que tanto liberales, como republicanos, católicos sociales, o conservadores reformistas se plantearon la necesidad de encontrar solución a la cuestión social<sup>70</sup>. De este modo, resulta inútil entrar en discusiones sobre a quien

---

<sup>64</sup> Sobre el positivismo y su aparición en la ciencia jurídica en España, GIL CREMADES, J.J., *El reformismo español. Krausismo, escuela histórica y neotomismo*, Barcelona, Ariel, 1969, pág. 183 y siguientes.

<sup>65</sup> Como se ha señalado, el krausismo es un fenómeno que tiene su origen en la debilidad política y conceptual del liberalismo español entre 1833 y la Revolución de 1868, justo antes del sexenio liberal que precedió a la Restauración. Se basa en la filosofía de Krause, que corresponde a un típico sistema de filosofía romántico, y que centrándose en un único punto de apoyo- el yo o alma inteligente- ahonda en el conocimiento interior y explora la descripción exterior que anida en la percepción, el entendimiento y la razón, modificando sin desmarcarse el esquema establecido por el criticismo kantiano. CASANOVAS ROMEU, P., “El krausismo en la historia intelectual catalana”, en AA.VV, *Un siglo de derecho sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)*, Bellaterra, Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, 2006, pág. 115.

<sup>66</sup> GIL CREMADES, J.J., *El reformismo español. Krausismo, escuela histórica y neotomismo*, cit., pág. 52.

<sup>67</sup> LAPORTA, F.J., *Adolfo Posada: política y sociología en la crisis del liberalismo español*, cit., pág. 97.

<sup>68</sup> ALZAGA RUIZ, I., en “Estudio preliminar”, cit., pág. 40.

<sup>69</sup> MONTERO, F., “Conservadores y liberales ante la cuestión social...”, cit., pág. 495.

<sup>70</sup> MONTOYA MELGAR, A., “El reformismo social en los orígenes...”, cit., pág. 82.

corresponde el mérito de la reforma social, pues fue fruto de todas las corrientes ideológicas en mayor o menor medida y no existe gran diferencia entre que las propuestas de reforma fueran formuladas por conservadores o por liberales, ya que *“liberales y conservadores de todos los países, casi solo diferenciados en el nombre”* se consagraban *“con entusiasmo a los progresos de la legislación social”*<sup>71</sup>. Así, cabe concluir con la doctrina más autorizada, que el reformismo social fue impulsado tanto desde *“élites políticas...en el ámbito conservador (Dato), como en el liberal (Canalejas)”*<sup>72</sup>.

En España, frente al radicalismo de los liberalismos más extremos y de las propuestas revolucionarias socialista y anarquista, se impuso una tesis armónica o integradora de la cuestión social, que parte de la idea de una reforma gradual y pacífica de la sociedad<sup>73</sup>. En palabras de Montoya Melgar, se impuso *“la tercera vía”*<sup>74</sup>, abriéndose camino *“un consenso, bastante compartido, sobre la inevitabilidad de un cierto moderado intervencionismo social del Estado, bien entendido, que a partir de ahora pocos se atreverán a discutir”*<sup>75</sup>.

### **1.3 Fundamentos de la intervención estatal en la seguridad e higiene en el trabajo.**

Las causas generales que se han señalado como justificativas de la intervención estatal en la cuestión social estaban reforzadas en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Las primeras reclamaciones efectuadas por los obreros en relación con sus condiciones laborales tras la revolución industrial fueron reivindicaciones relacionadas con las malas condiciones de seguridad en la que se desarrollaban sus trabajos en talleres y fábricas<sup>76</sup>. El intervencionismo legislativo en esta materia era admitido incluso por los

---

<sup>71</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 97.

<sup>72</sup> MONTERO, F., “Conservadores y liberales ante la cuestión social...”, cit., pág. 493.

<sup>73</sup> Se implanta por tanto en España un intervencionismo que elaboró *“reformas legislativas prácticas, razonables y elevadas inspiradas en un sentimiento de profunda justicia buscando en ellas un medio de satisfacer las aspiraciones legítimas de los trabajadores y de afianzar la paz social”*. ESPUNY TOMAS, M.J., “Eduardo Dato y la legislación obrera”, en *Historia Social*, nº 43 (2002), pág. 14.

<sup>74</sup> MONTOYA MELGAR, A., “El reformismo social en los orígenes...”, cit. pág. 87. En el mismo sentido se pronuncia DATO E IRADIER, E., “Significado y Representación de las Leyes...”, cit., pág. 19.

<sup>75</sup> MONTERO, F., “Conservadores y liberales ante la cuestión social...”, cit., pág. 496

<sup>76</sup> FERNANDEZ DOCAMPO, M.B., *Seguridad y salud laboral en las obras de construcción: obligaciones y responsabilidades*, Cizur Menor, Aranzadi, 2003, pág. 34.

tratadistas más liberales, en base a la competencia estatal de tutela y defensa de la salud pública, extendiendo esta competencia también al ámbito de las organizaciones productivas<sup>77</sup>.

Médicos higienistas, sociólogos, jurisconsultos, literatos y moralistas del siglo XIX denunciaron repetidamente la gravedad de la situación de los trabajadores de la industria, abocados continuamente a accidentes, y postularon con reiteración la adopción por el Estado y los patronos de medidas preventivas<sup>78</sup>. Resulta ilustrativo el preámbulo del Reglamento de Policía Minera de 1897 que ofrece dos justificaciones de sus normas: la "*policía y seguridad*", términos clásicos de la intervención del Estado- gendarme; y el "*mejoramiento de la condición de la clase obrera*" frente a la "*codicia, la ignorancia y la temeridad*", causa de accidentes evitables<sup>79</sup>.

### 1.3.1 Justificación ideológica de la intervención normativa en seguridad e higiene.

En el último cuarto del siglo XIX, la práctica totalidad de las ideologías políticas compartían la teoría de que cualquier lucro empresarial obtenido en un negocio que obligue a prescindir de la salud de los obreros no resultaba éticamente respetable<sup>80</sup>. Se afirmaba que, "*si es precepto de caridad cristiana el evitar cualquier mal al prójimo, este precepto se convierte en imperativo de justicia cuando se trata de la salud de los que están sujetos a un duro trabajo y con el amasan riquezas de que sólo en mínima parte han de disfrutar*"<sup>81</sup>. Por todo ello, "*la intervención del Estado en asunto tan interesante como el de velar por la salud y seguridad de los obreros es indiscutible*"<sup>82</sup>.

---

<sup>77</sup> Este extremo se puede constatar en el discurso de ingreso a la Academia de Ciencias Morales y Políticas de Madrid, en junio de 1890, del liberal José Salmero que negaba la intervención del Estado en la crisis social, excepcionando lo que se refiere a la higiene en los centros de trabajo. MONTERO GARCIA, F., "La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España: 1890- 1900 (parte I) El debate académico", cit., pág. 135 y 145. En el mismo sentido, se señala que incluso los tratadistas más contrarios al intervencionismo admitían que al Estado le correspondía la tarea de previsión de los accidentes en el trabajo, en atención a su función de policía. NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. y PERTÍÑEZ VÍLCHEZ, F., *Responsabilidad civil empresarial y riesgos laborales*, Barcelona, Bosch, 2002, pág. 23.

<sup>78</sup> MONTOYA MELGAR, A. y PIZA GRANADOS, J., *Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 29.

<sup>79</sup> MARTIN VALVERDE, A., "La formación del derecho del...", cit., pág. LXV.

<sup>80</sup> VALENTI VIVO, I., *La Intoxicación en la Industria Moderna*, cit., pág. 26

<sup>81</sup> SALCEDO GINESTAL, E., *Estudios elementales de higiene industrial. Directorio de los patronos en la higienización de las industrias*, Madrid, Madrid Médico, 1904, pág. 7.

<sup>82</sup> *Proyecto del Reglamento general de seguridad e higiene del trabajo. Boletín del Instituto de Reformas*



También desde el punto de vista de los derechos humanos y del Derecho Natural se justificaba la existencia de normativa de prevención de riesgos laborales, ya que el hombre no puede trabajar sino en condiciones “*de seguridad e higiene preventivas para evitar toda lesión, ya violenta, ya derivada de la acción continua de elementos insalubres*” y ello por el mero hecho de su existencia personal<sup>83</sup>. El Derecho Natural no sólo justificaba la adopción de normas preventivas con el fin de salvaguardar el derecho a la dignidad e integridad de todo trabajador, sino que requería también como consecuencia lógica de estas medidas, reglas reparadoras o indemnizatorias, para el supuesto de que ocurriera una contingencia en el marco de las relaciones productivas. Desde esta perspectiva se afirmaba que “*es contrario a la dignidad humana...que un patrono, al dar trabajo a un obrero, no emplee todos los recursos oportunos para ponerlo a cubierto de un accidente o de una enfermedad. Aunque el obrero consienta en trabajar en una fábrica en la cual no existe garantía alguna de seguridad, ni se ha tomado medida alguna de higiene, la sociedad no debe consentirlo, porque un hombre no tiene derecho a jugar de esta manera con su vida y con su salud*”<sup>84</sup>.

La intervención legislativa en materia de seguridad e higiene resultaba justificada desde una perspectiva individualista<sup>85</sup>, en el sentido de reconocer el derecho del operario a mantener su integridad y normalidad fisiológica y funcional, teniendo como contrapartida lógica y necesaria un deber colectivo de protegerla, que ha de estar dirigido por la acción estatal<sup>86</sup>. Pero con independencia de procedimientos técnicos o de construcciones científicas más o menos elaborados, la realidad de los hechos imponía la “*intervención de alguna fuerza superior a la avaricia capitalista, llámese Estado, Religión, Moral, Justicia,*

---

*Sociales*, nº 27 (1906), pág. 183.

<sup>83</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 128.

<sup>84</sup> YABEN YABEN, H., *Exposición y crítica del llamado intervencionismo del Estado*, cit., pág. 102.

<sup>85</sup> La escuela liberal o individualista, partiendo de la orientación marcada por los partidarios de los sistemas fisiocrático e industrial, reconoce que el Estado deber garantizar la seguridad y libertad de todos y cada uno de los individuos que viven en sociedad, pero absteniéndose de toda intervención en los problemas económicos. ESPEJO DE HINOJOSA, R., *Síntesis de Economía Política*, Barcelona, 9ª edición, 1942, pág. 30.

<sup>86</sup> HERNÁINZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1945, pág. 417. La función de garantizar el orden público, la seguridad y la salud era una de las que legitimaban la propia existencia del Estado y por tanto, el reconocimiento del Estado llevaba consigo la admisión de dicha función. Sobre este punto, LEGAZ Y LACAMBRA, L., *Filosofía del Derecho*, Barcelona, Bosch, 4ª edición, 1975, pág. 623 y siguientes.

*Derecho, algo en fin, que ponga término a la serie de vergüenzas y abyecciones que han hecho del trabajo el más cruel de todos los estigmas que pueden afligir a la humanidad*”, devolviendo al obrero su condición de hombre y su dignidad personal<sup>87</sup>.

Sólo desde algún sector del liberalismo, se consideró la posibilidad de no intervenir en estas materias en tanto en cuanto no lo hicieran los países de nuestro entorno, por creer que la existencia en un país de una regulación en materia de seguridad e higiene en el trabajo restaba competitividad industrial frente a otro que careciera de dicha legislación. La propia realidad hizo que dicha tesis resultará indefendible en la práctica, pues países que contaban con legislación protectora en materia de seguridad e higiene, como Bélgica o Alemania, estaban industrialmente mucho más desarrollados que países como España, donde la intervención legislativa resultaba menor y su retraso industrial era considerable<sup>88</sup>. Realmente, este tipo de justificación ideológica no dejaba de ser una simple estrategia de un sector contrario al intervencionismo con el fin de dilatar las reformas necesarias “*hasta el día en que la reglamentación internacional de las condiciones del trabajo se haya hecho posible*”<sup>89</sup>.

Atendiendo a nuestro país, resulta ilustrativo el discurso inaugural del curso 1891/92 de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, a cargo de López Puigcerver, en el que, admitiendo la intervención del Estado en materia de seguridad e higiene del trabajo, concluía que “*reglamentar, pues, desde el punto de vista de la higiene y seguridad, el ejercicio de la industria, favorecer y estimular los trabajos privados y vigilar el cumplimiento de la ley, son los deberes del Gobierno respecto a la prevención de los accidentes*”<sup>90</sup>. De este modo, no cabía rechazar la intervención estatal en materia de

---

<sup>87</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 404.

<sup>88</sup> MARVA, J., *El trabajo en las minas (a propósito de las peticiones que las sociedades obreras elevaron al Gobierno el año 1909)*, Algorta, Zero, 1970, pág. 28.

<sup>89</sup> JAY, R., *La protección legal de los trabajadores* Madrid, Revista de Legislación y Jurisprudencia, 1905, cit., pág. 79. En relación a este tema, entendía el ilustre profesor de la Universidad de París que “*únicamente los falsos amigos de la protección internacional de los trabajadores, falsos amigos más peligrosos que los adversarios declarados, pueden pedir o aceptar que se suspenda la realización de las reformas necesarias*” aduciendo como excusa la necesidad de una legislación internacional armonizada en materia de protección legal de los trabajadores.

<sup>90</sup> Recoge un extracto de la intervención del liberal López Puigcerver, GONZÁLEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997, pág. 77. En el mismo discurso del 31 de octubre de 1891, en la Academia de Jurisprudencia de Madrid, López Puigcerver, pese a justificar el intervencionismo estatal en materia preventiva, se opone a la

seguridad e higiene en base a una pretendida libertad del trabajo, ya que ésta, como cualquier libertad, debía tener como límites la seguridad y la salubridad pública. Por todo ello, “*la intervención de los Gobiernos en la reglamentación de los preceptos de salubridad y seguridad obrera...es perfectamente lícita, y en este punto hállanse de acuerdo todas las legislaciones*”<sup>91</sup>.

### 1.3.2 Limitaciones en la intervención preventiva: ámbito subjetivo de aplicación.

La escasez de los salarios de los obreros había originado que en muchas familias, con el fin de garantizar su propia subsistencia, fuera preciso el trabajo de las mujeres y los niños, empezando la familia obrera “*poco a poco a dislocarse, el hogar doméstico obrero perecía, la salud y la educación de los hijos se veía comprometidas por la vida del taller en primer término y después porque los vínculos de familia se iban relajando*”<sup>92</sup> e introduciéndose de lleno ambos colectivos en el mundo de las relaciones industriales.

Las primeras normas que surgieron en materia de protección a los trabajadores frente a los riesgos que se pudieran derivar del trabajo vienen caracterizadas por estar delimitadas en cuanto a su ámbito subjetivo de aplicación, siendo dirigidas a los grupos de trabajadores considerados más débiles: mujeres y menores. La protección al obrero varón y adulto solo se limitaba a los peligros más alarmantes. Es por esta razón por lo que a esta obra legislativa se le ha denominado caritativa, tuitiva o filantrópica<sup>93</sup>. Impregnada de este carácter tuitivo o pietista, la primera legislación social iba dirigida hacia la protección derivada de “*las desastrosas condiciones de trabajo, inseguras, antihigiénicas e inhumanas y las consecuencias que el sistema generaba*”<sup>94</sup>.

---

teoría del riesgo profesional y al seguro de accidentes obligatorio, por considerarlos injerencias estatales. MONTERO GARCIA, F., “La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España: 1890- 1900 (parte I) El debate académico”, cit., pág. 145.

<sup>91</sup> MARVA Y MAYER, J., *Museos de higiene y seguridad del trabajo*, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 32 (1907), pág. 624.

<sup>92</sup> SALMERON Y GARCIA, N., *El contrato colectivo del trabajo*, cit., pág. 27.

<sup>93</sup> MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 16ª edición, 1995, pág. 68. En este mismo sentido la califican DE LA VILLA, L.E., “Nacimiento del derecho obrero en España”, en AA.VV. , *Actas del I symposium de historia de la administración*, Madrid, Instituto de estudios administrativos, 1970, pág. 555; GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., pág. 69; y ALEMANY ZARAGOZA, E. y MARTIN LOPEZ, M.P., *Derecho Laboral*, Barcelona, UOC, 2005, pág. 10.

<sup>94</sup> GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., pág. 69.

La regulación conjunta de estos dos grupos de trabajadores, mujeres y niños, se fundaba en la creencia de que ambos colectivos eran susceptibles de una protección basada en principios comunes<sup>95</sup>. Las tesis de abstención de la norma estatal en las relaciones de trabajo se truncaban frente a estos dos colectivos por dos motivos principalmente. Por una parte, se justificaba la necesidad de protección de las mujeres y los menores en base a razones de “*carácter fisiológico*”<sup>96</sup> por entender que la explotación masiva de los mismos acarrearía a la sociedad a medio plazo una grave depauperación de la salud. De otra, razones benéfico- morales obligaban al legislador a intervenir en las condiciones laborales de los trabajadores<sup>97</sup>.

Esta especial protección legislativa a mujeres y a niños en el trabajo supuso un retroceso de la ideología liberal del “*laissez- faire*”. Sin embargo, era ésta una intervención en la vida económica que se legitimaba en último término, sin abandonar el concepto de Estado- gendarme, a partir de las competencias que al mismo le correspondían en cuanto a la tutela y defensa de la salud pública<sup>98</sup>. La misma razón justificaba que por parte del legislador surgieran normas de seguridad e higiene, normas que se explicaban como una prolongación en las empresas de las competencias que tenía el Estado atribuidas en materia sanitaria. De este modo, se puede afirmar que el intervencionismo del Estado, un tanto caótico y asistemático al principio, se plasmó fundamentalmente en los primeros momentos en normas de seguridad e higiene en el trabajo, dirigidas especialmente a la protección de las denominadas medias fuerzas, mujeres y niños, “*sometidas a condiciones laborales infrahumanas y que ponían en peligro el futuro de la fuerza de trabajo e incluso la defensa nacional*”<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> GONZALEZ DÍAZ, F.A., *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2002, pág. 381.

<sup>96</sup> SUÁREZ GONZÁLEZ, F., *Menores y mujeres ante el contrato de trabajo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967, pág. 29.

<sup>97</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LXIV. También fueron aducidas en la época razones de índole económica, al entender que la limitación del trabajo de los menores resultaba beneficiosa para el desarrollo económico del país, ya que aumenta los puestos de trabajos libres para las personas adultas. SUÁREZ GONZÁLEZ, F., *Menores y mujeres ante el contrato de trabajo*, cit., pág. 30.

<sup>98</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LXIV.

<sup>99</sup> GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., pág. 70. Como señala este autor, el estado de salud de los jóvenes que se incorporaban a filas llegó a ser tan precario y tan poco saludable que desde diferentes ámbitos se advertía del peligro intrínseco que conllevaba el contar con una nación enferma.

En relación con los niños, se señalaba que el Estado debía asumir un papel de tutor, debiendo “*protegerle(s) hasta su virilidad, asegurar su instrucción, velar sus primeros pasos en la vida del trabajo para asegurar un crecimiento y desarrollo*”, que les permita llegar a una vida adulta en plenas condiciones de salud<sup>100</sup>. Desde la escuela liberal no se oponía ningún tipo de resistencia a la intervención normativa a favor de los menores, aunque luego en la práctica ésta no se asumiera con la misma unanimidad que en su argumentación teórica<sup>101</sup>.

Doctrinalmente, se justificaba la acción estatal, ya que sólo a través de la garantía normativa de la salud de los niños en el trabajo se lograba la consecución de un país próspero, evitando la exposición del menor a riesgos que pudieran incidir en aspectos como su capacidad de reproducción, con los consiguientes peligros que puedan materializarse en un futuro<sup>102</sup>. Se señalaba que el empleo de niños en industrias y talleres sin las debidas medidas de seguridad e higiene, tiene “*temibles consecuencias, para el porvenir de una nación*”, ya que “*la nación que tolerase largo tiempo semejante abuso, se condenaría por si misma a no tener sino generaciones diezmadas, sin vigor, sin energía, casi fatalmente condenadas a todas las ignorancias, y a todos los vicios*”<sup>103</sup>.

Atendiendo a las mujeres, su especial protección era de pacífica admisión en la época, salvo por parte de un sector ideológico contrario a todo tipo de intervencionismo que argumentaba que al ocupar la mujer el mismo puesto que el hombre en muchas de las fábricas, debía estar regida por la misma Ley que éste. Además, se argumentaba que legislar en este sentido era un límite o coacción por parte del legislador que privaba de su libertad de contratación a las partes<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> MARVA, J., *El trabajo en las minas (a propósito de las peticiones que las sociedades obreras elevaron al Gobierno el año 1909)*, cit., pág. 27.

<sup>101</sup> JAY,R., *La protección legal de los trabajadores*, cit., pág. 7.

<sup>102</sup> GONZALEZ DÍAZ, F.A., *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 382.

<sup>103</sup> JAY,R., *La protección legal de los trabajadores*, cit., pág. 9.

<sup>104</sup> CABEZA SANCHEZ-ALBORNOZ, S., “Legislación protectora de la maternidad en la época de la Restauración española”, en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, Universidad Complutense de Madrid, nº VI (1985), pág. 148. Entroncaba esta ideología con el denominado darwinismo social, contrario a cualquier tipo de tutela pública a los económicamente débiles. Hacia 1880 los discípulos de Darwin estaban tan convencidos de la verdad del principio de selección natural, que “*en lugar de profundizar con rigor científico en el examen de las pruebas, preferían dejarse llevar por la imaginación y mostrar la fecundidad del mismo aplicándolo como principio explicativo a los más diversos fenómenos*”, incluso al ámbito de las

Con independencia de esta puntual oposición, la intervención legislativa en relación al trabajo de la mujer era admitida con carácter general en el último cuarto del siglo XIX en Europa en base a un doble motivo. Por una parte, destacan las justificaciones vinculadas con prejuicios relativos a la debilidad física, intelectual y moral de la mujer, llevando a tratamientos normativos discriminatorios sutiles, materializados principalmente en la exclusión de la mujer de numerosos trabajos a través de normativa prohibitiva en atención a unos supuestos principios protectores frente a las industrias insalubres o peligrosas<sup>105</sup>. En este sentido, se alegaba la supuesta debilidad física del género femenino, la incompatibilidad entre la exigencia laboral y el cuidado de la prole y el hogar familiar, o la indignidad que representaba para la mujer entrar en contacto con los ambientes sucios e insalubres de las fábricas y talleres de los primeros tiempos de la época industrial<sup>106</sup>. Junto a estas razones, las primeras normas se apoyan también en el hecho diferencial biológico de la maternidad, justificando la especial protección de la mujer en el ámbito laboral con el fin de que su salud no sufriera deterioro, que más tarde redundaría en perjuicio de sus hijos y por tanto de las generaciones futuras y en último término del interés nacional. Además la protección durante el embarazo y el puerperio se hacía necesaria con el fin de que la mujer pudiera desempeñar la misión de ser madre<sup>107</sup>.

### *1.3.3 Configuración de la intervención preventiva en cuanto a su objeto de regulación.*

---

relaciones productivas. GEYMONAT, L., *Historia de la filosofía y de la ciencia*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1998, pág. 567. Amplían este punto, ESPINA, A., “El darwinismo social: de Spencer a Bagehot”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 110 (2005), pág. 175 a 212 y SANDIN, M., “Sobre una redundancia: el darwinismo social”, en *Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencias*, nº 2 (2000), pág. 27 a 50.

<sup>105</sup> MONTOYA MELGAR, A., “El derecho del trabajo como instrumento de igualdad de mujeres y hombres”, en AAVV, *La presencia femenina en el mundo laboral. Metas y realidades*, Cizur Menor, Aranzadi, 2006, pág. 31.

<sup>106</sup> PIZA GRANADOS, J., “Prohibición de trabajos penosos a la mujer”, en AAVV, *La presencia femenina en el mundo laboral. Metas y realidades*, cit., pág. 237.

<sup>107</sup> Estudios de finales del siglo XIX habían demostrado que determinadas actividades industriales tenían efectos sobre la mujer y la reproducción. Así, por ejemplo, en las grandes comarcas lineras, se observó una notable despoblación, descubriéndose la relación entre la esterilidad y el trabajo de la mujer en tales industrias. ELEIZEGUI LÓPEZ, J.I., *Nociones de Higiene Industrial*, Barcelona, Sucesores de Manuel Soler, 1913?, pág. 7 y 56. En idénticos términos, diferentes estudios del último cuarto del siglo XIX habían concluido que las enfermedades y la mortalidad entre los niños de corta edad cuyas madres frecuentan las fábricas era excesiva, achacando la misma a la falta de cuidado y a la lactancia artificial. JAY,R., *La*

Si atendemos al ámbito objetivo o material, el primer fenómeno ante el cual los legisladores mostraron su nueva sensibilidad fue el de los accidentes de trabajo. El incremento de percances en el trabajo, debido a la concentración de operarios en las grandes industrias, unido a la utilización de nueva maquinaria accionada por vapor y electricidad, transformaron el accidente de trabajo, en cuanto a su frecuencia, de ser aislado a ser reiterado. En palabras de un ilustre comentarista de la época: “*Ayer la labor manual no ponía en gran riesgo al obrero, auxiliado de rudimentarios instrumentos de trabajo y entregado a su propia fuerza; hoy en la industria es el hombre factor auxiliar de la gran maquinaria que aquella necesita*”, siendo importante el riesgo que corre, por lo que estas nuevas circunstancias exigían nuevas normas<sup>108</sup>.

La multiplicación de los daños, unida a la desaparición del antiguo régimen gremial y corporativo, que con mayor o menor alcance venía dando solución a la asistencia al accidentado, hizo que durante el siglo XIX la conciencia del legislador estuviera centrada en el hecho del accidente de trabajo, primero desde una óptica reparadora, pero íntimamente ligada con ella, desde la preventiva<sup>109</sup>. La pérdida de personal y el freno a la productividad fueron también elementos básicos que impulsaron el movimiento legislativo en relación con los accidentes y su prevención<sup>110</sup>.

La lastimosa situación económica en que quedaba generalmente el accidentado y el hecho de que el accidente de trabajo fuera consecuencia directa de la industrialización, de la nueva maquinaria y de las cadenas de producción, que sometían al individuo a jornadas interminables, hizo que muy pronto se pensara en la necesidad de imputar al empresario la responsabilidad por los daños que se pudieran ocasionar a los obreros como consecuencia del desempeño de su profesión.

Hasta entonces, la injusticia social que representaba dejar desvalido al hombre inutilizado en el trabajo, había sido paliada en el terreno de los hechos sociales por la

---

*protección legal de los trabajadores*, cit., pág. 18 y 19.

<sup>108</sup> OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, Madrid, Ricardo Rojas, 1902, pág. 3.

<sup>109</sup> HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, cit., pág. 3.

<sup>110</sup> SOTO CARMONA, A., “La higiene, la seguridad y los accidentes del trabajo. España (1874-1936)”, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 23 (1985), pág. 391.

caridad del patrono o por la beneficencia privada o pública<sup>111</sup>. De este modo, se entendía que la sociedad humana era consustancial con la idea de desigualdad y que del juego de ésta con el principio de responsabilidad surgía espontáneamente la caridad como virtud privada y la beneficencia entendida como servicio administrativo<sup>112</sup>. Desde esta perspectiva, la reparación a los accidentados debía venir dada por la caridad y por la beneficencia. No obstante, la actuación de la beneficencia resultaba insuficiente para cubrir las necesidades de las clases industriales y urbanas surgidas del avance de la industrialización<sup>113</sup>. En otras ocasiones el perjudicado podría resarcirse de los daños causados, no sin un considerable esfuerzo, mediante una demanda de indemnización, basada en la responsabilidad civil que pudiera corresponder al patrono, por delito, culpa o negligencia<sup>114</sup>. Toda esta situación dará un vuelco con la promulgación en España de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900, que define lo que se entiende por accidente laboral, reconociendo el derecho que tiene el obrero a ser indemnizado por su patrono por las lesiones que sufra con ocasión o como consecuencia del trabajo que realiza.

A esta preocupación del legislador por los accidentes del trabajo, debemos en buena medida el surgimiento de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo. En la primera legislación social, prevención y reparación se configuraban como elementos indisociables con un fundamento coincidente. Así, la legislación de accidentes de trabajo al referirse a la “*previsión*” de los mismos, dio los primeros pasos para una consideración global de la prevención, centrada sobre todo en la evitación de lesiones traumáticas más que en la protección genérica de la salud laboral<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> Los tratados sobre beneficencia de la época entendían que la caridad pública era supletoria de la privada, teniendo la sociedad como uno de sus deberes principales el de proteger y amparar al desvalido. Desde la óptica de la beneficencia se entendía que el progreso de la civilización traía consigo el incremento de la miseria, debiendo paliarla la sociedad con el apoyo del Estado. ARIAS MIRANDA, J., *Reseña histórica de la beneficencia española*, Madrid, Imprenta del Colegio de sordo-mudos y de ciegos, 1862, pág. 149.

<sup>112</sup> HERNANDEZ IGLESIAS, F., *La Beneficencia en España*, Madrid, Establecimientos Tipográficos de Manuel Minuesa, 1876, Tomo I, pág. 131.

<sup>113</sup> COZAR SANTIAGO, A., “El avance social en la España de la Restauración, 1890-1923: Apuntes para su estudio”, en AA.VV., *El siglo XX: balance y perspectivas. V Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Valencia, Universidad de Valencia, 2000, pág. 329.

<sup>114</sup> GALLART FOLCH, A., *Derecho español del trabajo*, Barcelona, Editorial Labor, 1936, pág. 278.

<sup>115</sup> RODRIGUEZ- PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Prologo” a GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, Madrid, cit., pág. 19.



## 2.- ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA LEY DE ACCIDENTES DEL TRABAJO DE 1900 EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.

Hasta la aparición de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900, en materia de seguridad e higiene se promulgan de modo asistemático algunas disposiciones que no constituyen más que un tímido intento de regular aspectos parciales de la protección al trabajador por cuenta ajena de los riesgos que el trabajo comporta para su salud y que constituyen excepciones al régimen de la época, imbricado del dogma liberal de la libertad e igualdad de los contratantes. La normativa de este período se caracteriza por tener una doble finalidad preventiva y protectora, tratando conjuntamente ambas realidades y por la progresiva penetración del Estado en el ámbito de las relaciones laborales, en detrimento de la autonomía de las partes y del poder del empresario.

La finalidad tuitiva que se manifiesta en la legislación social desde sus inicios, se configura a través del establecimiento legal de un genérico deber de protección *ex lege* que vinculaba al empresario respecto a sus operarios y que se proyectaba a través de normas de orden público o de policía, de carácter administrativo, impuestas por el Estado en el ámbito de las relaciones industriales. De este modo, las normas de seguridad e higiene no se insertan en la lógica contractual, porque el contrato de trabajo sigue rigiéndose por el Código Civil, sino en el seno de las normas de policía de carácter público<sup>116</sup>. Con todo, no cabe obviar que progresivamente, junto con el deber básico de retribuir, se van configurando otra serie de obligaciones empresariales, entre las que destacan las derivadas de las condiciones de seguridad e higiene en el ámbito laboral, que constituye una de las primeras obligaciones empresariales surgidas en el marco de las relaciones laborales<sup>117</sup>.

Todas las referencias que normativamente se hacían en relación a la protección de la salud y la seguridad en el ámbito del trabajo, se incardinaban dentro de disposiciones que tenían por objeto la regulación de otros aspectos de las relaciones industriales, pero

---

<sup>116</sup> *Ibidem*, pág. 19.

<sup>117</sup> GARRIGUES GIMENEZ, A., *La organización de la prevención en la empresa*, Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 1997, pág. 35. Si bien, la obligación no se incorpora al contenido del contrato, sino que se deriva de disposiciones de orden público administrativo que toma a éste como supuesto de hecho. RODRIGUEZ- PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Prologo”, cit., pág. 20.

obedeciendo todos sus contenidos en última instancia al mismo fundamento preventivo y protector. Aunque esta normativa no refería expresamente la existencia de un deber empresarial de protección, si que “*delimitaba ciertas obligaciones del empresario orientadas a la protección del trabajador en determinados aspectos*” relacionados con la seguridad y la salubridad en el ámbito de la prestación laboral<sup>118</sup>.

Pese a su limitada aplicación en la práctica, conviene destacar diferente normativa que antecedió a la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900 y que puede ser considerada como la artífice de los primeros e incipientes pasos en la configuración normativa de la seguridad e higiene en el marco de las relaciones laborales en nuestro ordenamiento jurídico, encontrándose también en los mismos genes de toda nuestra legislación social y de nuestro Derecho del Trabajo<sup>119</sup>.

## 2.1 La Ley Benot de 1873.

La Ley de 24 de julio 1873<sup>120</sup>, sobre “*el trabajo en los talleres y la instrucción en las escuelas de los niños obreros*” (Ley Benot) contiene una regulación muy ambiciosa para su época en relación a las condiciones laborales de los trabajadores menores<sup>121</sup>. Ha sido considerada por parte de la doctrina como “*la primera de las leyes obreras españolas en sentido estricto*”<sup>122</sup>. Otro sector doctrinal, por el contrario, entiende que no se puede

---

<sup>118</sup> GARRIGUES GIMENEZ, A., *La organización de la prevención en la empresa*, cit., pág. 36.

<sup>119</sup> RODRIGUEZ- PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Prologo”, cit., pág. 18.

<sup>120</sup> *Gaceta de Madrid*, 28 de julio 1873. Eduardo Benot y Rodríguez (1822-1907), presentó el Proyecto de Ley que lleva su apellido, siendo Ministro de Fomento, durante el mandato de Pi i Maragall, en las Cortes Constituyentes de la I República, el 25 de junio de 1873.

<sup>121</sup> El hecho de que la norma fuera innovadora si atendemos al contexto histórico y al desarrollo industrial español, no puede hacernos obviar el retraso que la Ley Benot presenta respecto a otras normas europeas similares en su contenido y que fueron publicadas muchos años antes. A título meramente ilustrativo se pueden señalar: Ley de 1839, destinada a reglamentar el trabajo de los obreros jóvenes de las fábricas de Prusia, Reglamento para el trabajo de los niños y jóvenes en las fábricas y talleres del Reino Unido de la Gran Bretaña de 29 de agosto de 1833, Ordenanza del Gran Ducado de Baden de 4 de marzo de 1840 respecto a la instrucción de los niños ocupados en las fábricas, Ley relativa al trabajo de los niños empleados en Francia en las fabricas, hornos, talleres durante la monarquía de Luis Felipe, 22 de marzo de 1841 etc. Una relación más extensa se encuentra en GAY, N., *Las Clases Proletarias. Estudios para su mejoramiento*. Citado por CASTERAS, R., *Actitudes de los sectores catalanes en la coyuntura de los años 1880*, Barcelona, Anthropos, 1985, pág. 314.

<sup>122</sup> DE LA VILLA, L.E., “Nacimiento del derecho...”, cit., pág. 556. En el mismo sentido, Montoya Melgar se refiere a “*la primera ley laboral en sentido propio*”. MONTROYA MELGAR, A. y PIZA GRANADOS, J., *Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 24. En idénticos términos, Suárez González conceptúa la Ley Benot como “*el punto de arranque del moderno Derecho del Trabajo*”. SUÁREZ GONZÁLEZ, F., *Derecho del Trabajo*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 4ª edición, 1986, pág. 102.

admitir que el derecho obrero comience en España con la promulgación de la Ley Benot<sup>123</sup>. Algún autor la ha llegado a definir como una norma episódica, paternalista e inorgánica que no responde a una orientación de política social definida, sino a un vago sentimiento de piedad y caridad hacía el más débil<sup>124</sup>. Con independencia de este tipo de valoraciones, lo que resulta evidente es que esta disposición es la primera en nuestro país que toma en consideración las condiciones de higiene y la seguridad de los obreros<sup>125</sup>.

La Ley Benot surge a partir del estudio que ordenó hacer el Congreso de los Diputados en 1871 sobre el estado de la clase obrera, constituyendo el mayor logro normativo del paso efímero de la I República. Todo su contenido está imbricado de la ideología reformista de Pi i Maragall<sup>126</sup>. El 28 de octubre de 1871 el Presidente del Congreso, D. Antonio de los Ríos y Rosas, enviaba a todas las provincias una encuesta-interrogatorio dividida en función de sus cuatro grupos de destinatarios: las clases obreras agrícolas, los menestrales o artesanos, los obreros de las fábricas y los obreros de minas. Dentro de los frutos de esta información hay que inscribir a la Ley Benot, de 24 de julio de 1873<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup>MARTIN GRANIZO, L., y GONZALEZ ROTHVOSS, M., *Derecho Social*, Madrid (Reus), 2ª edición, 1932, pág. 26. En idénticos términos, TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, Alicante, Vda. De A. Reus, 1912, pág. VIII.

<sup>124</sup>SALA FRANCO, T., y otros, *Derecho del Trabajo*, Valencia, Tirant lo blanch, 9ª edición, 1995, pág. 55. En términos similares se ha señalado que la Ley Benot fue inspirada por “*la literatura lacrimógena del siglo XIX, con su horror típicamente burgués al nomadismo y a la explotación infantil*”. BORRAJO DACRUZ, E., *Introducción al Derecho del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 13ª edición, 2003, pág. 111.

<sup>125</sup> Con anterioridad a esta Ley, diferentes normas como la Real Orden de 11 de abril de 1860 o la de 11 de enero de 1865, dictaron reglas para el establecimiento de determinados tipo de industrias, fábricas de aguardientes y de pólvora respectivamente. Estas disposiciones habían tomado en consideración la seguridad, pero desde el punto de vista de la población, y no estrictamente del obrero. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 21 (1906), pág. 669. En idénticos términos de proteger la seguridad y la salud pública se dicta por el Ministerio de Fomento la Real Orden de 8 de enero de 1884, la cual, tras reconocer como prioritario el principio de la libertad de establecimiento de la industria, sólo prohíbe en su artículo 3º a aquellas que puedan perjudicar a la salud pública o las que dieran lugar a riesgo de incendio, sin entrar en mayor desarrollo sobre las mismas. *Gaceta de Madrid*, de 22 de enero de 1884, pág. 205 y 206.

<sup>126</sup> Un completo estudio sobre este punto es el elaborado por TRIAS BEJARANO, J, en el “Estudio preliminar” a PI I MARAGALL, F., *Pensamiento social*, Madrid, Ciencia Nueva, 1968, pág. 9 a 80. Entre la selección de escritos que recoge esta obra, es de señalar el elaborado por Pi i Maragall en fecha 5 de marzo de 1872, “Dictamen sobre bases económico- sociales para mejorar la condición de las clases jornaleras” que refleja en buena medida las disposiciones que se plasmarán en la Ley Benot. Así, la prohibición de trabajo para los niños menores de nueve años o la consideración de la mujer y los niños como sujetos de especial protección. PI I MARAGALL, F., *Pensamiento social*, Madrid, Ciencia Nueva, 1968, pág. 263 a 270.

<sup>127</sup> MARTINEZ SÁNZ, J., “El Ayuntamiento de Madrid ante el paro y los conflictos sociolaborales (1883-1903)”, en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, Jaén, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1987, pág.

### 2.1.1 *La protección del trabajo de los menores*

La norma contiene en sus preceptos diferentes disposiciones que inciden directa o indirectamente en la prevención y protección de los trabajadores menores en relación con el desempeño de sus tareas. Entre ellas podemos señalar las siguientes:

- Limitación de la duración de la jornada. Con esta norma, de aplicación exclusiva al medio industrial, quedará fijada la edad mínima de admisión al trabajo, prohibiéndose emplear en fábrica, taller, fundición o mina a ningún niño menor de diez años (artículo 1). Los artículos 2 y 3 limitan la jornada a cinco horas diarias en el caso de niños menores de 13 años y de niñas menores de 14 y a ocho horas diarias para los jóvenes de 13 a 15 años o de 15 a 17 en el caso de las mujeres. Además, la norma establece la prohibición de trabajos nocturnos para los y las jóvenes menores de quince o de diecisiete años respectivamente en aquellos trabajos en que se empleen motores hidráulicos o de vapor (artículo 4).
- En la Ley de 24 de julio de 1873 queda reflejada la preocupación educativa de las primeras leyes laborales, al obligar a determinadas empresas al sostenimiento de la instrucción primaria, exigiendo la instrucción obligatoria de los obreros entre 9 y 13 o 14 años, según sean niños o niñas respectivamente<sup>128</sup>, iniciándose un camino legislativo que configuraría la protección de la salud y seguridad del menor en un doble plano: desde el punto de vista de su salud y desarrollo físico y desde el plano educacional formativo<sup>129</sup>.

### 2.1.2. *Las primeras disposiciones preventivas de general aplicación.*

Excediendo el ámbito de aplicación que la Ley Benot pudiera tener si atendemos a su título, y constituyendo un gran avance en materia de condiciones laborales, se encontraba en el texto de la Ley un grupo de preceptos que contenían diferentes normas

---

75.

<sup>128</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LII

<sup>129</sup> APILLUELO MARTIN, M., *La relación de trabajo del menor de edad*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1999, pág. 144.

sobre seguridad e higiene en el trabajo<sup>130</sup>. Quizás por el propio título de la norma (Ley de 1873 sobre “*el trabajo en los talleres y la instrucción en las escuelas de los niños obreros*”), este grupo de preceptos ha pasado más inadvertido que el resto y ello pese a la trascendencia que tienen los mismos, si atendemos a la época en que se promulgan, y el estado de las condiciones de los trabajadores en ese momento histórico<sup>131</sup>. En referencia a este grupo de normas lo primero que se ha de destacar es que su ámbito de aplicación es general. Son preceptos de obligado cumplimiento con relación a todos los trabajadores, pues todos ellos tiene derecho a una protección frente a aquellos riesgos que se pudieran derivar del desempeño de su trabajo<sup>132</sup>. Esta misma técnica de extensión de la protección a todos los trabajadores por cuenta ajena, sin distinción de edad o de sexo, fue la utilizada por la Ley de Accidentes del Trabajo de 30 de enero de 1900.

No parecía en 1873 que existieran justificaciones doctrinales que integraran en el esquema liberal una legislación que protege de un modo general a la totalidad de los trabajadores asalariados. La Ley Benot se presentaba así como una muestra de intervencionismo legislativo en el conjunto global de las relaciones laborales y como una quiebra ideológicamente insuperable del principio del “*laissez faire, laissez passer*”<sup>133</sup>. La inaplicación de la norma hizo que las consecuencias de esta quiebra se aplazaran hasta que se publicara la Ley de 1900.

Dentro de este grupo de normas podemos destacar los artículos 6 y 9 de la Ley de 24 de julio de 1873. Respecto al artículo 6, la Ley Benot regula por primera vez con carácter general la contratación de servicios médicos para la prestación de primeros auxilios quirúrgicos en accidentes de trabajo y la disposición de un botiquín en los centros fabriles. El meritado artículo disponía literalmente en referencia a fábricas, talleres, fundiciones y minas que tuvieran más de 80 obreros y obreras mayores de 17 años y que estuvieran situados a más de cuatro kilómetros de lugar poblado que “*están obligados estos establecimientos a tener un botiquín y a celebrar contratos de asistencia con un Médico-*

---

<sup>130</sup> MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 68.

<sup>131</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LIII.

<sup>132</sup> GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, Madrid, cit., pág. 69.

<sup>133</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LXV. En el mismo sentido, PENDAS DIAZ, J., *Seguridad e Higiene en el Trabajo*, San Sebastián, Editorial Donostiarra, 1975, pág. 18.

*cirujano, cuyo punto de residencia no exceda de 10 kilómetros, para atender a los accidentes desgraciados que por efecto del trabajo puedan ocurrir*”. La norma señala como límite máximo de distancia entre el centro de trabajo y la residencia del médico-cirujano 10 kilómetros, que era la que se entendía apropiada para permitir al facultativo atender un caso de accidente urgente con garantías de éxito.

La imprecisión del precepto no permite saber hasta que punto la asistencia médica a los trabajadores siniestrados estaba garantizada. En cualquier caso, el valor de esta disposición viene dada por ser el primer precepto en el que se recoge la obligación legal de contar con los servicios de un facultativo en el ámbito de las organizaciones productivas<sup>134</sup>.

Pese a la relevancia de la anterior disposición, el gran avance que introdujo la Ley Benot fue la necesidad de aprobación en proyecto de los planos de los establecimientos industriales para verificar sus condiciones de seguridad e higiene recogida en su artículo 9<sup>135</sup>. Constituye ésta la primera referencia normativa a la necesidad de obtener una especie de visado de proyecto antes de constituir un establecimiento industrial, con el fin de verificar si en el mismo se van a cumplir las disposiciones mínimas de seguridad e higiene aplicables legalmente para salvaguardar la seguridad y salud de los trabajadores<sup>136</sup>.

Con anterioridad, diferentes disposiciones normativas habían establecido requisitos en materia de seguridad aplicables a determinados sectores de industria atendiendo a la seguridad pública más que a la de los propios operarios de la industria. Así, el artículo 14 de la Real Orden de 11 de enero de 1865 establecía que en las fábricas de pólvora y de otras clases de sustancias explosivas se debe solicitar un permiso de apertura acompañando

---

<sup>134</sup> MENÉNDEZ NAVARRO, A. y RODRÍGUEZ OCAÑA, E., “Aproximación al estudio de los recursos sanitarios en los establecimientos minero-metalúrgicos españoles a comienzos del siglo XX”, en AA.VV., *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, Madrid, Fundación de Investigaciones Marxistas, 1992, volumen I, pág. 270.

<sup>135</sup> El artículo 9 de la Ley Benot preceptuaba: “*Promulgada esta ley, no se construirá ninguno de los establecimientos de que habla el art. 1º, sin que los planos se hayan previamente sometido al examen de un jurado mixto, y hayan obtenido la aprobación de éste, respecto solo a las precauciones indispensables de higiene y seguridad de los obreros.*”

<sup>136</sup> El artículo 9 de la Ley Benot, contenía por primera vez, normativamente hablando, la expresión “*higiene y seguridad de los obreros*”, que posteriormente quedará consolidada como “*seguridad e higiene*” por la legislación social posterior. MONTROYA MELGAR, A. y PIZA GRANADOS, J., *Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 24.

planos de las instalaciones y de los mecanismos que se vayan a utilizar. Además, el artículo 15 preveía que no se concediera la licencia de apertura de la actividad sin el preceptivo informe de perito (arquitecto o ingeniero de minas de la provincia)<sup>137</sup>.

Con independencia de estos antecedentes que se refieren más al campo de la higiene y seguridad pública que al ámbito laboral, el artículo 9 de la Ley Benot demostraba que el legislador tenía una preocupación incipiente no solo por reparar el daño, sino también por evitarlo, buscando formulas de control que garantizaran que las condiciones higiénicas y de seguridad en los centros de trabajo fueran adecuadas y presentándose así como una normativa de decidido cariz preventivo.

El artículo 9 de la Ley Benot suponía una alteración de las tesis liberales imperantes en la época y una ruptura radical del abstencionismo estatal en favor de un intervencionismo que, desde el punto de vista dogmático e ideológico, se justificaba por la propia competencia del Estado- gendarme de velar por la salud pública. Para amortiguar la ruptura de los principios abstencionistas se encargaba la aprobación del proyecto a los jurados mixtos, que se configuraban como teóricas representaciones de todos los agentes sociales interesados en que se cumplimentaran las medidas preventivas implantadas, dejando relegada, de esta manera, la intervención del Estado.

Ya en esta época entendía el legislador que la prevención de los riesgos en el trabajo era un problema que afectaba a la sociedad en su conjunto y que su solución venía dada por una visión abierta, participativa y multidisciplinar de la realidad social y de las condiciones de seguridad e higiene que existían en el marco laboral. Impulsado por esta concepción atribuía a unos jurados mixtos, en los que no solo estaban obreros y patronos, sino también médicos y maestros (acentuando, por tanto, los aspectos sanitarios y educativos), la labor de verificar y autorizar las condiciones higiénicas y de seguridad que iban a existir en los nuevos establecimientos industriales.

### *2.1.3 Control del cumplimiento y eficacia de la Ley Benot.*

---

<sup>137</sup> *Gaceta de Madrid*, 11 de enero de 1865, nº 16.

La Ley Benot establecía como mecanismo para exigir el cumplimiento de sus preceptos la multa administrativa. El artículo 7 dispone que “*La falta de cumplimiento de las disposiciones anteriores será castigada con una multa de 125 a 1250 pesetas*”. Constituían éstas unas cifras muy importantes si atendemos a la fecha de referencia. La sanción pecuniaria era aplicable a todos aquellos establecimientos que incumplieran lo dispuesto en los primeros seis artículos de la Ley, no resultando aplicable para aquellos establecimientos que incumplieran lo dispuesto en el artículo 9. Esta falta de régimen sancionador y coercitivo y la ausencia de control e inspección convirtió al artículo 9 en una mera declaración de principios carente de eficacia normativa.

Por otra parte, el legislador encargada a jurados mixtos de “*obreros, fabricantes, Maestros de Escuela y Médicos, bajo la presidencia del Juez municipal*”, la vigilancia del cumplimiento de la Ley Benot y de su Reglamento, en la forma que este último determinara, y ello “*sin perjuicio de la inspección que a las Autoridades y Ministerio fiscal compete en nombre del Estado*” (artículo 8). Estos jurados mixtos que debían haber sido implantados, nunca fueron establecidos por la ausencia de desarrollo reglamentario de la Ley de 1873. Pese su inoperancia en la práctica, los jurados mixtos de la Ley Benot han sido valorados por parte de la doctrina, como un sistema pionero “*de participación colectiva e institucional en la res pública*”, dejando traslucir “*la desconfianza que ya en esos momentos los poderes públicos empiezan a manifestar, con respecto a la forma de fijar las condiciones de trabajo en los contratos, con base exclusivamente en la autonomía individual de las partes*”<sup>138</sup>.

La propia Ley establecía en su artículo transitorio único que, en tanto en cuanto no se constituyeran los jurados mixtos, la labor de “*inmediata*” inspección de los establecimientos industriales correspondería a los Jueces municipales. Esta transitoria no hace sino demostrar el fuerte interés que tenía el legislador de la época en dotar a la Ley Benot de una verdadera eficacia, la cual solo se podría lograr si se realizaba una tarea de verdadero control e inspección de todos los establecimientos industriales para verificar el cumplimiento de las condiciones de seguridad e higiene dispuestas por la norma.

---

<sup>138</sup> SALIDO BANUS, J.L., “Nacimiento y evolución de la negociación colectiva en España: el camino hacia



Sin embargo, y como se ha señalado, todos los testimonios y documentos históricos de la época demuestran que la Ley Benot no se aplicó, no pasando del papel del periódico oficial. Este incumplimiento de la Ley Benot queda acreditado por diferentes vías.

El primer reconocimiento expreso del incumplimiento de la norma se produjo desde diferentes ámbitos oficiales. A título ejemplificativo se pueden señalar el preámbulo del Decreto fundacional de la Comisión de Reformas Sociales (C.R.S.), la solicitud que realizó el presidente de la sociedad protectora de niños a la Dirección general de beneficencia y sanidad pidiendo que la Ley de 24 de julio, inoperante en la práctica, fuera nuevamente publicada en "*La Gaceta*", lo que no tuvo lugar<sup>139</sup> y la Real Orden de 8 de noviembre de 1884, recordando a los gobernadores que vigilasen con el más exquisito celo el cumplimiento de la Ley de 24 de julio de 1873.

Los testimonios sindicales ante la C.R.S.<sup>140</sup> y los tratadistas de la época nos dan también buena cuenta de la inobservancia continuada de la norma. En este sentido, las sociedades asistentes a las Conferencias obreras de Barcelona habían pedido la aplicación de la Ley Benot en Agosto de 1881. Al año siguiente el Congreso obrero nacional reunido en la misma localidad también lo trataba en sus deliberaciones<sup>141</sup>.

Durante 1885, en "*El Obrero*", órgano y publicación al servicio de la asociación obrera catalana "*Federación de las Tres Clases de Vapor*", se fue publicando la Ley Benot. Su publicación y comentarios adjuntos influyeron en las autoridades políticas barcelonesas para que intentaran aplicarla ante la desconsideración burguesa<sup>142</sup>.

---

su reconocimiento efectivo", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº 213 (2000), pág. 73. y ss.

<sup>139</sup>DE LA VILLA, L.E., "Nacimiento del derecho...", cit., pág. 556.

<sup>140</sup>Entre otros, el de Pablo Iglesias en nombre del *Arte de Imprimir* madrileño, recogido por CASTILLO, S., en "Estudio introductorio" a Reformas Sociales, *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, 1985, 5 tomos, edición facsímil al cuidado de Santiago Castillo, pág. CXXXI.

<sup>141</sup> *Ibidem*, pág. CXXXI

<sup>142</sup> La "*Federación de las Tres Clases de Vapor*", de tendencia socialista moderada, era la asociación más importante de los obreros catalanes del algodón que trabajaban con máquinas accionadas a motor. Tenía unos 15.000 afiliados y contaba con "*El Obrero*" como el principal instrumento para difundir sus ideas. Este diario, contaba con una sección cotidiana, "*Accidentes de Trabajo*", que era una de las más leídas y comentadas en el resto de la prensa obrera. Esta sección se enriquecía con artículos en los cuales se destacaba la falta de medidas de higiene en las fábricas o de seguridad en los talleres. Artículos de igual sentido se encuentran el boletín "*Los Desheredados*" de Sabadell, publicación de 1884, con marcado carácter anarquista, que recoge los accidentes ocurridos. Así, entre otros, en su nº 170 señala que un niño se cortó un

En 1886 es publicado en “*El Obrero*” un artículo de J. Narciso Roca que había sido reproducido con anterioridad en “*La Publicidad*” y que reclamaba el cumplimiento de la Ley de 1873. En este artículo se describía de un modo muy literario el paisaje industrial: la explosión de la máquina de vapor, la atmósfera de las cuadras saturadas del polvillo algodón y el humo negro en las fábricas. Se mencionaba el incumplimiento de la Ley Benot por parte de la clase conservadora, pese a que las Cortes Republicanas se habían esmerado en la redacción de la Ley para que no pareciera excesivamente socialista<sup>143</sup>. También en 1886 se palpaba el descontento obrero por la inaplicación de la Ley Benot, en la contestación del “*Centro Obrero de Barcelona y contornos*” al cuestionario formulado por la C.R.S.<sup>144</sup>.

El fracaso de aplicación de la Ley Benot ha de entenderse, si se parte de que para que la intervención legislativa en materia de condiciones laborales resulte efectiva, se ha de contar con la garantía del recurso a los Tribunales, con medios especiales de vigilancia del cumplimiento de la Ley y con instrumentos de sanción o reparación de las infracciones<sup>145</sup>. La experiencia demuestra que los instrumentos de control y represión son necesarios para asegurar el respeto a las normas de seguridad y salud en el trabajo, “*no sólo porque en ellas aflora en toda su crudeza el riesgo de incumplimiento que siempre planea sobre las disposiciones laborales, sino también porque, ya sea debido a los costes que acarrearán, ya sea por sus complicaciones técnicas o materiales, suelen tropezar con un alto grado de resistencia a la hora de su aplicación*”<sup>146</sup>.

---

dedo con una máquina y que el fabricante le descontó la media semana en que aconteció el hecho y en el nº 192 la situación de un obrero que perdió el brazo en la maquina en que trabajaba quedándole solo como opción pedir limosna o morir de hambre. CASTERAS, R., *Actitudes de los sectores catalanes en la coyuntura de los años 1880*, cit., pág. 64 y 184.

<sup>143</sup> *Ibidem*, pág. 80 y siguientes.

<sup>144</sup> En la contestación a las preguntas del grupo XV sobre el trabajo de los niños, el “*Centro Obrero de Barcelona y sus contornos*” señala “*Después de trece años de promulgada una ley, deficiente por demás y de escaso resultado para la infancia obrera, todavía no la habéis hecho cumplir, como es vuestro deber, y lo que es más habéis desoído nuestros clamores*”. En el mismo sentido responde a la Comisión de Reformas Sociales el “*Centro industrial de Cataluña*”, que al referirse al trabajo de los niños afirma que “*en ninguno de los talleres, fabricas y explotaciones de trabajo de construcción y agrícolas de la provincia, se ha cumplido en todo ni en parte con la Ley de 24 de julio de 1873 votada en Cortes, y que ha recibido la aprobación de los mas quisquillosos sociólogos. Conviene pues ponerla en vigor*”. CASTERAS, R., *Actitudes de los sectores catalanes en la coyuntura de los años 1880*, cit., pág.. 359 y 410.

<sup>145</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LV.

<sup>146</sup> GARCIA MURCIA, J., *Responsabilidades y Sanciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, Madrid, Aranzadi, 2ª edición, 2000, pág. 31.

Pese a que la *Ley Benot* contaba con sanciones administrativas que castigaban el incumplimiento de lo preceptuado por ella, no existía el complemento indispensable de una eficaz organización de vigilancia de su cumplimiento, ni Tribunales especializados en materia laboral, ni un proceso laboral específico que contara con autonomía respecto al proceso civil<sup>147</sup>.

A pesar de la inaplicación de la norma, la importancia de la misma radica en que en ella queda patente el deber que tiene el Estado de intervenir en la prevención y en la protección de los accidentes que en el ámbito laboral se producen, asumiendo el legislador implícitamente tal obligación. Por otra parte, se ha de destacar que de la norma se colige la clara e inequívoca conciencia que tenía el legislador de la necesidad de establecer medidas de control, inspección y participación para que la norma resultara realmente efectiva.

## **2.2. Seguridad y salud en los ferrocarriles: la Ley sobre Policía de Ferrocarriles de 1877.**

El 23 de noviembre de 1877 es dictada la Ley sobre Policía de Ferrocarriles y el 8 de septiembre de 1878 el Reglamento para su ejecución que dan cabida en sus artículos a diferentes preceptos relacionados con la seguridad y la higiene de los trabajadores dedicados al sector de transporte por vía férrea. La alarma social que produjeron los accidentes de ferrocarril en la segunda mitad del siglo XIX, ocasionando gran número de

---

<sup>147</sup>CASTILLO, S., “Estudio introductorio”, cit., pág. CXXXII y ss., nos describe como el Arte de imprimir presentó varias denuncias a Juzgados por el incumplimiento de la Ley Benot y como los jueces no le prestaron la más mínima atención. También nos ilustra de como el 25 de febrero de 1887 llegaba a Madrid una comisión de obreros, con el fin de pedir la aplicación de la Ley Benot y una Ley de seguridad y salud dentro de los talleres. Antes del 28 de febrero, esta comisión visitó a Moret y a Sagasta, sin que al final lograran que se aprobara el Proyecto de Ley que sustituyera la Ley Benot.

víctimas, y el movimiento obrero exigiendo una mejora de las condiciones consiguieron avances considerables en materia de seguridad en el ámbito ferroviario<sup>148</sup>.

En el sector del ferrocarril el Estado imponía a las compañías un orden jerárquico en cuanto a sus obligaciones de seguridad. Las compañías debían preservar en primer lugar la seguridad de los pasajeros y, dentro de ellos, especialmente los que ocuparan los asientos de primera clase. En un segundo término se debía velar por los bienes de las sociedades y de las mercancías que transportaban, quedando en tercer y último término la obligación de preservar la salud de los ferroviarios. De este modo, la salud y seguridad de los trabajadores ferroviarios era tenida en consideración, pero ocupaba el último lugar entre las prioridades de las compañías ferroviarias, debiendo aquellos sacrificar su vida por los viajeros si fuera preciso<sup>149</sup>.

En cuanto a las normas de seguridad, la Ley de 23 de noviembre de 1877 apenas hace mención alguna. Únicamente, en su artículo 4 se establece la prohibición de construir edificios con material combustible a una distancia de 20 metros a cada lado del ferrocarril, con el fin de garantizar la seguridad pública e indirectamente la salud y seguridad de viajeros y operarios. Es el Reglamento de 8 de septiembre de 1878, dictado en ejecución de la Ley de Policía de Ferrocarriles, el que contiene mayor detalle de normativa respecto a las medidas de seguridad a emplear en los ferrocarriles. Determina en su artículo 1 que es competencia del Ministerio de Fomento todo lo que se refiere a la seguridad de las personas en relación con los ferrocarriles. En cumplimiento de esta función, de acuerdo al artículo 20 del Reglamento, cuando las medidas adoptadas por las compañías ferroviarias no sean suficientes para garantizar la seguridad de las personas, el Ministerio de Fomento adoptará las previsiones que entienda oportunas<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup> DE LOS COBOS ARTEAGA, F. y MARTINEZ VARA, T., “Gran clase, tercera y trabajadores. Seguridad y clases en el ferrocarril español del siglo XIX”, IV Congreso de Historia Ferroviaria, 2006. <http://www.docutren.com/archivos/malaga/pdf/III07.pdf> [Consulta: 2 de mayo de 2007]. La Ley de Policía de Ferrocarriles de 1877 estará vigente durante más de 100 años en algunos de sus contenidos, no siendo derogada totalmente hasta la promulgación de Ley 16/1987, de 30 de julio de ordenación de los transportes terrestres.

<sup>149</sup> *Ibidem*.

<sup>150</sup> FOYE, R., *Los caminos de hierro de España*, Barcelona, Tipolitografía de Luís Tasso, 1894, pág. 666.

El capítulo IV del Reglamento, artículos 32 a 44, está dedicado al material empleado en la explotación. El artículo 33 dispone que todas las locomotoras deben estar provistas de los aparatos necesarios con el fin de prevenir cualquier peligro de incendio y se señala el deber genérico de la empresa explotadora del servicio de mantener en perfecto estado de un modo constante el material de la explotación. Junto a otras medidas, el Reglamento establece que los carruajes de la composición de un tren debían tener los topes a la misma altura y sus centros a la misma distancia con el fin de evitar los accidentes de los enganchadores, tan frecuentes durante el último cuarto del siglo XIX. Esta norma de seguridad fue incumplida reiteradamente debido a que dificultaba las maniobras de formación de trenes, tan habituales en España por el recurso a trenes mixtos<sup>151</sup>.

El capítulo X del Reglamento contiene diferentes normas relativas al personal de las compañías<sup>152</sup>. El artículo 172 determina que no se podrá emplear a ningún operario sin que tenga los conocimientos suficientes para el desempeño de sus servicios. En el caso de que por ausencia de conocimientos, los operarios pudieran comprometer la seguridad en el servicio, el Ministro de Fomento podrá ordenar su separación de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 169. Junto a estas normas, el artículo 173 contiene la obligación de los jefes de estación de notificar a las inspecciones de ferrocarril y a los gobernadores cualquier tipo de accidente que pudiera poner en peligro a los viajeros o “a los empleados de la empresa”<sup>153</sup>. Así, se establecía una especie de control previo, consistente en la notificación a la autoridad competente de la posible existencia de un riesgo para la seguridad o la salud de los operarios, si bien obedecía más esta obligación a la finalidad última de preservar la seguridad pública que la del propio obrero.

Merece especial mención, la aportación realizada al campo de la salud laboral por parte de los servicios médicos de las compañías de ferrocarril. La medicina ferroviaria del siglo XIX puso los pilares de lo que sería la medicina laboral en nuestro país. El reglamento del servicio sanitario de la MZA, data de 1 de septiembre de 1862, conteniendo

---

<sup>151</sup> Refleja esta causa frecuente de accidentes, ARRO Y TRIAY, F., *Estadística médica de la compañía de los ferrocarriles de Tarragona a Barcelona y Francia*, Barcelona, Imprenta de Henrich y C<sup>a</sup> en comandita, 1892, pág. 116 y siguientes.

<sup>152</sup> El capítulo X no fue derogado en su totalidad hasta la entrada en vigor del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres.

<sup>153</sup> FOYE, R., *Los caminos de hierro de España*, cit., pág. 682.

diferentes preceptos relativos al número de médicos con el que debe contar la compañía y sus funciones, que básicamente consisten en cuidar de los empleados y obreros enfermos y determinar si un obrero o empleado podía continuar trabajando<sup>154</sup>. En idénticos términos queda regulado el servicio médico de la Compañía Caminos de Hierro del Norte en 1900 en la “*Instrucción general número 3 sobre servicio sanitario de la compañía*”<sup>155</sup>.

Pero sobre todos las organizaciones médicas de empresa en el ámbito de los ferrocarriles, destaca el servicio médico con que contaba el ferrocarril catalán de Tarragona a Barcelona y Francia, formado por más de veinte médicos y con un complejo entramado sanitario y administrativo en materia de salud laboral. La labor desarrollada por este servicio médico fue recogida por el jefe del servicio, el Dr. Arró y Triay, en 1892, en lo que puede ser considerada la primera memoria de un servicio médico de empresa en España<sup>156</sup>. La memoria del servicio médico del Dr. Arró contiene aspectos preventivos muy cercanos a los que en la actualidad se manejan en la medicina laboral, por lo que se puede considerar al servicio médico de la compañía de ferrocarriles catalana como pionero en materia de salud laboral en nuestro país<sup>157</sup>.

El servicio médico de la compañía de ferrocarriles de Tarragona a Barcelona y Francia, además de atender los siniestros que se producían a los trabajadores de la línea, valoraban las aptitudes de cada trabajador antes de ingresar a la compañía, realizando minuciosos exámenes de salud con el fin de verificar que los trabajadores eran aptos para el desempeño de las labores para las que se les contrataba. Debido a las duras condiciones del servicio prestado “*el personal de las Compañías de los ferrocarriles además de su honradez y moralidad a toda prueba debe reunir condiciones de buena salud y robustez, a fin de resistir las fatigas del servicio*”<sup>158</sup>. Con esta finalidad se realizaba un

---

<sup>154</sup> SOTO CARMONA, A., “La higiene, la seguridad y los accidentes del trabajo...”, cit., pág. 415.

<sup>155</sup> *Ibidem*, pág. 416.

<sup>156</sup> Fueron el Dr. Arró y su compañero y amigo Dr. Carreras, oftalmólogo de profesión, dos de los médicos más preocupados por la salud de los ferroviarios, denunciando en numerosas ocasiones la ausencia de revisiones médicas y la irresponsabilidad civil del Estado frente a las dolencias profesionales que padecían los trabajadores del sector del ferrocarril. ZARZOSO i ORELLANA, A. y RIVES i SOLA, S., “Obra social de dos metges catalans (s. XIX): El Dr. Arró i Triay i el Dr. Carreras i Aragó”, en *Gimbernat: revista catalana d’història de la medicina i de la ciència*, vol. 18 (1992), pág. 173.

<sup>157</sup> CORBELLÀ CORBELLÀ, J. “Una memoria de medicina de empresa del siglo XIX”, introducción a ARRO Y TRIAY, F., *Estadística médica de la compañía de los ferrocarriles de Tarragona a Barcelona y Francia*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 1985, reedición facsímil.

<sup>158</sup> ARRO Y TRIAY, F., *Estadística médica de la compañía de los ferrocarriles de Tarragona a Barcelona*

reconocimiento muy detallado previo a la incorporación al puesto de trabajo, valorando las aptitudes del operario, con el propósito de detectar eventuales patologías visuales o cromáticas, principalmente daltonismo, así como sus capacidades auditivas. Además del reconocimiento previo, el servicio médico preveía la realización de controles periódicos de las condiciones de salud de los operarios, según la ocupación, la edad y demás circunstancias personales de cada trabajador<sup>159</sup>. También era misión del servicio médico de la compañía ferroviaria el establecimiento de botiquines móviles en todos los trenes y fijos en las estaciones, contando con un dispensario médico- quirúrgico en la estación central con el fin de atender los accidentes o enfermedades que contrajeran los operarios como consecuencia de su desempeño laboral<sup>160</sup>.

Junto a esta aportación, la memoria del Dr. Arró contiene una de las primeras estadísticas en materia de absentismo laboral, empleando la estadística con fines claramente preventivos, “*para conocer las verdaderas necesidades de los empleados... y los medios de corregir sus enfermedades, removiendo las causas que las determinan*”<sup>161</sup>. El sector ferroviario fue uno de los pioneros en cuanto a la elaboración de estadísticas en materia de siniestralidad laboral. Ya durante el último cuarto del siglo XIX, la Dirección general de obras públicas elaboró estadísticas diferenciando los fallecidos y los heridos según fueran viajeros, personas ajenas al servicio o empleados de la empresa o del Gobierno<sup>162</sup>.

En relación con los trabajadores accidentados, durante el siglo XIX y hasta la entrada en vigor de la Ley de Accidentes de 1900, los obreros del sector ferroviario no estaban protegidos legalmente si eran víctimas de un siniestro laboral, sin embargo existe constancia de que las compañías procuraban socorrer a las víctimas y a los huérfanos. En cada caso, los consejos de administración de las compañías estudiaban si concedían o no medidas gratificables a los trabajadores siniestrados o a sus familiares. Existe constancia de que en 1874, MZA fundó una caja de previsión con el fin de socorrer a enfermos y a las

---

y Francia, cit., pág. 21

<sup>159</sup> *Ibidem*, pág. 25

<sup>160</sup> *Ibid.*, pág. 157.

<sup>161</sup> *Ibid.*, pág. 6

<sup>162</sup> Estadística de accidentes personales en los ferrocarriles españoles en el periodo de 1875 a 1884 ambos inclusive, recogida en *Revista de Obras Públicas*, tomo 5º, nº 19 (1887), pág. 145 y 146.

viudas de los ferroviarios. Con esta misma finalidad, el año 1875 fue creada una sociedad de auxilio mutuo que, bajo la presidencia del Ministro de Fomento, agrupaba a las principales compañías ferroviarias del país<sup>163</sup>.

### 2.3 El Real Decreto de 11 de junio de 1886.

Por este Real Decreto se operó una profunda reforma en el sistema de contratación de obras públicas. Sin embargo, lo que es de destacar con relación a nuestro objeto de estudio, es la protección que se otorga al trabajador frente a los accidentes que dependan de su trabajo.

Su ámbito de aplicación esta restringido a los trabajos de los contratistas de obras públicas. Se impone al contratista la obligación de indemnizar a todos sus operarios por los "*accidentes que dependan del trabajo o estén relacionados con él*"<sup>164</sup>. Se exceptiona de esta obligación a aquellos accidentes que se hubieran producido por ignorancia, negligencia o temeridad del obrero.

Se otorga al contratista plena libertad para concertar el seguro en la forma que estime conveniente, pero siempre bajo su responsabilidad en lo que se refiere a la indemnización que se habría de abonar al obrero o a sus familiares en caso de inutilización o muerte, respectivamente. El importe de estas indemnizaciones era el correspondiente a 500 jornales que irían destinados al obrero definitivamente inutilizado o a los familiares del difunto en su caso. Los derechos económicos correspondientes a los accidentados sólo procederán en el caso de que el operario o su familia renuncien a toda clase de acción por indemnización de daños y perjuicios para el contratista, con arreglo al derecho común<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup> DE LOS COBOS ARTEAGA, F. y MARTINEZ VARA, T., "Gran clase, tercera y trabajadores. Seguridad y clases en el ferrocarril español del siglo XIX", IV Congreso de Historia Ferroviaria, 2006. <http://www.docutren.com/archivos/malaga/pdf/III07.pdf> [Consulta: 2 de mayo de 2007]

<sup>164</sup> Según parte de la doctrina este concepto es el antecedente directo de la definición de accidente de trabajo que acuñaría la Ley de Accidentes de 1900 en su artículo 1. En este sentido, MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 644 y FERNANDEZ DOCAMPO, M.B., *Seguridad y salud laboral en las obras de construcción; obligaciones y responsabilidades*, cit., pág. 38. Esta relación ya había sido advertida mucho antes por Pedro Estasén, al señalar que el R.D. de 11 de junio de 1886 "*se anticipó en catorce años a la ley de 30 de enero de 1900*", ESTASEN Y CORTADA, P., *Los accidentes del trabajo y el seguro de accidentes*, Madrid, Hijos de Reus, 1903, pág. 81.

<sup>165</sup> DE LA VILLA GIL, L.E., "La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del ordenamiento laboral español", en AAVV, *Cien Años de la Seguridad Social*, Madrid, Fraternidad –



El legislador imponía al contratista la obligación de indemnizar, prescindiendo del modo en que aseguraba el empresario el riesgo. Esta consideración del seguro de accidentes como voluntario será la que también acoja la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900.

Constituye este texto un paso normativo de extraordinaria relevancia en el tránsito entre la teoría de la responsabilidad extracontractual y la de responsabilidad objetiva del empresario por los daños que se originen como consecuencia de los accidentes de trabajo.

Hasta que la Ley de Accidentes del Trabajo introdujera en 1900 el principio de la responsabilidad objetiva para dejar indemne al obrero accidentado como consecuencia de su trabajo, se había aplicado la teoría de la responsabilidad extracontractual<sup>166</sup>. Esta responsabilidad aquiliana resultaba claramente inadecuada ante la necesidad de concurrencia de culpa o negligencia del empresario, excluyendo, por tanto, los casos fortuitos que es en lo que consisten la mayoría de los accidentes de trabajo<sup>167</sup>.

La solución la intentó dar la jurisprudencia, presumiendo la existencia de culpa en el empresario y trasladando la carga de la prueba al mismo. Esta tendencia fracasó, pues el empresario demostraba en la mayoría de los supuestos que su actitud había sido diligente.

Con la formulación de la teoría de la responsabilidad objetiva el problema se subsanó en gran medida. Esta teoría se basa en que el ordenamiento jurídico imputa la responsabilidad de reparar el daño causado sin necesidad de mediar culpa o negligencia, sino únicamente por concurrir algún factor objetivo previamente delimitado que, en el caso de los accidentes de trabajo, es el riesgo profesional; el empresario es siempre responsable de los riesgos creados por el mero funcionamiento de su empresa<sup>168</sup>. Esto se fundamentaba

---

Muprespa y-UNED, 2000, pág. 26.

<sup>166</sup> Para mayor ilustración sobre la transición operada entre la responsabilidad extracontractual y la objetiva: GALLART FOLCH, A., *Derecho español del trabajo*, cit., págs. 278-281 y DE ANGEL YAGÜEZ, R., *Lecciones sobre responsabilidad civil*, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto, reimpresión, 1978, págs. 14-19;

<sup>167</sup> GONZALEZ ORTEGA, S. y ALARCON CARACUEL, M.R., *Compendio de Seguridad Social*, cit., pág. 20.

<sup>168</sup> *Ibidem*, pág. 20.

en que el empresario había sido el causante originario del riesgo producido por la máquina y, por otra parte, porque es el beneficiario de la organización productiva de la que es titular, que incrementa su rentabilidad con la introducción de nueva maquinaria.

Este fue el principio recogido en la Ley de Accidentes del Trabajo, si bien el camino hacía su general aplicación había sido iniciado por el Real Decreto de 11 de junio de 1886. En consecuencia, se puede afirmar que esta norma se adelantó 15 años a la teoría de la responsabilidad objetiva, que de modo general configuraría la Ley de Accidentes de 1900, suponiendo al mismo tiempo el despegue de las normas de seguridad social del filantropismo en el que ha de seguir moviéndose durante largo tiempo la legislación laboral estricta<sup>169</sup>.

#### 2.4 El asilo de inválidos del trabajo.

El Real Decreto de 11 de enero de 1887<sup>170</sup> crea un asilo para inválidos del trabajo en el Palacio de Vista Alegre de Madrid, dependiente orgánicamente del Ministerio de la Gobernación y en concreto de la Dirección general de beneficencia y sanidad. Es completada esta norma con la Ley de 27 de julio de 1887<sup>171</sup>. Su creación obedece a las "*cristianas iniciativas*" de la Reina Regente D<sup>a</sup> María Cristina, pero también al clamor de la prensa política que "*diariamente se lamentaba de la infinidad de desgracias ocurridas en las obras de edificación*"<sup>172</sup>.

La creación del asilo no hace sino reflejar la óptica humanitaria que caracteriza al legislador laboral del último cuarto del s. XIX, que se ocupa de los inválidos de trabajo a través del establecimiento de "*políticas parcialmente reparadoras de carácter pietista*"<sup>173</sup>. Obedecía esta medida en último término a una concesión graciosa, emanada "*por motivos simpáticos, del ser más poderoso a favor del necesitado*"<sup>174</sup>.

---

<sup>169</sup> En este sentido, MONTOYA MELGAR, A., "La seguridad social...", cit., pag.11.

<sup>170</sup> *Gaceta de Madrid*, 13 de enero de 1887, pág., 119.

<sup>171</sup> *Gaceta de Madrid*, 30 de julio de 1887, pág., 287.

<sup>172</sup> SALCEDO GINESTAL, E., *Estudios elementales de higiene industrial. Directorio de los patronos en la higienización de las industrias*, cit., pág. 204.

<sup>173</sup> MONTALVO CORREA, J., "La recuperación de los discapacitados y la Seguridad Social", en AAVV, *Cien Años de la Seguridad Social*, cit., pág. 667.

<sup>174</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de*

La mayor parte del articulado del Decreto se halla dirigido hacia la regulación del régimen de financiación y de la organización interna del asilo. El sostenimiento del asilo se hace con cargo a los presupuestos del Estado y donativos de particulares (artículo 4 del Real Decreto de 11 de enero de 1887). Persiste en esta norma la mentalidad asistencial-benéfica; la acción del Estado es una “*acción paternalista, tutelar, no exigible obligatoriamente, jurídicamente*”<sup>175</sup>. En este sentido, el artículo 8 del Real Decreto, establece que la junta rectora del asilo, encabezada por la Reina Regente María Cristina, solicitara donativos, dirigiéndose principalmente “*a los dueños de fábricas y talleres, a los constructores de obras públicas y privadas, a cuantas personas utilicen el trabajo materia de los obreros*”. Refleja claramente este precepto la concepción de la época de considerar la obligación preventiva y reparadora del empresario como moral y como no exigible jurídicamente.

Se establece en la norma que únicamente podrán ingresar en el asilo los inválidos del trabajo, configurando a los inutilizados por accidente como preferentes frente al resto (artículo 9). La Ley de 27 de julio de 1887, en su artículo 3, determina que sólo podrán tener acceso al asilo los varones, absolutamente incapacitados para el trabajo, que sean solteros o viudos sin hijos menores de edad y que no tenga padecimiento crónico. En el caso de que los inválidos no cumplan con alguno de estos requisitos podrán ser asistidos en su domicilio. Además, para el ingreso en el asilo se requería que los inválidos de trabajo no tuvieran derecho a reclamar indemnización por el daño sufrido o teniendo derecho no lo hubieran podido hacer efectivo.

Este precepto es desarrollado por la Real Orden de 12 de enero de 1892<sup>176</sup>, por la que se aprueba la “*Instrucción general y reglamento del asilo de inválidos del trabajo*”. En su primer artículo esta norma establecía un orden de prioridad en cuanto al acceso al asilo de los inválidos de trabajo. Así, y reiterando que en el asilo únicamente podrán tener cabida los “*obreros solteros. o viudos, sin hijos menores de edad, que por un accidente desgraciado hayan quedado absolutamente inválidos para el trabajo*”, establecía dentro de

---

enero de 1900, cit., pág. 28.

<sup>175</sup> MONTERO, F., *Historia de España. Restauración y Regencia. La España Canovista (1875-1902)*, Barcelona, Espasa, 1999, pág. 126.

ellos una prioridad a favor de los que resultaren accidentados en actos de socorro a otras personas, posteriormente se preferiría a aquellos que hubieran sufrido el accidente, aún a pesar de haber actuado diligentemente y sin haber “*omitido cuidado o prevención alguna*”, y por último los accidentados que hubieren procedido con imprevisión o descuido. Dentro de cada clase, se prefería a aquellos que se mostraran con mayor grado de imposibilidad. No se permitía el ingreso al asilo de aquellos obreros que padecieran enfermedades contagiosas o de “*los enajenados, los idiotas, imbéciles, epilépticos y tuberculosos, los que padezcan úlceras con supuraciones incoercibles, cánceres externos, y aquellos que para su curación necesiten una operación quirúrgica*” (artículo 16 del Reglamento de 12 de enero de 1892).

Del análisis de estos preceptos de la Instrucción general de 1892 se sacan conclusiones interesantes. Por una parte, se observa como la concepción del legislador de la época en relación con los accidentes de trabajo los seguía configurando como hechos desgraciados o casuales en los que intervenía en buena medida la acción negligente o el descuido por parte del obrero. Por otra, la previsión de los accidentes era valorada y se ligaba íntimamente la acción reparadora con la preventiva, atribuyendo la primera al Estado por razones de índole benéfico-morales y la previsoras al propio obrero. En este sentido, la falta de prevención o de previsión era un factor determinante en cuanto a la prioridad en recibir la acción benéfica o asistencial del Estado. La obligación de previsión se planteaba como un deber del obrero, que se configuraba de este modo como garante de su propia salud, excluyéndose de la cobertura benéfico moral del Estado a aquellos obreros que padecieran enfermedades contagiosas, aún a pesar de haberlas contraído en el ámbito laboral, por razones de higiene pública en el seno del asilo.

La Instrucción de 1892 establecía la organización interna del asilo, que estaría dirigido por una “*Junta de Señoras*”<sup>177</sup> y que contaba con un personal formado por un capellán, un médico, ocho hermanas de la caridad, un practicante barbero, así como diferente personal auxiliar (artículo 5). El régimen interno del asilo, en cuanto a ingreso,

---

<sup>176</sup> *Gaceta de Madrid* de 15 de enero de 1892.

<sup>177</sup> Inicialmente el asilo se regía por un patronato, que fue sustituido en virtud del Real Decreto de 22 de noviembre de 1891, por una “*Junta de Señoras*”, nombradas entre las que formaban parte de la Real asociación de beneficencia domiciliaria de Madrid y que serían las que administrarían y dirigirían tal institución a partir de esa fecha. *Gaceta de Madrid*, 27 de noviembre de 1891, pág. 641.

alimentación, servicios, obligaciones de los asilados y salida de los mismos, quedaba regulado en los artículos 7 a 54 del referido Reglamento de 12 de enero de 1892.

La prensa de la época describía, con grandes dosis de lirismo e idealismo, como se desarrollaba la vida de los inválidos del trabajo que se encontraban en el asilo: *“La vida en aquella santa casa es la más plácida y agradable que pudieran soñar los asilados. Se levantan éstos a las seis y media y se desayunan, entregándose después a las ocupaciones caseras compatibles con sus años y sus achaques. Comen a mediodía; trabajan los que pueden, o pasean; rezan el rosario a las cinco, y a las ocho, después de una cena abundante y sana, como lo es en la comida, se acuestan para dormir diez horas. Los domingos y días festivos pueden salir a ver a sus familias, obligándose a estar en el asilo al ponerse el sol”*<sup>178</sup>.

## 2.5. Las Ordenanzas municipales de Madrid de 1892.

Las Ordenanzas municipales de Madrid de 1892 fueron publicadas durante los meses de abril y mayo del mismo año en la *Gaceta de Madrid*<sup>179</sup>, entrando en vigor el 15 de agosto de 1892 en sustitución de las anteriores del 15 de octubre de 1847<sup>180</sup>.

Son unas Ordenanzas muy extensas, de 956 artículos y dos apéndices, siendo en buena medida resultado de la preocupación del entonces alcalde D. Alberto Bosch y Fusteguerras por las cuestiones relativas a la seguridad y a la higiene pública e industrial, y

---

<sup>178</sup> *Abc*, 27 de noviembre de 1903, pág. 2. En el mismo artículo se refería la publicación que entre los asilados más ancianos se encontraba *“Justo Rodríguez de sesenta. Éste ha sufrido cuatro caídas desde los andamios en que trabajaba y puede decirse que no tiene un hueso sano”*.

<sup>179</sup> *Gaceta de Madrid*, días 29 de abril a 9 de mayo de 1882.

<sup>180</sup> SALCEDO GINESTAL, E., *Estudios elementales de higiene industrial. Directorio de los patronos en la higienización de las industrias*, pág. 201.

cuyo interés fue trasladado a través de su cargo de senador en el proceso de elaboración de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900.

En las Ordenanzas existen numerosas referencias a la seguridad y a la higiene en el ámbito de las industrias y talleres, siendo dictadas como complemento de lo dispuesto en el artículo 590 del Código Civil<sup>181</sup>. Entre las principales aportaciones de las Ordenanzas municipales de Madrid de 1892 en materia de seguridad e higiene en el trabajo podemos destacar las siguientes:

- El artículo 190 de las Ordenanzas determinaba que el régimen de higiene y sanidad dentro de Madrid era competencia de las autoridades municipales que inspeccionarían especialmente los asuntos generados en relación a la higiene de talleres y fábricas.
- En su capítulo VIII, las Ordenanzas establecen las normas que deben respetar las fábricas y talleres, que por razón de sus operaciones o por la propia naturaleza de los productos, aparatos, máquinas o materiales empleados, pueda producir emanaciones insalubres o incómodas, afectar a la salud, seguridad y comodidad de los habitantes de la población o de los obreros de los mismos talleres (artículo 283). Este capítulo se ocupa de los denominados establecimientos insalubres, incómodos y peligrosos, y los clasifica en tres grandes grupos en función de su nivel de insalubridad o peligrosidad, detallándose los mismos en el apéndice II de la Ordenanza mediante una exhaustiva relación de las actividades que se consideran especialmente insalubres, incómodas o peligrosas. Esta tabla de clasificación, pese a su detalle y extensión, se quedó rápidamente obsoleta debido a los veloces progresos de la industria y de la mecánica, lo que aconsejaba su revisión anual, supuesto contemplado por el propio artículo 288 de las Ordenanzas. La apertura de

---

<sup>181</sup> TORRENTS Y MONNER, A. y CALVO MARTINEZ, J., *Leyes sobre Trabajo. Compilación de noticias, leyes y demás disposiciones referentes a Reformas sociales*, Barcelona, Bayer Hermanos y compañía, 190?, pág., 23. El artículo 590 del Código Civil establecía que “Nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera pozos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, depósitos de materias corrosivas, artefactos que se muevan por el vapor, o fábricas que por si mismas o por sus productos sean peligrosas o nocivas, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos y usos del lugar, y sin ejecutar las obras de resguardo necesarias con sujeción, en el modo, a las condiciones que los mismos reglamentos prescriban. A falta de reglamento se tomarán las precauciones que se juzguen necesarias, previo dictamen pericial, a fin de evitar todo daño a las heredades o edificios vecinos”.

cualquier tipo de industria o taller de esta clase, requería autorización específica municipal, regulando el procedimiento para su obtención los artículos 290 a 308.

- En el capítulo IX, los artículos 309 al 345 establecen una serie de reglas que son pioneras en cuanto a las condiciones de seguridad e higiene que se deben respetar en relación a las calderas de vapor. En los referidos preceptos se señalan las normas de emplazamiento de dichas calderas, con el fin de garantizar la seguridad de los obreros e industriales que trabajan con ellas, y se establece un procedimiento de verificación de las condiciones de seguridad de dichos aparatos<sup>182</sup>. En esta misma línea, el capítulo X se dedica a las normas de seguridad de las máquinas de vapor y de presión en general, disponiendo su artículo 347 que el industrial debe asegurarse que dichas máquinas no pongan en peligro la seguridad de los operarios del taller.
- Las normas de seguridad e higiene en el ámbito de los talleres, excluidos los regulados por el capítulo VIII, quedan recogidas por los cinco artículos que componen el capítulo XI. El artículo 348 determina la necesidad de comunicar la apertura del centro de trabajo, en el caso de talleres o fábricas que empleen más de diez operarios, mediante memoria que indique el número de obreros que se empleará de ordinario, así como las máquinas y el espacio con el que se cuenta. A la vista de la memoria presentada, la autoridad municipal, previo informe del arquitecto o ingeniero competente, determinará si se cumplen las condiciones de seguridad e higiene en relación con los operarios.

Los artículos 350 y 351 se refieren a las condiciones de iluminación, ventilación y espacio que deben cumplir los centros de trabajo, debiendo contarse por operario con una cubicación atmosférica de al menos 20 metros, y prohibiéndose expresamente el establecimiento de locales de trabajo en sótanos, sitios húmedos o carentes de ventilación y luz adecuada. Respecto a la seguridad de la maquinaria, el artículo 352 determina que es condición indispensable en todo taller que las máquinas cuenten con las defensas pertinentes para salvaguardar la integridad del obrero.

---

<sup>182</sup> SALCEDO GINESTAL, E., *Estudios elementales de higiene industrial. Directorio de los patronos en la*

- Respecto a los andamios, los artículos 681 a 685 contienen una serie de normas sobre su seguridad (vallas de protección, cuerdas de seguridad etc.), exigiendo que toda obra sea dirigida por personal facultativo autorizado, quien será el que adopte los medios que la práctica aconsejen para garantizar la seguridad de los operarios. Pese a estas normas, los accidentes de trabajo en la construcción ponían de manifiesto la incapacidad del Estado para cumplir con el papel tutelar que muchos esperaban de él, y las autoridades locales se veían incapaces de hacer cumplir las prescripciones en relación con la seguridad de los andamios<sup>183</sup>.

## 2.6. El Reglamento de Policía Minera de 1897.

El Reglamento de Policía Minera de 1897 constituye la disposición legal más importante en materia de medidas de seguridad en el trabajo hasta la Ley de Accidentes de 1900<sup>184</sup>. En su Exposición de Motivos, se señalaba lo inaplazable de la norma en cuanto al establecimiento de una “*conveniente policía y seguridad*”, que diera respuesta a “*las arriesgadas e insalubres condiciones en que el obrero se encuentra en las minas*” y que evitara los accidentes “*que pudieran ser ocasionados por la codicia, por la temeridad o por la ignorancia*”.

En España, la industria minera había sido históricamente objeto de una legislación especial en materia de condiciones de seguridad y salubridad del operario, exigiendo a las empresas explotadoras la adopción de mecanismos de prevención específicos con el fin de proteger al minero de las “*graves lesiones que en su rudo y penoso trabajo está destinado a sufrir*”<sup>185</sup>. Este Reglamento se promulgó el 15 de julio de 1897 en desarrollo de las bases contenidas en el Decreto Ley de 29 de diciembre de 1868<sup>186</sup>. El 29 de diciembre de 1868

---

*higienización de las industrias*, cit., pág. 132 y 202.

<sup>183</sup> BYRNE, J. “Nuestro pan de cada día: accidentes de trabajo y respuestas de los albañiles de Madrid en el cambio de siglo”, en AAVV, *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, cit., pág. 33.

<sup>184</sup> DE LA VILLA, L.E., “Nacimiento del derecho...”, cit., pág. 557

<sup>185</sup> *Proyecto del Reglamento general de seguridad e higiene del trabajo. Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, n° 22 (1906), pág. 778.

<sup>186</sup> El Decreto de 29 de diciembre de 1868 modificaba la Ley de 6 de julio de 1859. La regulación del sector de la minería se justificaba en la España del s. XIX por ser “*la riqueza mineral de España...inmensa*”, siendo “*la base de las demás industrias*” y por tanto debiendo “*ser mirada con interés por el legislador*”. MARTINEZ ALCUBILLA, M., *Diccionario de la Administración Española*, Madrid, [s.n.], 1869, segunda



es dictado el Decreto Ley sobre minería, que insta a la administración a elaborar un Reglamento de policía que regulara los derechos y deberes de los mineros y especialmente los preceptos de salubridad pública a que estarán sujetas las minas. Por Real Orden de 12 de mayo de 1881, el Ministerio de Fomento ordena a la Junta superior facultativa de minería que formule el Proyecto de Reglamento. Quince años pasaron hasta que llegó a aprobarse y publicarse el mismo por el Ministerio de Fomento, dando lugar al Reglamento de Policía Minera de 15 de julio de 1897<sup>187</sup> que fue desarrollado por la Instrucción de 10 de marzo de 1898<sup>188</sup>.

El Reglamento de Policía Minera contiene aportaciones interesantes en materia de prevención de riesgos laborales, en tanto en cuanto innovadoras en nuestro ordenamiento jurídico, y que constituyen manifestaciones primigenias de lo que posteriormente sería desarrollado por nuestro legislador en normas con un mayor ámbito de aplicación.

#### *2.6.1 La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de seguridad e higiene.*

El artículo 2 del Reglamento establece que la inspección y vigilancia del cumplimiento de las normas contenidas en el mismo corresponde al cuerpo nacional de ingenieros de minas, los cuales podrán emitir simple recomendación o requerimientos obligatorios en materia de seguridad e higiene. Entre otras funciones se les atribuye como principal la de conservar la vida y seguridad de los obreros. La competencia de los inspectores de minas alcanza, de acuerdo a lo dispuesto en el título III del Reglamento, a los talleres, fábricas y motores relativos a la industria minero-metalúrgica. La organización administrativa del servicio de inspección, su régimen de financiación y funcionamiento quedará establecido por la Instrucción de 10 de marzo de 1898<sup>189</sup>.

---

edición, tomo IX, pág. 234. Sobre la regulación del sector de la minería en España en el siglo XIX, ANTEQUERA J.M., *La Codificación Moderna en España*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1886, pág. 201.

<sup>187</sup> *Proyecto del Reglamento general de seguridad e higiene del trabajo. Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 22 (1906), pág. 779.

<sup>188</sup> *Gaceta de Madrid*, de 17 de marzo de 1898, pág. 911 a 914. En el ínterin, fue publicada la Ley de 1 de agosto de 1889 sobre desagüe forzoso en las minas, que se configura como una de las primeras disposiciones que trata de garantizar las condiciones higiénico- sanitarias en los centros de trabajo y en concreto evitar que las minas se inunden, perjudicando la salud de los mineros que trabajan en las mismas. *Gaceta de Madrid* de 13 de agosto de 1889, número 225, pág. 513

<sup>189</sup> La Instrucción establece una estructura administrativa jerárquica, encabezada por los inspectores, y seguida por los ingenieros jefes, ingenieros subalternos, auxiliares facultativos y celadores de minas.

Se entendía que la peculiaridad y especificidad de las explotaciones mineras requería que su inspección fuera encomendada a un cuerpo de inspectores especializados en cuestiones técnicas que pudieran dar resolución a los complejos problemas que se presentan en este sector, resultando de este modo, que cada inspector estará “*investido cerca del minero de una autoridad moral que sólo los conocimientos técnicos puede prestar*”<sup>190</sup>. En consecuencia, el Reglamento de Policía Minera configura una inspección específica para este sector que debe no sólo actuar con carácter sancionador, sino con una finalidad de vigilancia preventiva y, en último término, didáctica.

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

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

---

<sup>190</sup> Proyecto del Reglamento general de seguridad e higiene del trabajo. Boletín del Instituto de Reformas

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

#### 2.6.2 Disposiciones de seguridad e higiene.

En el presente epígrafe se analizan las principales disposiciones en materia preventiva contenidas en los títulos primero, segundo y tercero del Reglamento.

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

- En relación con el trabajo de las mujeres y de los niños en las minas, el artículo 33 del Reglamento dispone que no se permitirán entrar ni trabajar en el interior de las minas a las mujeres de cualquier edad, ni a los muchachos de menos de doce años, remitiéndose en cuanto a la jornada de los menores de diez y siete años a las disposiciones contenidas en la Ley Benot.
- Una aportación relevante para nuestro objeto de estudio es la contenida en el artículo 14, donde se configura el concepto de “*peligro inminente*”, debiendo el ingeniero que observe esta circunstancia ponerlo en conocimiento de las autoridades locales con el fin de que se remedie de modo inmediato, y proporcionando en tales casos a los “*ingenieros inspectores facultades exorbitantes*”<sup>191</sup>.
- Se impone al director de la mina la obligación de comunicarse con el ingeniero jefe de la provincia en el caso de que exista una causa que ponga en peligro la seguridad de los obreros, debiendo el primero, o en su caso el propietario o arrendatario de la mina, cumplir los requerimientos que el inspector efectúe al respecto (artículo 12).

---

*Sociales*, nº 22 (1906), pág. 782.

- Se obliga al explotador de la mina a que verifique los pozos y galerías en cuanto a su consistencia, realizando sondeos periódicos (artículo 17).
- Con el fin de evitar incendios, se prohíbe la realización de hogares, así como la utilización de aparatos que puedan producir chispa, de acuerdo a lo recogido en los artículos 21 a 23.
- Los artículos 45 a 55 contienen normas sobre la seguridad en los pozos, dirigidos a evitar el peligro de caídas. Con esta misma finalidad el artículo 54 determina que la dirección de la mina debe verificar una vez por semana los pozos, comprobando que los aparatos de subida y bajada de los obreros funcionen correctamente y llevando un registro del mantenimiento preventivo efectuado. Además, cada vez que bajen al pozo una o varias personas, el jefe encargado del trabajo debe examinar el estado del cable empleado (artículo 52).
- Los artículos 63 a 71 recogen disposiciones de seguridad relativas al empleo, manipulación y transporte de explosivos.
- En cuanto a la higiene, los artículos 56 a 62 contienen diferentes normas relativas a ventilación y desagüe que tienden a garantizar la salubridad de los obreros en la mina.

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

---

<sup>191</sup> DE LA VILLA GIL, L.E., “La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo...”, cit., pág. 4.

- Se impone normativamente, en el seno de las explotaciones de grisú, una presencia de recursos humanos con funciones en materia de prevención. De este modo, el Reglamento de Policía Minera se configura como la primera norma estatal que obliga, aunque sea sectorialmente, a determinadas empresas a integrar la prevención de riesgos laborales en su estructura productiva y de recursos humanos. En este sentido, se crea la figura del capataz o encargado especial y la de los vigilantes que auxilian a los primeros en materia de seguridad e higiene.
- El capataz o encargado especial lo será de todo lo que se refiere a los medios de ventilación y al alumbrado además de las condiciones de seguridad de los trabajos que se ejecuten por medio de explosivos (artículo 96). El capataz es auxiliado en sus funciones por los vigilantes. La función primordial de éstos es verificar que los obreros cumplan las disposiciones de seguridad, proponiendo la imposición de infracciones en el caso de incumplimiento. Junto a esta tarea, corresponde al vigilante comprobar las condiciones de ventilación y alumbrado y dirigir las labores de evacuación en caso de peligro. En el caso de que un vigilante perciba la existencia de un peligro en la explotación tiene la obligación de evacuar la mina, saliendo por orden todos los mineros, y no pudiéndose reanudar el trabajo hasta que haya desaparecido la causa de peligro (artículo 83). Tanto el capataz como los vigilantes son nombrados por el explotador de la mina.
- Nadie podrá comenzar a trabajar en ese tipo de explotaciones sin que el capataz encargado haya verificado antes de la hora de relevo que no existe peligro, debiendo llevar un cuaderno de registro al efecto donde consigne cada revisión efectuada (artículo 80).
- Respecto a los riesgos de explosión, se preceptúa como obligatorio el empleo de lámparas de seguridad (artículo 85), se establece la prohibición de fumar (artículo 91) y se exige que exista un procedimiento de revisión de las condiciones de seguridad de las lámparas empleadas en la explotación (artículo 89).

El título tercero (artículos 127 a 162) contiene normas de seguridad en relación a los talleres, fábricas y motores concernientes a la industria minero-metalúrgica. Estas normas se aplican a estos sectores de actividad, en tanto en cuanto los mismos son auxiliares del sector de la minería y concurren en ellos identidad de riesgos. Entre las disposiciones contenidas cabe señalar las que siguen:

- Los talleres, fábricas y motores relativos a la industria minero- metalúrgica están sujetos a la inspección de minas y por tanto les resultan aplicables la gran mayoría de obligaciones que corresponden a las explotaciones mineras en su relación con la inspección: tenencia de libro de visitas, comunicación de accidentes, obligación de acompañar al inspector en materia de seguridad e higiene etc.
- Respecto a los motores de vapor, este tipo de industrias tienen que comunicar a la autoridad minera, en el plazo de seis meses, todos los aparatos de esa clase que posean (artículo 140). En el caso de las calderas de vapor nuevas, éstas necesitarán previamente a su funcionamiento seguir un proceso de acreditación que consiste en una prueba reglamentaria de puesta en marcha en presencia del ingeniero de minas y cuya superación se acreditará mediante una placa justificativa que ira unida a la máquina en lugar visible (artículos 141 a 147). El mismo proceso de acreditación es exigido para los motores de aire comprimido. La regulación del procedimiento de acreditación, así como los modelos de registro de motores y generadores que se posean, se encuentra en la Instrucción de 10 de marzo de 1898.

### *2.6.3 Asistencia sanitaria y salud laboral.*

Las Leyes de minas de 1859 y 1868 habían planteado la obligación de vigilar la salud de los operarios en las minas a cargo de los patronos, pero no será hasta la promulgación del Reglamento de Policía Minera de 1897 cuando ésta resulte desarrollada efectivamente<sup>192</sup>.

---

<sup>192</sup> RODRIGUEZ, E. y MENENDEZ, A. “Salud, trabajo y medicina en la España del siglo XIX. La higiene industrial en el contexto antiintervencionista”, en *Archivos de Prevención* volumen 8, nº 2 (2005), pág. 61.

El artículo 27 del Reglamento obliga a los explotadores de las minas a dotar sus concesiones de medicamentos y medios para auxiliar rápidamente a los eventuales heridos, y “a tener constantemente personal adiestrado en el uso de los aparatos de salvamento y a comprobar periódicamente el buen estado de los aparatos”. De este modo, se delimita con el Reglamento de 1897 la obligación del empresario de dar formación constante a sus empleados en materia de primeros auxilios, debiendo contar con aparatos de salvamento adecuados que han de ser revisados periódicamente.

Como complemento a estas disposiciones, se exige la presencia de un servicio sanitario en cada mina o grupo de minas, con un médico que debe estar en un radio de 10 km., un botiquín y una camilla, así como “una habitación convenientemente acondicionada para atender a la curación de los heridos cuando su estado no consienta su traslación a otro sitio”(artículo 28)<sup>193</sup>. Además, el artículo 31 determina que todos los gastos que requieran los auxilios inmediatos que haya que dar a los heridos, ahogados y asfixiados, así como los que se originen a los ingenieros y personal subalterno por este motivo, serán de cuenta de los explotadores. Todas estas disposiciones también resultan aplicables a las fábricas y talleres de la industria minero- metalúrgica.

La Instrucción de 10 de marzo de 1898, en sus apartados 15 y 16, determinaba el especial celo que debían observar los inspectores en sus visitas, verificando el cumplimiento de estos dos artículos. La norma solicitaba que en la primera memoria anual que eleven los jefes a los inspectores, informen acerca de los riesgos más frecuentes y terribles en las minas, así como respecto a los recursos y medios existentes para acudir en auxilio de las víctimas que aquellos puedan producir, a fin de apreciar el material de socorros que, además del botiquín y la camilla obligatorios de acuerdo al artículo 28 del Reglamento de Policía Minera de 1897, deba haber en cada mina o grupo de minas en cumplimiento del artículo 27 del mismo cuerpo legal.

Otra de las disposiciones a destacar del Reglamento, innovadora en el campo de la salud laboral en la época de su promulgación, es el artículo 34, que determina que no será

---

<sup>193</sup> Como se ha señalado, el Reglamento de Policía Minera de 1897 se inspiraba en este punto en las disposiciones de carácter asistencial contenidas en la Ley Benot en 1873. COHEN, A. y FERRER, A., “Accidentes y enfermedades profesionales de los mineros: realidad y derecho”, en AAVV, *Medicina Social y*

admisibles en la mina el obrero “*en estado de embriaguez, o con alguna enfermedad que pudiera comprometer su existencia*”. Constituye esta disposición la primera manifestación normativa de relevancia en el que se admite implícitamente el principio de reconocimiento previo a la admisión al trabajo, que tardará aún en incorporarse a nuestro ordenamiento jurídico. Además, se perfila también “*una característica que marcará largamente la filosofía del acto del reconocimiento: el artículo está incluido en el capítulo consagrado a Disciplina del personal, que regulaba las bases de los Reglamentos Particulares de las explotaciones*”<sup>194</sup>.

#### 2.6.4 La integración de la prevención en el proceso productivo.

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

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

---

*Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, cit., pág. 219.

<sup>194</sup>*Ibidem*, pág. 220 y siguientes.



como el máximo responsable de que se cumplan las medidas de seguridad (artículos 89 y 96 del Reglamento), y con los vigilantes que le auxilian en sus funciones.

Consecuencia lógica del sistema organizativo implantado por el Reglamento es la delimitación de las diferentes figuras que intervienen en el proceso, en atención a sus competencias y responsabilidades en la explotación minera. La figura del director de minas se encuentra regulada en los artículos 163 a 172. Podrán ser directores: los ingenieros de minas, habilitados para dirigir toda clase de minas, el capataz facultativo de minas, en aquellas en que trabajen menos de 30 obreros en las subterráneas o 100 en las de cielo abierto y el certificado de capacidad, habilitado para dirigir explotaciones con 15 obreros en las subterráneas o 40 a cielo abierto. De acuerdo al artículo 165, todo concesionario de minas tiene que comunicar al gobernador de la provincia, a través del ingeniero jefe de minas, quien es el encargado de la explotación minera, debiendo justificar su aptitud<sup>195</sup>. El propio Reglamento establece el régimen de obtención de certificados de aptitud.

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

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

---

<sup>195</sup> El parte de comunicación normalizado es aprobado en las Instrucción de 10 de marzo de 1898 como

hasta 50 pesetas y para los obreros 25. En todos los casos se duplicará la sanción en el supuesto de reincidencia. Si la mina amenazara ruina o estuviera mal ventilada, siendo imputable tal circunstancia a la mala dirección, la inspección facultativa puede determinar que los directores de la explotación abonen los derechos y haberes que ocasionen las visitas. Además, en el supuesto de obstrucción de la labor de la inspección o si se omite la obligación de comunicación de un accidente en los términos de los artículos 24 y 25 del Reglamento, se impondrá una sanción de 250 a 500 pesetas. Todas estas sanciones lo serán sin perjuicio de la responsabilidad penal que pueda corresponder (artículo 183).

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

### **3. - LA COMISIÓN DE REFORMAS SOCIALES.**

#### **3.1 Alcance y significado.**

La Comisión de Reformas Sociales (C.R.S.) se crea por Decreto de 5 de diciembre de 1883<sup>196</sup>, suscrito por D. Segismundo Moret y Prendergast, Ministro de la Gobernación del Gobierno de Posada Herrera y político liberal, denominándola Comisión para "*el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales y que afectan a la relación entre el capital y el trabajo*". Su texto fundacional consta de un extenso preámbulo, que constituye un documento de gran interés histórico e ideológico, y de una parte articulada más breve. Cuando en 1890 se

---

modelo número I.

<sup>196</sup>Gaceta de Madrid, 10 de diciembre de 1883.

reestructura, su denominación se simplifica y se la conocerá por Comisión de Reformas Sociales<sup>197</sup>.

La C.R.S. fue el organismo público encargado de afrontar la cuestión social en los primeros años de la Restauración. Es conocida sobre todo por haber llevado a cabo una tarea de información y sensibilización sobre las condiciones de vida y de trabajo de las clases obreras, constituyendo un punto de ruptura en la política abstencionista que hasta entonces había imperado en el ámbito normativo estatal. Con la C.R.S. se inicia una labor preparatoria de estudio e investigación, así como de documentación e información, que precede a la acción estatal normativa y que se denomina intervencionismo científico en las relaciones de trabajo<sup>198</sup>.

Diferentes pasajes del Decreto fundacional de la C.R.S. de 5 de diciembre de 1883 reflejan claramente la intención que tenían sus fundadores de que la legislación social resulte más sentida por las propias personas a las que con posterioridad se les va a aplicar, contando de este modo las normas sociales que se promulguen, con *"la sanción de la opinión pública, que es superior a todas las sanciones legales"*. Abundando en lo anterior, el Decreto Moret establecía que a través de la C.R.S. *"las clases que se creen más alejadas de la dirección social, a quienes algunos espíritus ignorantes o díscolos soliviantan de continuo diciéndoles que son los parias de la sociedad moderna, vendrán así a tomar parte directa e importante en la confección de las leyes"*<sup>199</sup>. Se pretendía obtener normas sociales de un modo consensuado y democrático, incitando a la participación de todos los agentes sociales en su elaboración, lo que a priori redundaría en un mayor grado de cumplimiento.

---

<sup>197</sup> La comisión estaba formada en un primer momento por Antonio Cánovas, presidente, y trece miembros más: Gabriel Rodríguez, Gumersindo de Azcárate, Urbano González Serrano, el marqués de Monistrol, Fernando Puig, José Cristóbal Sorní, el duque de Almodóvar del Río, Andrés Mellado, Carlos M. Perier, Mariano Carreras, Federico Rubio, Daniel Balaciart y Juan Martos. En enero de 1884, Segismundo Moret sustituye a Cánovas al subir los conservadores al poder, y en años posteriores se añaden otros representantes de la vida académica y política de la Restauración. La mayor parte de sus miembros habían estudiado derecho, aunque también habían médicos, ingenieros o economistas.

<sup>198</sup> PALOMEQUE LOPEZ, M.C., *Derecho del trabajo e ideología*, Madrid, Tecnos, 4ª edición revisada, 1989, pág. 62.

<sup>199</sup> *Gaceta de Madrid*, 10 de diciembre de 1883.

Sin embargo, este propósito tantas veces mencionado en el proceso fundacional de la C.R.S., no logró desempeñar la sensación de que con la creación de la Comisión lo único que se pretendía era dilatar una solución definitiva para la cuestión social<sup>200</sup>.

Entre los objetivos que tenía la C.R.S., plasmados en su Decreto fundacional, figuraba el de obtener un mayor conocimiento de la higiene, salubridad y seguridad en los talleres. Además, se daba una especial relevancia a estudiar la fórmula que permitiese a municipios y diputaciones provinciales auxiliar a las cajas de retiro y de socorros para enfermos e inválidos y establecer una legislación como modelo y a fomentar la creación de jurados mixtos y de sociedades de socorros mutuos<sup>201</sup>. El simple enunciado de estos objetivos demuestra el nivel elevado de conocimiento que tenían los fundadores de la C.R.S. sobre las necesidades reales de la sociedad española de fines del siglo XIX.

Es unánime el sector doctrinal que considera a la C.R.S. como el origen de la legislación social española, al establecer un catálogo de reformas legislativas que influyeron decisivamente en la formación de esa rama del ordenamiento<sup>202</sup>. También se ha entendido con gran acierto, que la C.R.S. constituyó la primera medida de política social adoptada por el liberalismo español y la aplicación concreta de la investigación sociológica empírica que tenía en la encuesta su instrumento de análisis de la realidad social<sup>203</sup>.

La C.R.S. es fruto de las preocupaciones de los sectores más progresistas de la burguesía española de tendencia krausista y dirigidos por sus propósitos de reforma social<sup>204</sup>. Los fundadores o inspiradores de la C.R.S. fueron un grupo de intelectuales

---

<sup>200</sup>ELORZA, A. e IGLESIAS, M.C., “La fundación de la Comisión de Reformas Sociales” en *Revista de Trabajo* nº 25 (1979), pág. 92.

<sup>201</sup>Todos estos objetivos ya se habían plasmado con anterioridad en el Congreso sociológico de Valencia, celebrado en julio de 1883, hasta el punto que se ha llegado a considerar a este congreso como el inmediato antecedente de la C.R.S. Entre otros, DE LA CALLE VELASCO, M.D., “La Comisión de Reformas Sociales: de la represión al análisis de la conflictividad social” en *Studia Historica* volumen II, nº 4 (1984), pág. 23 y CASTILLO, S., “Estudio introductorio...”, cit., págs. XXXIII y ss.

<sup>202</sup>Entre otros, MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. XLVIII y PALOMEQUE LOPEZ, M.C., *Derecho del trabajo e ideología*, cit., pág. 62.

<sup>203</sup>DE LA CALLE VELASCO, M.D., “La Comisión de...”, cit. pág. 13.

<sup>204</sup>En España son los krausistas, deudores de la filosofía idealista post-kantiana y que constituían el núcleo de intelectuales que se preocupaban más por Europa, los que introducen el Nuevo Liberalismo social, democrático y orgánico que se venía extendiendo por el continente y principalmente por Inglaterra desde finales del s. XIX. LARIO, A., “Masas y regímenes políticos en la España del siglo XX. Un Nuevo Liberalismo ante el ascenso imparable de las masas”, en AA.VV., *El siglo XX: balance y perspectivas. V*

burgueses que daban gran importancia a las elites para la solución de los problemas sociales que aquejaban a la sociedad española de finales de siglo XIX y que consideraban que el medio de mejorar las condiciones de los trabajadores pasaba por una culturización de la clase obrera, en la cual, la clase dirigente y burguesa tenía un papel fundamental.

Sin perjuicio de ello, su nacimiento se ha de encuadrar necesariamente en un contexto europeo de general preocupación hacia los problemas sociales derivados de los nuevos modos de producción. En gran parte del continente europeo, desde círculos políticos, sociales, religiosos e intelectuales, surgía en el último cuarto del siglo XIX una honda preocupación por la cuestión social<sup>205</sup>.

La C.R.S. nace con una doble finalidad. Su función principal es la denominada "*científica*", consistente en el "*estudio de todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre capital y trabajo*" (artículo 1 del Decreto de 5 de diciembre de 1883, por el que se funda la C.R.S.). Junto a esta función, y "*sin perjuicio*" de la misma, el artículo 2 del mismo Decreto se refiere a la función de preparación legislativa de la C.R.S. De estas dos funciones encomendadas, es la función denominada "*científica*" la que ha hecho pasar a la historia a la Comisión.

El preámbulo del Decreto de creación de la C.R.S. nos presenta la labor de información y de estudio de la realidad social, como una tarea orientada a preparar de un modo adecuado la reforma legislativa y a reforzar la aceptación social de la misma entre sus destinatarios. A pesar de que se observa claramente el alto grado de conexión entre ambas funciones atribuidas a la C.R.S., ello no implicó que no se pudieran desarrollar los dos cometidos de un modo independiente, como así fue. El legislador, al introducir en el artículo 2 del Decreto la cláusula "*sin perjuicio*", estaba permitiendo que la función de

---

*Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Valencia, Universidad de Valencia, 2000, pág. 381. El Nuevo Liberalismo surge como consecuencia de las nuevas preocupaciones por lo social, viéndose forzado a revisar los principios tradicionales individualistas y a admitir algunas de las premisas del causalismo social. CABRERA, M.A. y SANTANA ACUÑA, A., "De la historia social a la historia de lo social", en *Ayer. Revista de Historia Contemporánea* nº 62 (2006), pág. 182.

<sup>205</sup> En relación con las repercusiones internacionales de la creación de la Comisión de Reformas Sociales, resulta ilustrativo el estudio de ALVAREZ GUTIERREZ, L., "La creación de la comisión de reformas sociales: su contexto internacional y el eco exterior de la misma", en *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, cit., pág. 35 y ss.

estudio se realizara de modo autónomo a la de preparación legislativa y ello aunque entre ambas existiera una íntima relación<sup>206</sup>.

Por medio del Real Decreto de 13 de mayo de 1890<sup>207</sup> se modifica el régimen de la C.R.S., en el sentido de atribuir a la Comisión un mayor poder normativo, dotándola formalmente de la posibilidad de preparar Proyectos de Ley. El artículo 6 del Real Decreto de 1890 señalaba: *"Será objeto especial de los trabajos de la Comisión: 1º) preparar todos los proyectos de ley, lo mismo los que procedan de los trabajos de su propia iniciativa como los que, a propuesta del Gobierno le sean sometidos, y tiendan al mejoramiento del estado de las clases obreras o de sus relaciones económicas con las clases productoras; 2.º) informar sobre los puntos que el Gobierno les someta especialmente; 3º) sin perjuicio de lo expresado en los artículos anteriores, someter al Gobierno todos aquellos proyectos de decreto o de ley que estime conducentes a los siguientes puntos taxativamente señalados en la formación obrera: a) Mejora de la habitación de las clases obreras; b) Policía, higiene y salubridad de los talleres; c) Represión del fraude en la adulteración y el peso de las sustancias de primera necesidad, y especialmente de los alimentos; d) Medidas para facilitar la asociación, ahorro y socorro mutuo"*

Respecto a la función de preparación legislativa, la misma no se tradujo a corto y medio plazo en ninguna disposición concreta<sup>208</sup>. Esta inactividad normativa pudiera llevar a pensar que la función de estudio se hubiera utilizado con el fin de evitar el abordaje directo a una solución normativa de los problemas sociales. Sin embargo, a través del Decreto Moret se configuran las principales cuestiones que van a componer la legislación laboral de las siguientes décadas: sistema legal de relaciones laborales articulado a través de jurados mixtos, previsión social, responsabilidad patronal por accidentes de trabajo, condiciones mínimas de los contratos de servicios etc. Con la aparición de la Ley de Accidentes del Trabajo de 30 de enero de 1900 se reactiva la labor normativa que había estado paralizada durante el último cuarto del siglo XIX, reforzándose las tesis intervencionistas subyacentes en el Decreto de 5 de diciembre de 1883<sup>209</sup>.

---

<sup>206</sup>MARTIN VALVERDE, A., "La formación del...", cit., pág. XLIX

<sup>207</sup> *Gaceta de Madrid*, 14 de mayo de 1890

<sup>208</sup>MARTIN VALVERDE, A., "La formación del...", cit., pág. XLIX

El grupo fundador de la C.R.S. está relacionado con el partido liberal y el republicano, si bien el equipo de la Comisión Central es políticamente diverso y abierto a todas las tendencias ideológicas, incluyendo a las conservadoras. La nota característica de todos ellos es que son contrarios al intervencionismo estatal en la cuestión social<sup>210</sup>. Esta diversidad política no se plasma en una diversidad social, pues en la C.R.S. no incluyen a ningún obrero, siendo todos sus componentes burgueses y articulándose desde esta ideología burguesa un ideario reformista intentando dar cohesión a las relaciones sociales y persiguiendo la armonía como aspiración suprema<sup>211</sup>.

El deseo de la C.R.S. y de sus miembros de acercarse al mundo del trabajo, pero desde un punto de vista burgués dirigista o paternalista, basado en la desconfianza hacia la capacidad del obrero<sup>212</sup>, se puede considerar como uno de los factores principales que llevaron a que la participación de las clases obreras en la labor de recopilación de datos de la Comisión fuera un fracaso. Desde la perspectiva del obrero, se veía a la C.R.S. como un instrumento en favor de la clase burguesa y como una manera de dilatar la resolución de la cuestión social. Los cauces de la C.R.S. eran utilizados por obreros como medio de enfrentarse de un modo abierto a la filosofía reformista burguesa que servía de base a la Comisión, más que para aportar nuevas vías de entendimiento entre los diferentes agentes sociales que trataran de solucionar los problemas que aquejaban a la sociedad española de la época<sup>213</sup>.

La C.R.S., haciendo uso de las facultades que el artículo 5 de su norma constitutiva le dota, acuerda organizar Comisiones provinciales y locales con objeto de abrir una amplia información oral y escrita sobre el estado y las necesidades de los trabajadores, siguiendo las instrucciones de 30 de abril de 1884 y un extenso cuestionario que se recoge

---

<sup>209</sup> *Ibidem*, pág. L

<sup>210</sup> Los catorce miembros de la Comisión de Reformas Sociales manifestaron abiertamente su oposición o reticencia hacia el intervencionismo estatal en la cuestión social. CASTILLO, S., “Estudio introductorio”, cit., pág. LXXIV

<sup>211</sup> DE LA CALLE VELASCO, M.D., “La Comisión de...”, cit. pág. 29.

<sup>212</sup> *Ibidem*, pág. 32.

<sup>213</sup> Como excepción a las críticas al reformismo burgués de los sectores obreros, aparece el socialismo oportunista catalán, que incluso llegó a felicitar a Moret por la creación de la C.R.S. *Ibid.*, pág. 37. El resto del socialismo (García Quejido, Matías Gómez, Jaime Vera, Pablo Iglesias etc.) participó en la C.R.S. pero con fines propagandísticos y como medio de agitación. ELORZA, A. e IGLESIAS, M.C., “La fundación de la...”, cit., pág. 97.

en la Orden Circular de 28 de mayo de 1884 y que se remite a todos los gobernadores civiles, encargándoles que se constituyan las Comisiones provinciales y locales<sup>214</sup>.

El referido cuestionario, encargado a Gumersindo de Azcárate, consta de 32 apartados y 223 preguntas. Es un cuestionario riguroso, muy elaborado y que se adelanta a las posibilidades reales del momento, pues muchas de las preguntas no se contestan por falta de datos o por el escaso desarrollo de las ciencias auxiliares como la estadística. Azcárate elige el método de cuestionario abierto, con el fin de fomentar la discusión y el debate en cada pregunta, pretendiendo con ello lograr un mayor grado de sensibilidad y conciencia de los problemas analizados, que era el propósito último del reformismo social propugnado por la C.R.S.. Se pretendía conseguir mediante ese sistema la máxima participación y colaboración de todos los implicados en la cuestión social.

De los testimonios que integran la información oral y escrita sobre el estado y necesidades de los trabajadores se conserva la publicación oficial efectuada por la propia C.R.S., entre los años 1889 y 1893, en cinco volúmenes. El valor de los datos recopilados constituye *“uno de de los documentos más vivos y reales de la historia social española”*<sup>215</sup>.

La Comisión apenas pudo desarrollar los fines para los que fue creada y ello por diferentes razones. La escasez de medios materiales y humanos, el limitado apoyo del sector obrero que consideraba a la C.R.S. como un instrumento articulado en beneficio de los intereses de la clase explotadora y la indiferencia de la mayoría de la clase política burguesa hicieron que la Comisión no pudiera obtener resultados verdaderamente provechosos<sup>216</sup>. La C.R.S. estará abocada desde el principio a soportar el abandono y el

---

214 La distribución geográfica de las Comisiones provinciales y locales se hace en función de las localidades donde existe mayor asociacionismo obrero y mayor conflicto social: Cataluña (Granollers, Igualada, Tortosa, Reus, Villanueva y Geltrú, Manresa, Mataró, Tarrasa), Andalucía (Vera, Loja, Guadix, Linares, Antequera, Arcos, Jerez, San Fernando, Écija, Carmona, Morón, Utrera), Galicia (Santiago, Vigo, Ferrol) y otros lugares dispersos: Béjar, Gijón, Almadén, Cartagena, Alcoy y Mahón. *Ibidem*, pág. 75. Sobre los pobres resultados que obtuvieron las Comisiones provinciales y locales resulta interesante el estudio de DE LA CALLE VELASCO, M.D., “Las comisiones provinciales y locales de la C.R.S. Limitaciones y resultados condicionados”, en *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, cit., pág. 275 y ss.

215 GONZALEZ- POSADA MARTINEZ, E., *El Derecho del Trabajo. Una Reflexión sobre su evolución histórica*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1996, pág. 68.

216 PALOMEQUE LOPEZ, M.C., *Derecho del trabajo e ideología*, cit., pág. 65



desinterés de la clase política por el problema social; pero, además, idénticas circunstancias le rodearán por parte de la clase obrera más concienciada del problema, al constatar que no podía, por principio y en función del ideario en que se basa la C.R.S., aportar soluciones que se fueran a llevar a la práctica. El tímido aire reformista que inspiraba la C.R.S. no satisfacía ni a la oligarquía inmovilista, ni al obrero reformista, lo cual implicaba una andadura sembrada de obstáculos y limitaciones<sup>217</sup>. Unido a todo esto y dificultando aún más la eficacia de la C.R.S., el Gobierno, más preocupado por los avatares políticos que por la cuestión social, tampoco demostró nunca de una manera efectiva el apoyo del poder político a la Comisión<sup>218</sup>.

De este modo, cabe concluir que la configuración de la C.R.S. como organismo de estudio se realiza, en último término, con el fin de encubrir la contradicción primaria de su esencia: reconocer la gravedad de las tensiones sociales y estar dispuesto a no modificar los elementos básicos del régimen social existente<sup>219</sup>.

Por otra parte, el desfase existente entre la envergadura del proyecto y el tiempo en el que se quería llevar a cabo<sup>220</sup> constituyó una importante limitación para la consecución de éxitos inmediatos por parte de la política reformista oficial, evidenciando la poca reflexión que había detrás de su creación<sup>221</sup>.

Con todo, y pese a la escasa participación social y política referida, se ha de valorar el significado de la institución como pionera del intervencionismo científico en las relaciones de trabajo y como punto de partida del Derecho Social español.

---

<sup>217</sup> CASTILLO, S., "Estudio introductorio...", cit., págs. XXXIII.

<sup>218</sup> ELORZA, A. e IGLESIAS, M.C., "La fundación de la...", cit., pág. 86

<sup>219</sup> *Ibidem*, pág. 90

<sup>220</sup> Se ha de tener en cuenta que para la contestación del cuestionario formulado por la C.R.S. y que pretendía abarcar todos los aspectos socio- económicos de la clase obrera, se otorgaba por parte del organismo gubernamental un plazo muy exiguo. Según se disponía en la Instrucción de 30 de abril de 1884, que fue circulada por el Ministerio de Gobernación el 28 de mayo de 1884, las diferentes Comisiones debían ser constituidas antes del 1 de septiembre del mismo año. El proceso informativo habría de concluir antes del 15 de octubre y un mes más tarde debería estar en poder de la Comisión Central todos los resultados obtenidos por las diferentes Comisiones locales y provinciales, así como las posibles soluciones para los problemas que se hubieran detectado. Resulta evidente la desproporción existente entre las tareas encomendadas por el poder central a las diferentes Comisiones y el plazo otorgado para el cumplimiento de tales trabajos.

<sup>221</sup> JORDA OLIVES, M., "Las instituciones económico patronales de Cataluña ante la comisión de reformas sociales" en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión*

### 3.2 La Comisión de Reformas Sociales y los inválidos de trabajo.

De los estudios realizados por la C.R.S. se colige que, de todos los infortunios padecidos por la clase obrera en los primeros tiempos de la revolución industrial, fueron los accidentes de trabajo los que de un modo más profundo conmovieron la sensibilidad de la época<sup>222</sup>. La información abierta en el seno de la C.R.S. constata el penoso estado de nuestras fábricas y talleres en lo que se refiere a condiciones de seguridad e higiene en el trabajo<sup>223</sup>.

Uno de los asuntos de los que la C.R.S. debía ocuparse "*especialmente*", de acuerdo a su Decreto fundacional de 1883, eran "*las cajas de retiros y de socorros para enfermos e inválidos de trabajo*", "*las sociedades de socorros mutuos y seguros sobre la vida*", y en cuanto a los accidentes de trabajo, los "*casos en que puede haber responsabilidad por el siniestro ocurrido a los dueños y encargados de la maquinaria y artefactos*". Se omitía en este último aspecto referencia alguna al aseguramiento voluntario u obligatorio de los accidentes, limitándose a apuntar el camino que luego seguiría la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900: la atribución a los empresarios de este coste social del funcionamiento de la empresa. No obstante, el Decreto fundacional de la C.R.S., contiene la primera mención al seguro social obligatorio, cuando al referirse a las cajas de retiro y de socorros para enfermos e inválidos de trabajo prevé, junto a "*una legislación general que pueda establecerse como tipo o modelo para los que voluntariamente se asocien*", la eventualidad de "*casos en que la suscripción pueda ser obligatoria*"<sup>224</sup>. Desde esta primera mención al seguro social obligatorio, hasta su imposición definitiva por parte de los poderes públicos, habrán de transcurrir 40 años a través de los cuales y mediante figuras intermedias o aplicables solo a los sectores de trabajadores más débiles, se va fraguando el proceso de universalización de la seguridad social.

Cuando en 1890 se modifican las competencias de la C.R.S., el artículo 6 del Real

---

*de Reformas sociales*, cit., pág. 216.

<sup>222</sup> GONZALEZ ORTEGA, S. y ALARCON CARACUEL, M.R., *Compendio de Seguridad Social*, cit., pág. 35.

<sup>223</sup> SOTO CARMONA, A., "La higiene, la seguridad y los accidentes del trabajo...", cit., pág. 399.

<sup>224</sup> MARTIN VALVERDE, A., "La formación del...", cit., pág. LXVII.

Decreto de 13 de mayo establece que será objeto especial de los trabajos de la Comisión, someter al Gobierno todos aquellos Proyectos de Decreto o de Ley que estime oportunos conducentes a los puntos taxativamente señalados, uno de los cuales es el de policía, higiene y salubridad de los talleres. Este artículo, no hace sino ratificar la relevancia que tenían las cuestiones de seguridad y de higiene laborales en el trabajo que había de desarrollar la C.R.S.

La preocupación de la C.R.S. por la salud obrera, la higiene en el trabajo y la previsión social se plasmó en muchas de las preguntas formuladas en su cuestionario. Estas cuestiones eran importantes para los Gobiernos de la época “*de cara a calibrar el estado sanitario de la fuerza de trabajo en unos momentos de profundas transformaciones en el sistema productivo*”<sup>225</sup>.

Siguiendo el sistema de cuestionario abierto, la C.R.S. trata de averiguar la situación de los inválidos de trabajo y de la seguridad e higiene de los trabajadores en el apartado V de su cuestionario (preguntas 26 a 35). Este apartado comprende diez preguntas bajo el título genérico de “*Inválidos de trabajo*”. Este título puede, a simple vista, conducir a error, pues bajo esta rubrica se formulan preguntas relativas a la seguridad e higiene en el trabajo, que exceden de lo que se entiende por inválidos de trabajo<sup>226</sup>.

Las respuestas dadas a estas cuestiones nos muestran dos elementos fundamentales: el desconocimiento que existe sobre la prevención de riesgos laborales en el periodo de referencia y la preocupación social existente por las pésimas e inhumanas condiciones de seguridad y salubridad de los trabajadores.

Siguiendo el orden que establecía la C.R.S. en el Capítulo V de su cuestionario, se analizan en este punto las diferentes respuestas que, tanto por vía escrita como oral, fueron emitidas al respecto.

---

<sup>225</sup> BUJ BUJ, A., “Inválidos de Trabajo. La cuestión sanitaria en los informes de la Comisión de Reformas Sociales”, en *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. VI, número 119 (14), 2002. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119-14.htm> [Consulta: 2 de febrero de 2006]

<sup>226</sup> Todo este apartado se basa en el análisis sistemático de la obra *Reformas Sociales, Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, 1985, 5 tomos, edición facsímil y estudio introductorio al cuidado de Santiago Castillo.

La recopilación de la información de la C.R.S. relativa al apartado V y su análisis sistemático son los mejores instrumentos para un correcto conocimiento del estado de la prevención de riesgos laborales en los años previos a la promulgación de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900.

### 3. 2.1 Acerca de las endemias.

La cuestión número 26 establece literalmente: “*Si existen en las respectivas localidades endemias y sus clases; si han desaparecido algunas poblaciones por carecer de ellas; si en otras está disminuyendo el número de habitantes por ese motivo; si han tomado medidas para destruir dichas endemias o disminuir sus efectos.*”

Esta pregunta debe interpretarse atendiendo al contexto histórico en que se formula, la penúltima década del siglo XIX. Por una parte, en el último cuarto del siglo XIX en España se formaliza lo que se entiende por medicina científica moderna. En este sentido, irrumpe la llamada mentalidad etiopatológica y la microbiología, que empieza a estudiar con nuevos ojos problemas médicos como el paludismo, el cólera, la tuberculosis o la difteria, todas ellas cuestiones recurrentes en los informes de la C.R.S. Por otra parte, 1884 es el año de la última gran epidemia de cólera que hubo en España, con lo que ésta coincide cronológicamente con la formulación de esta cuestión, y de la que se tiene constancia que alteró o impidió el desarrollo del trabajo de la Comisión en algunas provincias<sup>227</sup>.

Gran parte de las respuestas obtenidas por la C.R.S. a esta cuestión coinciden en afirmar que no existen endemias y, cuando existen, no tienen la suficiente entidad como para suponer una disminución de la población. En este sentido, la información escrita de la

---

<sup>227</sup> BUJ BUJ, A., “Inválidos de Trabajo. La cuestión sanitaria en los informes de la Comisión de Reformas Sociales”, en *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. VI, número 119 (14), 2002. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119-14.htm> [Consulta: 2 de febrero de 2006]. Fruto de todas estas preocupaciones en 1899, a través del Real Decreto de 28 de octubre, se crea el Instituto Nacional de Higiene Alfonso XIII, al fusionarse los Institutos Central de Bacteriología e Higiene y el de Vacunación del Estado, constituyendo la primera institución técnica y centralizada en materia de sanidad e higiene en nuestro país. MARTINEZ NAVARRO, J.F., “Salud pública y desarrollo de la epidemiología en la España del Siglo XX”, en *Revista Sanitaria de Higiene Pública*, nº 68 (1994), pág. 33.

Comisión local de Alcoy, la información oral y escrita de la provincia de Ávila o la información oral de Burgos<sup>228</sup>.

No faltan, sin embargo, testimonios que dejan constancia de determinadas enfermedades que por su entidad les resultan destacables. En relación a este particular, resulta ilustrativa la respuesta escrita de la Comisión provincial de Valencia que demuestra que sí existen endemias en esa provincia en referencia al cultivo del arroz<sup>229</sup>. Esto mismo se deduce de la información oral, en sesión celebrada el 24 de octubre de 1884 en Alcira<sup>230</sup>. A este respecto, la medida preventiva que se tomaba era la general contenida en la Real Orden de 10 de mayo de 1860 y el Reglamento de 15 de abril de 1861, que consistía en cultivar el arroz a partir de un kilómetro y medio de las poblaciones y en terreno palúdico previamente acotado con autorización del Ministro de Fomento<sup>231</sup>. La misma respuesta de la Comisión provincial de Valencia nos indica el incumplimiento de estas medidas<sup>232</sup>.

En el mismo sentido, el informe del ingeniero jefe de las minas de Linares, Enrique Naranjo de la Garza, para la Comisión provincial de Jaén, pese a constatar que no existen epidemias en la provincia de Jaén, señala que existen enfermedades en los trabajadores por la ausencia de reglas higiénicas<sup>233</sup>.

### 3.2.2 Seguridad e Higiene.

La cuestión número 27 se interesa por la “*higiene y salubridad de los talleres*” y sobre “*si existen reglas para la seguridad de los aparatos motores, andamios, etc.*”

---

<sup>228</sup> Reformas Sociales, *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, cit., tomo IV, pág. 164, 165 y 202.

<sup>229</sup> *Ibidem*, tomo III, pág. 54.

<sup>230</sup> *Ibid.*, tomo III, pág. 283.

<sup>231</sup> El contenido de la Real Orden de 15 de abril de 1861 se puede consultar en MARTINEZ ALCUBILLA, M., *Diccionario de la Administración Española*, Madrid, [s.n.], 1870, segunda edición, tomo XII, pág. 543 y siguientes.

<sup>232</sup> Reformas Sociales, *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, cit., tomo III, pág. 54.

<sup>233</sup> *Ibidem*, tomo V, pág. 147. En idénticos términos, destacando la ausencia de normas higiénicas se pronuncia en información escrita de la provincia de Navarra, la Junta provincial de sanidad, achacando a esta ausencia de normas la existencia de fiebres tifoideas. A la precariedad de condiciones higiénicas atribuye el sarampión, D. Fernando García en información realizada en el Ateneo- Casino Obrero de Gijón.

Respecto a la higiene y salubridad en los talleres, se pueden diferenciar las respuestas que señalan ciertas deficiencias higiénicas en los mismos, pero sin generalizar y con ciertas matizaciones, de aquellas otras que indican que las condiciones higiénicas en las industrias y talleres son, con carácter general, inexistentes.

Pertenecen al primer grupo de testimonios la respuesta emitida por la Comisión provincial de Valencia en su información escrita. En la misma, se señala que ésta es una de las cuestiones en las que más han participado los obreros en la información oral. Diferencia las pequeñas empresas familiares de la gran industria. Respecto a la pequeña empresa familiar, talleres y tiendas principalmente, se indica que las condiciones higiénicas son adecuadas ya que los lugares de trabajo son exteriores y la ventilación es correcta. En relación a la gran industria, se distingue según los talleres sean antiguos o nuevos. En los de nueva construcción, la luz, temperatura y ventilación son más adecuadas para la salud de los trabajadores. Todo lo contrario ocurre con los viejos talleres, donde las condiciones higiénicas son nefastas: ausencia de luz, escasez de aire y ventilación, gases nocivos, llegando a constatar la existencia de talleres sin agua corriente.

En otras respuestas los informantes se muestran plenamente satisfechos con las condiciones higiénicas existentes. En este sentido, resultan ilustrativos el informe escrito evacuado por la Junta provincial de sanidad de Navarra o el informe escrito de D. Isidro Benito, en la Comisión provincial de Ávila el cual entiende que, dado el escaso número de operarios que ocupan, las condiciones higiénicas y de salubridad de los talleres e industrias de Ávila son las adecuadas<sup>234</sup>.

Como muestra de los testimonios que indican de modo general la ausencia de medidas higiénicas en toda clase de talleres, se puede citar: información escrita de la Comisión local de Alcoy <sup>235</sup>, Comisión provincial de Oviedo, en información hecha en el Ateneo- Casino Obrero de Gijón por el socio D. Fernando García<sup>236</sup> o la información escrita practicada por la Comisión de Reformas Sociales en Madrid, en la cual la Sociedad

---

<sup>234</sup> *Ibid.*, tomo IV, pág. 202.

<sup>235</sup> *Ibid.*, tomo IV, pág. 55.

<sup>236</sup> *Ibid.*, tomo V, pág. 410.

de socorros mutuos de herradores señala las deficiencias que tienen los talleres de herrado, su falta de espacio, de luz y de ventilación<sup>237</sup>.

En relación a esta cuestión, la respuesta obrera catalana vino determinada por la postura reformista moderada, capitalizada en Cataluña por el “*Centro industrial de Cataluña*”, y por el movimiento obrero socialista, representado por el “*Centro obrero de Barcelona y sus contornos*.”<sup>238</sup>. Ambas respuestas evidencian las malas condiciones de seguridad e higiene en las que se encontraban los talleres y fabricas catalanes, al mismo tiempo que constata la escasa o nula preocupación que al respecto existe por parte de los patronos y de las autoridades.

La contestación del “*Centro industrial de Cataluña*” respecto a los inválidos de trabajo se inicia con un afirmación contundente al señalarse que la contestación a todas las preguntas del apartado cinco pueden resumirse en que “*en todos los trabajos el obrero gasta su existencia, perjudica su salud, y apenas puede atender a las necesidades de su familia*”<sup>239</sup> Se admite la existencia de excepciones puntuales a esta contundente afirmación<sup>240</sup>, pero prescindiendo de estas conductas excepcionales, el obrero llega a la ancianidad o queda imposibilitado por defectos físicos debidos a su trabajo, teniendo en perspectiva únicamente la caridad pública como medio de vida. El “*Centro industrial de Cataluña*” afirma, que está en la conciencia de todos que la obligación de seguridad e higiene en los talleres, construcciones, minas, buques y vías férreas ha sido totalmente olvidada, evidenciando, una vez mas, el incumplimiento a que la Ley Benot se vio abocada. Con esta escueta pero ilustrativa respuesta, el “*Centro industrial de Cataluña*” zanja su aportación en referencia a la seguridad e higiene laborales, centrándose

---

<sup>237</sup> *Ibid.*, tomo I, pág. 485.

<sup>238</sup> Las respuestas que obtuvo la C.R.S. en Cataluña fueron limitadas. Si bien es cierto que Cataluña era a finales del siglo XIX el territorio estatal industrialmente mas desarrollado, no lo es menos que su sistema económico era autosuficiente, teniendo una gran importancia la propiedad institucional y comunal, y que se resistía al nuevo modelo de economía capitalista y a los nuevos enfoques que desde el movimiento obrero se estaban propugnando. Sobre este punto, MARTINEZ DE SAS, M.T. “Algunas notas en torno al reformismo social. Barcelona ante la Comisión de Reformas Sociales”, en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, cit., pág. 212.

<sup>239</sup> CASTERAS, R., *Actitudes de los sectores catalanes en la coyuntura de los años 1880*, cit., pág. 395.

<sup>240</sup> El “*Centro industrial de Cataluña*” señala que “...pueden haber excepciones de lo que acabamos de indicar; puede haber capitalistas y patronos que atienden con cuidado a la higiene de sus talleres, buques o explotaciones mineras” Recogido en CASTERAS, R., *Actitudes de los sectores catalanes en la coyuntura de los años 1880*, cit., pág. 395.

posteriormente en otro tema que considera aún más acuciante, como es el de los inválidos de trabajo y los seguros obreros de vejez o ancianidad, lo cual exigía, a su entender, la protección del Estado, del municipio y de la provincia<sup>241</sup>.

“*El Centro obrero de Barcelona y sus contornos*” califica como pésimas las condiciones de salubridad e higiene en los talleres así como las garantías de seguridad de las fabricas, y afirma que “*todo esto*” se encuentra en un completo abandono, en referencia a las normas de seguridad e higiene y, más concretamente, a las disposiciones contenidas en la Ley Benot<sup>242</sup>. Esta contestación no hace sino reafirmar lo que ya habían indicado los socialistas madrileños en la información oral abierta en octubre de 1884 por la C.R.S., denunciando abiertamente la falta de higiene en los talleres barceloneses<sup>243</sup>.

En contraste con la respuesta obrera, las principales asociaciones patronales catalanas muestran una actitud de total indiferencia frente a la C.R.S. Pese a que al sector industrial catalán le preocupaba los problemas sociales, los observaba desde su convicción ideológica liberal y no intervencionista. Bajo este prisma, resulta lógico deducir que en modo alguno se propugnaba desde este colectivo una legislación protectora de los trabajadores en materia de seguridad e higiene laborales, entendiendo que únicamente una actividad productiva que engendrara prosperidad podía ser un marco adecuado para que el obrero mejorara sus condiciones de vida<sup>244</sup>.

En el mismo sentido que la respuesta obrera catalana, denunciando abiertamente la ausencia de medidas preventivas, se pronuncia el informe del ingeniero jefe de minas de Linares, el cual señala que no existen ninguna clase de reglas higiénicas en las minas, estando expuestos constantemente los trabajadores a las enfermedades derivadas del plomo. Solo en algunas minas, y a título excepcional, se adoptan medidas preservativas, tradicionales en las zonas mineras, o se lavan después de la exposición al plomo<sup>245</sup>. Igualmente relevante, resulta la información oral aportada en la C.R.S. en Madrid, sesión de 26 de octubre de 1884 por el Sr. Alarcón, el cual da una detallada descripción de las

---

<sup>241</sup> *Ibidem*, pág. 396

<sup>242</sup> *Ibid.*, pág. 353.

<sup>243</sup> *Ibid.*, pág. 74.

<sup>244</sup> JORDA OLIVES, M., “Las instituciones económico patronales de Cataluña...”, cit., pág. 221.

<sup>245</sup> Reformas Sociales, *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893.*, cit., tomo V, pág. 148.



nefastas condiciones en las que se encuentran los talleres y las industrias de Madrid<sup>246</sup>. En sesión de 4 de diciembre de ese mismo año, el Sr. Villegas contesta en ese mismo sentido en referencia a las condiciones higiénicas en el sector de la construcción<sup>247</sup>.

Respecto a los andamios y a la maquinaria, cabe diferenciar un gran grupo de testimonios que indican que no existe ninguna seguridad en los mismos, de alguna respuesta, que a título excepcional, señala que andamios y maquinaria son apropiados y seguros para el desempeño del trabajo.

Entre el primer grupo de respuestas, cabe destacar las siguientes:

- Información escrita de la Comisión provincial de Valencia. En la misma se admite que la mayor parte de industrias y talleres carecen de las mínimas medidas de seguridad, si bien excepciona a determinados establecimientos que cuentan con tales medidas preventivas. Esta respuesta es una de las pocas que realiza una crítica constructiva a los problemas que se derivan de la falta de medidas de seguridad en la maquinaria y en los andamios. Entre las causas que originan peligro para los operarios en relación a máquinas y motores se citan: la falta de espacio entre máquinas, la ausencia de precauciones en el mantenimiento como por ejemplo parar los motores, la falta de preparación de aquellos que realizan el mantenimiento, que a veces son niños, la temeridad o negligencia profesional de los trabajadores etc. Respecto a la vía para evitar estos males la Comisión provincial de Valencia crítica las soluciones dadas en la información oral por parte de los obreros, en el sentido de que sea la administración la que inspeccione y vigile las condiciones en los talleres, proponiendo como solución óptima que la labor de policía industrial sea realizada por los sindicatos y por las juntas directivas de los gremios<sup>248</sup>. En referencia a los pintores murales y albañiles, nos informa como un jurado mixto consensuó como norma que fueran los propios trabajadores que tenían que operar sobre los andamios los que determinarían que clase de

---

<sup>246</sup> *Ibidem*, tomo I, pág. 31.

<sup>247</sup> *Ibid.*, tomo I, pág. 95.

<sup>248</sup> *Ibid.*, tomo III, pág. 55.

andamios deseaban, incidiendo en el carácter participativo con que quería dotar a la elección de los equipos de trabajo y de protección colectiva.

- Información oral de Madrid. El 14 de diciembre de 1884 el Sr. Villegas deja constancia de la falta de medidas de seguridad en la construcción, la mala configuración de los andamios y la falta de preparación de los encargados de las obras para garantizar la seguridad de sus operarios. A requerimiento de la Comisión, el Sr. Villegas admite que la norma sobre seguridad en los andamios no se cumple. Pese a la existencia de una Comisión del Ayuntamiento para resolver el problema de los andamios, la misma “*no ha hecho nada*”<sup>249</sup>. Por esa Comisión se exige que exista un metro de valla delante de los andamios y, esa valla, según el Sr. Villegas, no existe en ningún sitio. Al no sancionarse estos incumplimientos, se consigue que los patronos no se conciencien de sus obligaciones. La solución que se propone para este problema es sancionar al empresario y derivarle responsabilidades por la falta de medidas de seguridad en caso de que algún siniestro se produzca. El Sr. Aymat<sup>250</sup>, en la información oral de Madrid en su sesión de 21 de diciembre de 1884, crítica duramente la falta de medidas de seguridad en andamios y maquinaria y la pasividad de los cuerpos consultivos que tienen los municipios para la inspección de esos aparatos.

También dentro de la información oral en Madrid, en sesión de 26 de octubre de 1884, el Sr. Alarcón, representante del Montepío de tipógrafos, indica la ausencia de espacio entre máquinas y la posibilidad de que, en aquellas que usan pieza cilíndricas que van a rapidez vertiginosa, se pueda producir un siniestro ante la ausencia de mecanismos de protección que impidan manipular a los operarios los cilindros cuando éstos están en marcha. En la misma sesión, el Sr. Alarcón crítica duramente a la Imprenta Nacional, indicando que ni el propio Estado, aún teniendo medios materiales y humanos suficientes, adopta las medidas de seguridad y realiza

---

<sup>249</sup> *Ibid*, tomo I, pág. 67.

<sup>250</sup> Representante de un grupo de obreros reformistas, y partidarios de la armonía y colaboración con la burguesía, según señala ELORZA, A. e IGLESIAS, M.C., “La fundación de la...”, cit., pág. 102.

un adecuado mantenimiento de las máquinas de imprenta, poniendo de este modo en juego la vida de sus obreros<sup>251</sup>.

- Informe del ingeniero jefe de las minas de Linares, el cual, al referirse a los aparatos y máquinas utilizados en la minería, describe detalladamente la falta de seguridad en los mismos<sup>252</sup>.
- Comisión provincial de Oviedo en información hecha en el Ateneo- Casino Obrero de Gijón, el socio D. Fernando García constata la ausencia de normas generales que dispongan elementos mínimos de seguridad en las máquinas y motores, siendo cada empresario el que determina que medidas se han de arbitrar para garantizar la seguridad de los operarios de los aparatos<sup>253</sup>.
- La Comisión provincial de Ávila en informe escrito de D. Isidro Benito aporta interesantes soluciones para la resolución de los problemas de seguridad en máquinas y andamios. Entre otras señala: la existencia de normativa al respecto, la formación específica de los operarios, la fijación de vallas en los engranajes, volantes y ruedas con el fin de que los operarios no puedan manipularlos y la utilización por parte de los trabajadores de ropas adecuadas<sup>254</sup>.
- La Comisión local de Alcoy, en su información escrita, tras constatar las deficientes medidas de seguridad existentes, solicita que se elaboren y apliquen disposiciones generales que regulen las normas preventivas mínimas que han de respetarse en máquinas y andamios. Como modelo de estas normas, se citan las ordenanzas municipales que ellos tienen en esta materia, si bien se señala su falta

---

<sup>251</sup> Reformas Sociales, *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, cit., tomo I, pág. 33. Resulta patente el malestar de la clase obrera con el Estado. El Sr. Alarcón en dura crítica hacia la pasividad del Estado en materia de seguridad y salud laboral y refiriéndose a la Imprenta Nacional afirma: “¿qué importa al Estado ni a nadie que esos volantes salten y maten a tres o cuatro trabajadores? Se les sustituye por otros: ¡si sobran brazos!”

<sup>252</sup> *Ibidem*, tomo V, pág. 148.

<sup>253</sup> *Ibid.*, tomo V, pág. 410.

<sup>254</sup> *Ibid.*, tomo IV, pág. 203.

de eficacia debido a que, al proceder de autoridades locales, el órgano provincial puede decretar su no aplicación, cosa que normalmente sucede<sup>255</sup>.

Dentro de su prolija producción, en el seno de la C.R.S., no faltan tampoco respuestas que entienden que la maquinaria y los andamios son adecuados para garantizar la seguridad de los operarios. Entre éstas, podemos destacar la información escrita de la Comisión provincial de Burgos, que señala que sus andamios son reconocidos por su solidez, comodidad y seguridad para los obreros<sup>256</sup>. En idéntica dirección se pronuncia el informe escrito de la Junta provincial de sanidad de Navarra, al afirmar que sus andamios cumplen con todas las medidas de seguridad que prescriben las ordenanzas municipales y que allí donde no existen, los andamios se montan con las debidas garantías para que no puedan causar daño a los trabajadores. La respuesta de la Comisión provincial de Cáceres en información escrita, pese a señalar la falta de seguridad en los andamios, nos indica que no tienen problemas con la seguridad de las máquinas, ya que las mismas son manejadas por personas peritas<sup>257</sup>.

### 3.2.3 *El estado de la prevención de riesgos laborales en la minería*

La cuestión 28 se refiere a las minas, solicitando información acerca de las “*garantías de seguridad, con relación a los obreros dentro y fuera de aquellas*” y sobre las precauciones que se adoptan para evitar los accidentes.

Entre las escasas respuestas obtenidas a esta cuestión destaca sobre todas las demás el completo informe del ingeniero jefe de minas de Linares. Este informe realizado con gran precisión técnica, describe detalladamente como no se adopta ninguna medida de seguridad que garantice la salud y la seguridad de los obreros en las minas<sup>258</sup>. En el referido informe se analizan todos los mecanismos utilizados en la actividad de la minería a fines del siglo XIX, relacionándolos con los peligros que los mismos conllevan. Se

---

<sup>255</sup> *Ibid.*, tomo IV pág. 55.

<sup>256</sup> *Ibid.*, tomo IV, pág. 391.

<sup>257</sup> *Ibid.*, tomo IV pág. 466

<sup>258</sup> *Ibid.*, tomo V, pág. 150.

critica duramente la ausencia de reglas de seguridad que, en el caso de existir, evitarían en gran medida la mayor parte de los accidentes que ocurren y se reclama una Ley de seguridad y policía minera con carácter de urgencia. El informe constata que en algunas explotaciones existen una especie de edictos que contienen un conjunto de normas que, más que de seguridad o de higiene, tienen el carácter de derecho disciplinario y sancionador para el obrero. Estas normas adolecen de dos defectos importantes: por un lado no son emanadas de persona perita, sino del jefe de la compañía o del administrador, y por otro, lo único que se busca al dictarlas es evitar la responsabilidad ante el Juez, demostrando, frente a un posible siniestro, que el operario incumplió las normas de seguridad existentes en la mina, las cuales le fueron comunicadas oportunamente.

Solicita en su informe el ingeniero jefe de minas de Linares que los cuerpos oficiales de ingenieros de minas ejerzan una función de vigilancia más efectiva, pues existe constancia de que los mismos no realizan visitas de control en Jaén ni en otras zonas mineras. En cuanto a la dirección facultativa de las minas se indica que, en la mayor parte de explotaciones mineras, ésta corresponde a personas que no tienen conocimientos técnicos suficientes como para desarrollar una labor preventiva adecuada.

A la vista de este informe, se puede concluir que el estado de la minería, en lo que a la prevención de riesgos laborales se refiere, es deplorable en el último cuarto del siglo XIX y que las condiciones de seguridad e higiene de los trabajadores del sector eran infrahumanas. Para la subsanación de estas deficiencias el informe considera que la única vía de solución consiste en establecer normativamente una serie de medidas preventivas e higiénicas, exigiendo su cumplimiento por parte de la administración pública mediante un buen sistema de control y vigilancia.

#### 3.2.4 Seguridad y salud en los ferrocarriles

La pregunta 29 se formula del siguiente modo: *“Transportes terrestres.- enfermedades que suelen padecer los maquinistas y fogoneros en los ferrocarriles; número de los que resultan muertos o heridos por accidentes en un quinquenio; proporción entre el número total de aquellos empleados en una línea y los que no puedan resistir el trabajo por falta de salud.”*

Pocas respuestas se recopilaron en torno a esta cuestión, siendo una de las más interesantes la remitida por parte de la Sociedad de ferrocarriles de Almansa. La Sociedad de ferrocarriles de Almansa responde el 15 de octubre de 1884 a Valencia y a Tarragona. En la referida respuesta se relata que las enfermedades más frecuentes en los maquinistas y los fogoneros son aquellas que derivan de los cambios de temperatura y del frío: dolores reumáticos, afecciones a la garganta y al pecho etc. Las lesiones externas graves: muerte o amputación son escasas (en un quinquenio solo existieron un muerto, dos amputados y un inútil para el trabajo), siendo las heridas leves o contusiones más frecuentes<sup>259</sup>.

En información correspondiente a la Comisión provincial de Oviedo, hecha en el Ateneo- Casino Obrero de Gijón por el socio D. Fernando García, el mismo señala como enfermedades mas importantes las derivadas de los órganos respiratorios, reumatismos, vista y oído. Pese a la insuficiencia de datos para fijar un índice de siniestralidad, se calcula que, dado lo penoso del trabajo que desarrollan, ningún operario puede alargarlo más de 20 o 25 años<sup>260</sup>.

En el mismo sentido, D. Isidro Benito en información escrita de la Comisión provincial de Ávila enumera como enfermedades más importantes, las derivadas de los cambios bruscos de temperaturas, la sordera, la pulmonía, la pleuresía, el reumatismo y las neuralgias. Respecto al índice de operarios muertos y mutilados, informa que no existen datos suficientes para emitir un juicio con criterio<sup>261</sup>.

### 3.2.5 Industrias insalubres y peligrosas

La pregunta 32 se formula literalmente del siguiente modo: *“Industrias y operaciones insalubres y peligrosas: Si su condición de tales proviene de su misma naturaleza o de las circunstancias accidentales; si por costumbre o por contrato tiene el obrero o la familia en su caso, derecho a indemnización cuando aquel perece o se*

---

<sup>259</sup>*Ibid.*, tomo III, pág. 56.

<sup>260</sup>*Ibid.*, tomo V, pág. 411.

<sup>261</sup>*Ibid.*, tomo IV, pág. 203. En iguales términos se pronuncia la Comisión provincial de Cáceres, ratificando como enfermedades más frecuentes de maquinistas y fogoneros las afecciones catarrales del aparato respiratorio y las fiebres intermitentes. *Ibid.*, tomo IV, pág. 467.

*incapacita para el trabajo a consecuencia de la índole de este; si el trabajo de estas industrias produce por necesidad la pérdida de salud o la muerte anticipada del obrero.”*

En el momento en el que se formulan las cuestiones, las industrias reconocidas como más insalubres en España eran la química y la tipográfica, y las más inseguras la construcción, la metalurgia y la minería<sup>262</sup>.

La primera parte de esta cuestión es respondida por varias comisiones provinciales y locales indicando, de acuerdo a las características de las industrias que en sus ámbitos geográficos concurren, las actividades más insalubres y peligrosas.

La Comisión provincial de Valencia señala como industria insalubre más importante en la provincia la del arroz. También enumera otras, como las agrícolas que tienden a alumbramientos de aguas por medio de zanjias o norias y las industrias que elaboran abonos artificiales<sup>263</sup>. La Comisión local de Alcoy determina como industrias insalubres las de decoloración o blanqueo por cloro del trapo para la fabricación del papel y la carbonización del algodón por los ácidos en la elaboración de lanas artificiales<sup>264</sup>.

En el excelente informe del ingeniero jefe de minas de Linares, en la Comisión provincial de Jaén, se indica que en la referida provincia las actividades insalubres son, entre otras, las mineras, las fabricas de pólvoras dinamita, las fundiciones de plomo y de hierro, etc. Informa que en todas estas actividades no se adopta ningún tipo medida para remediar los perjuicios que las mismas pueden comportar para la salud del obrero.

El Sr. ingeniero de minas del distrito de Navarra considera como insalubre la industria metalúrgica, aconsejando como medida de protección dotar a los operarios con equipos de protección individual para los ojos. Más extenso en este apartado es el informe que emite el Sr. ingeniero industrial D. Luís Zapata, vecino de Tudela, que señala como industrias insalubres las siguientes: destilería de aguardiente, por peligro de incendio, industria de cerillas fosfóricas, talleres de polvoristas y calderas de vapor, por peligro de

---

<sup>262</sup> SOTO CARMONA, A., *El trabajo industrial en la España Contemporánea (1874-1936)*, Barcelona, Anthropos, 1989, pág. 645.

<sup>263</sup> Reformas Sociales, *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, cit., tomo III, pág. 58.

explosión, y elaboración de vino, con peligro de asfixia en la fermentación tumultuosa, por defecto de las bodegas al sacar el ácido carbónico<sup>265</sup>. La Comisión provincial de Oviedo, en información hecha en el Ateneo- Casino Obrero de Gijón por el socio D. Fernando García, cita como industrias insalubres la de soldadura de cobre y las fundiciones de cobre y bronce<sup>266</sup>.

En la Comisión provincial de Ávila, el informe escrito de D. Antolín Santodomingo relaciona como actividades peligrosas las que siguen: mataderos, fabricantes de alcohol y vinos, fábricas de aguarrás, fábricas de curtidos, pirotecnia, pizarreros, plomeros y albañiles<sup>267</sup>. En la misma Comisión, también en información escrita, D. Isidro Benito, pese a entender que no existen en la provincia por su escaso desarrollo industrial actividades intrínsecamente dañinas, considera que todas aquellas que utilizan motores de agua o vapor o cualquier otra maquinaria se pueden entender como peligrosas. Esta afirmación la fundamenta en que dicha maquinaria carece de medidas de protección, facilitando que los operarios que trabajan con ellas puedan sufrir un siniestro.

Atendiendo a la segunda parte de la cuestión formulada, existe unanimidad de criterio en toda la información analizada, en el sentido de que no existía ni por contrato ni por costumbre indemnización alguna para el obrero o para su familia cuando aquel perece o se incapacita para el trabajo a consecuencia de la insalubridad o peligro del mismo. Así se colige de las siguientes informaciones: Comisión provincial de Oviedo, en información realizada en el Ateneo- Casino Obrero de Gijón por el socio D. Fernando García, Comisión provincial de Ávila en la información escrita de D. Isidro Benito, Comisión provincial de Cáceres en su información escrita, Comisión provincial de Burgos, Comisión local de Alcoy en memoria escrita, informes del Sr. ingeniero industrial D. Luís Zapata y el ingeniero de minas del distrito de Navarra para la Comisión provincial de Navarra etc.

Todas estas informaciones critican la falta de medidas resarcitorias para el caso de que el obrero sufra daños a consecuencia de su trabajo en industrias insalubres o

---

<sup>264</sup> *Ibidem*, tomo IV, pág. 56.

<sup>265</sup> *Ibid.*, tomo V, pág. 229.

<sup>266</sup> *Ibid.*, tomo V, pág. 411

<sup>267</sup> *Ibid.*, tomo IV, pág. 282



peligrosas. Destaca la solicitud que realiza la Comisión provincial de Valencia para que se reconozca y configure legalmente (bien a través del Código Civil o de una Ley general del trabajo) el derecho del obrero o su familia a una indemnización por muerte o incapacidad cuando la misma se produzca por la insalubridad o peligro de la industria<sup>268</sup>.

### 3.2.6 Industria tipográfica

La cuestión 33 se ocupa del *“efecto de trabajo de la imprenta en la salud del obrero; y si es pernicioso, en que parte es debido respectivamente a la naturaleza de la ocupación, a las muchas horas de trabajo, a ejecutarlo de noche o a las condiciones del local.”*

Frente a esta cuestión, la mayor parte de respuestas que se obtienen reconocen las consecuencias dañinas del trabajo tipográfico para la salud del operario y las malas condiciones medioambientales en las que desarrollan su trabajo. Las diferentes publicaciones de la época ocupaban locales variopintos, teniendo en común todos ellos su insalubridad. *“El Globo”* tenía su centro de trabajo en una cocina, *“El Liberal”* en un cobertizo donde se concentra el humo del plomo y del antimonio *“que causa la muerte de los trabajadores”*, *“El Norte”* en un establo de caballos; *“El País”* en una cuadra o *“La Época”* en una buhardilla<sup>269</sup>.

En contestación a esta cuestión, la Comisión provincial de Valencia recoge las manifestaciones realizadas en la información oral por diferentes personas e instituciones

---

<sup>268</sup> *Ibid.*, tomo III, pág. 59

relacionadas con la industria tipográfica. Se concluye afirmando lo pernicioso de esta industria para la salud del obrero, sobre todo para la vista. En la información oral celebrada en la ciudad de Valencia el 19 de octubre de 1884, se destaca la dificultad que tienen los obreros de esta industria para llegar a una edad avanzada en condiciones de trabajar adecuadamente. Las principales causas de riesgo son las malas condiciones ambientales de los talleres, su falta de iluminación y una jornada excesivamente continuada. Se cita también como riesgo propio de esta industria el polvo de plomo que se desprende de los tipos al moverlos, aunque no se le da excesiva relevancia como factor de riesgo<sup>270</sup>.

En idénticos términos se pronuncia la Comisión provincial de Cáceres en su informe escrito, la Comisión provincial de Burgos<sup>271</sup>, la Comisión de Reformas Sociales en Madrid, información oral en la sesión de 26 de octubre de 1884, intervención del Sr. Alarcón<sup>272</sup> y la Comisión provincial de Jaén, a través del ingeniero jefe de minas de Linares<sup>273</sup>.

Otras respuestas a esta cuestión, reconociendo lo dañino de la actividad de la imprenta, entienden que la misma no es peligrosa en sus respectivas provincias por diferentes motivos. Entre ellas, la Comisión provincial de Oviedo, en información realizada en el Ateneo- Casino Obrero de Gijón por el socio D. Fernando García, constata que en esa localidad la industria tipográfica tiene escasa importancia, no resultando tan perniciosa como en otras ciudades. La duración de la jornada es la ordinaria y el trabajo nocturno no reviste una especial relevancia. Pese a esto, se reconoce que dicha actividad produce daños a la vista<sup>274</sup>. En los mismos términos se pronuncia el informe escrito de D. Isidro Benito, en la Comisión provincial de Ávila, al entender que la industria tipográfica no es perjudicial para la salud de los trabajadores en la provincia de Ávila, debido a que no existen en esa provincia publicaciones numerosas, ni de plazo fijo y corto, por ello los

---

<sup>269</sup> SOTO CARMONA, A., “La higiene, la seguridad y los accidentes del trabajo...”, cit., pág. 399.

<sup>270</sup> Reformas Sociales, *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, cit., tomo III, pág. 59.

<sup>271</sup> *Ibidem*, tomo IV, pág. 391.

<sup>272</sup> *Ibid.*, tomo I, pág. 31.

<sup>273</sup> *Ibid.*, tomo V, pág. 155.

<sup>274</sup> *Ibid.*, tomo V, pág. 412

operarios de las imprentas realizan una jornada de duración ordinaria y generalmente no han de trabajar por la noche<sup>275</sup>.

### **3.3 Responsabilidad patronal por siniestros laborales y Comisión de Reformas Sociales.**

La pregunta 34 del cuestionario efectuado por la C.R.S. se refiere a si en algún caso se hace efectiva la responsabilidad que pueda caber, por siniestro ocurrido, al patrono.

La mayor parte de respuestas obtenidas a esta cuestión coinciden en afirmar que en ningún caso se deriva responsabilidad al patrono por los accidentes de trabajo acaecidos en el ámbito de su organización productiva, teniendo el obrero “*una consideración... inferior al de una herramienta*”<sup>276</sup>. La Comisión provincial de Valencia emite una de las respuestas mas fundamentadas al respecto y dotadas de mayor valor científico, explicando cual es el procedimiento de derivación de responsabilidad patronal y tratando de aprehender las causas por las que nunca se imputa responsabilidad al empresario en los siniestros ocurridos en el ámbito de las relaciones productivas.

Esta Comisión inicia su razonamiento a partir de una premisa básica: en caso de que ocurra un siniestro, los Tribunales han averiguar la causa del mismo. Partiendo del análisis causal del siniestro se pueden llegar a tres supuestos teóricos diferenciados: en el caso de que concurriera negligencia, cabe acción de responsabilidad civil contra el que actuó culpablemente, si existiera delito, el empresario del delincuente tendría responsabilidad civil subsidiaria, aparte de la pena que a éste le pudiera corresponder y, por último, si el daño se produjera por caso fortuito, no existiría ninguna responsabilidad. Realizada esta exposición teórica, se describe cual es la situación real en lo que se refiere a la responsabilidad patronal por siniestros laborales. La primera traba que impide la derivación de responsabilidad al patrono es que los Jueces se encuentran con numerosas dificultades para el conocimiento de las verdaderas causas de un siniestro, y ello en tanto en cuanto son los trabajadores los que le han de informar del mismo y los que se

---

<sup>275</sup> *Ibid.*, tomo IV, pág. 204

<sup>276</sup> MONTERO GARCIA, F., *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 57.

encuentran en una relación de dependencia con el patrón, con lo cual nunca le desean perjudicar. Otra dificultad añadida, es la falta de preparación técnica de los Jueces para averiguar si se ha obrado con negligencia o no en materia de seguridad, maquinaria o andamios y su lentitud de actuar, sugiriendo la Comisión provincial de Valencia una jurisdicción especializada para el conocimiento de los accidentes de trabajo, con una policía industrial o inspección que verifique las condiciones de seguridad en los centros de trabajo y talleres.

Otra respuesta ilustrativa de la "*irresponsabilidad*" del patrono por los accidentes de trabajo se produce en la sesión de 6 de enero de 1885 de la información oral de Madrid, donde se señala que la mayor parte de los accidentes laborales traen causa de las malas condiciones de seguridad en las que se encuentran las instalaciones y los equipos de trabajo. A pesar de este hecho, no se le imputa responsabilidad al empresario, ya que siempre se alega la negligencia profesional del operario como factor principal del accidente. Un carpintero, Saturnino García, narra algunos sucesos concretos que demuestran la mala fe empresarial y las artimañas que el patrono utiliza para eximirse de su responsabilidad<sup>277</sup>.

En este mismo sentido se pueden destacar las respuestas obtenidas en la información oral de Madrid: en la sesión de 14 de diciembre de 1884, el Sr. Villegas afirma que no existe nunca imputación a los empresarios de la responsabilidad derivada de los accidentes de trabajo, ya que los obreros tienen una desconfianza total de la justicia y prefieren no iniciar procedimientos judiciales, que con seguridad se les volverán en contra<sup>278</sup>; en sesión de 26 de octubre de 1884, el Sr. Alarcón afirma que en los siniestros siempre se imputa la responsabilidad a la impremeditación de los obreros<sup>279</sup> y en la sesión de 21 de diciembre de 1884, el Sr. Aymat considera que la causa que impide que se derive

---

<sup>277</sup>Reformas Sociales, *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, cit., tomo I, pág. 171. Se describe como en ocasiones el patrono ha llegado a rociar al obrero, que se ha caído del andamio por el deficiente estado del mismo, con vino, con el fin de que cuando llegue el médico forense piense que esta ebrio, y eximirse de este modo el empresario de toda responsabilidad.

<sup>278</sup>*Ibidem*, tomo I, pág. 98.

<sup>279</sup>*Ibid.*, tomo I, pág. 34.

la responsabilidad al patrono por la muerte del obrero en el trabajo radica, no tanto en la falta de legislación al respecto, como en su nula aplicación<sup>280</sup>.

En términos idénticos se pronuncian las siguientes respuestas: información en el Ateneo- Casino Obrero de Gijón por el socio D. Fernando García<sup>281</sup>, información escrita de la Comisión provincial de Cáceres<sup>282</sup>, información oral de Comisión provincial de La Coruña<sup>283</sup>, informe del ingeniero jefe de minas de Linares, para la Comisión provincial de Jaén<sup>284</sup>, respuesta de la Comisión provincial de Burgos<sup>285</sup> e información oral de la ciudad de Valencia, sesión de 19 octubre de 1884<sup>286</sup>. El “*Centro Obrero de Barcelona y sus contornos*”, se refiere a la responsabilidad patronal por los siniestros, señalando que pese a haberse pedido en numerosas ocasiones, jamás ha sido reconocida debido a que “*su elusión ha sido garantizada por los encargados de imponerla*”<sup>287</sup>.

Entre todas las respuestas que las diferentes Comisiones provinciales dan a esta cuestión, únicamente la Comisión local de Alcoy deja constancia de que en algún caso se ha derivado responsabilidad al patrono por parte de los Jueces en siniestros ocurridos como consecuencia de explosiones de aparatos de vapor<sup>288</sup>. Constituye esta la única referencia que existe, en todos los testimonios recopilados por la C.R.S., de la que se puede derivar que en algún caso se exigían responsabilidades al empresario por siniestros sufridos por el obrero y acaecidos en el desempeño de su profesión.

Cabría preguntarse entonces, teniendo en cuenta la “*irresponsabilidad*” patronal por accidentes de trabajo, que suerte les esperaba a aquellos trabajadores que, como consecuencia de su trabajo, hubieran devenido inválidos o a las familias de los obreros fallecidos como consecuencia de siniestros laborales. La C.R.S. formula esta cuestión en la pregunta número 35 que reza literalmente: “*Suerte de los inválidos del trabajo y de las*

---

<sup>280</sup>*Ibid.*, tomo I, pág. 122. El cantero madrileño J. Aymat, explicaba gráficamente lo que ocurría cuando un obrero fallecía “*se ponen otros en su lugar y, asunto terminado, hasta otra*”.

<sup>281</sup>*Ibid.*, tomo V, pág. 412.

<sup>282</sup>*Ibid.*, tomo IV, pág. 467.

<sup>283</sup>*Ibid.*, tomo V, pág. 41.

<sup>284</sup>*Ibid.*, tomo V, pág. 155.

<sup>285</sup> *Ibid.*, tomo IV, pág. 391.

<sup>286</sup> *Ibid.*, tomo III, pág. 169.

<sup>287</sup> CASTERAS, R., *Actitudes de los sectores catalanes en la coyuntura de los años 1880*, cit., pág. 354.

<sup>288</sup> Reformas Sociales, *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, cit., tomo IV, pág. 56.

*familias de los que mueren por un accidente mientras lo prestan; si existen para éste Cajas de retiros y de socorros constituidas por los obreros; si es costumbre abrir suscripciones públicas en tales casos; si los patronos y las Sociedades o Compañías auxilian a los obreros que se inutilizan en el trabajo y a las familias de los que perecen, ya con una cantidad que señalen a su arbitrio en cada caso, ya conforme a reglas generales preestablecidas; si la Administración socorre a los que se incapacitan para el trabajo, o a las familias de los que perecen en las obras públicas y en las industrias explotadas por el Estado.”*

La mayor parte de respuestas obtenidas a este respecto, coinciden en señalar que los familiares de los trabajadores fallecidos por accidente de trabajo o los inválidos de trabajo, no tienen más ayuda que la caridad privada, la beneficencia pública, la limosna o la mendicidad<sup>289</sup>. En este sentido, se pueden señalar entre otras la respuesta obtenida en la información escrita practicada por la Comisión de Reformas Sociales en Madrid por el gremio de ebanistas<sup>290</sup> y en información oral en Madrid, sesión de 26 de octubre de 1884, la respuesta del Sr. Emilio Cortes, representante de la Sociedad montepío de tipógrafos, en la cual señala la grave situación en la que se encuentran los inválidos de trabajo recriminando a la Comisión, con un tono irónico, lo evidente de la respuesta a la cuestión formulada<sup>291</sup>.

En los mismos términos, encontramos la información oral de la Comisión local de Alcira, sesión de 24 de octubre de 1884, información del socio del Ateneo- Casino Obrero de Gijón, D. Fernando García<sup>292</sup>, Comisión local de Alcoy en información escrita<sup>293</sup>, información oral de Ávila, sesión de 30 de octubre de 1884<sup>294</sup> o información escrita de Comisión provincial de Cáceres<sup>295</sup>. Como excepción a lo referido algunos empleadores

---

<sup>289</sup>Diferentes opiniones de la época reflejan como determinados intelectuales de la talla de Orti Lara, ven en la caridad y en la beneficencia la solución a la cuestión social. En este sentido, GOMEZ DE LAS HERAS HERNANDEZ, M. S., “La polémica de Orti Lara contra Cánovas en 1891” en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, cit., pág. 258.

<sup>290</sup> Reformas Sociales, *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, cit., tomo II, pág. 488.

<sup>291</sup>“*¡Mentira parece que hagáis esa pregunta vosotros, señores de la Comisión, hombre de grandes conocimientos y de vastísima instrucción! ¿De donde procede, por ventura, ese número considerable de inútiles que pululan por las calles y paseos?*”. *Ibidem*, cit., tomo I, pág. 29.

<sup>292</sup> *Ibid.*, tomo V, pág. 412.

<sup>293</sup> *Ibid.*, tomo IV, pág. 56.

<sup>294</sup> *Ibid.*, tomo IV, pág. 165.

<sup>295</sup> *Ibid.*, tomo IV, pág. 467.

decidían satisfacer a su operario accidentado alguna cantidad que indemnizara las consecuencias que se derivaban del siniestro. En estos casos el patrono actuaba en virtud de razones morales o de caridad, pero nunca en cumplimiento de una obligación jurídicamente exigible<sup>296</sup>.

Pese a su carácter aislado, conviene destacar alguna respuesta emitida en el seno de la Comisión, que considera que la situación de los inválidos de trabajo y de aquellos que mueren en el desempeño de su profesión tiene una buena respuesta por parte de las autoridades. De este modo, la Comisión provincial de Navarra, en el informe del Ayuntamiento de Pamplona, explica que todos aquellos naturales de esa ciudad y que llevan más de 10 años residiendo en la misma, si quedan inválidos de trabajo, pueden ir a la Junta municipal de beneficencia. De igual modo, este derecho corresponde a los familiares de las víctimas de un accidente de trabajo. Si son solteros o viudos pueden acceder a la casa de misericordia y si el inválido es casado o viudo con familia, la Junta municipal les da pan y legumbres a su juicio prudente.

En el sector de la minería, de acuerdo con lo que nos señala el informe del ingeniero jefe de minas de Linares, existen algunas empresas, que en el caso de muerte de un operario abonaban voluntariamente el entierro a sus familiares<sup>297</sup>. En el resto de sectores, en ocasiones, se hace entre los compañeros del accidentado unas aportaciones voluntarias

---

<sup>296</sup>*Ibid.*, tomo IV, pág. 56. Indudablemente la información que sobre este punto nos proporciona la recopilación de la labor de la C.R.S. constituye el pilar fundamental para instruirnos acerca de la responsabilidad patronal por los siniestros laborales, si bien no agota todas las fuentes documentales existentes al respecto. Existe constancia por otras fuentes, de que diferentes sociedades obreras se constituyeron en el último cuarto del siglo XIX con el fin de dar respuesta a los inválidos de trabajo y a sus familias. En este sentido, la alcaldía de Cádiz, el 23 de diciembre de 1887 informó que la Sociedad de previsión obrera se haría cargo del auxilio de los albañiles implicados en un accidente y días más tarde esta sociedad obrera informó al Ayuntamiento de las actuaciones practicadas con motivo del referido accidente. En 1890 se aprueba el nuevo reglamento de la Sociedad de previsión obrera y es remitido al Ayuntamiento con el fin de que el mismo lo sancione. La autoridad municipal cumplía frente a esta asociación una función protectora. La última referencia que existe respecto a esta asociación data del 22 de enero de 1890, cuando el Ayuntamiento comunicó que había concedido una indemnización a la viuda de un marinero muerto. GONZALEZ, F. J., “La cuestión social en el municipio gaditano (1884- 1904)” en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, cit., pág. 231.

<sup>297</sup> También en Asturias, a finales del siglo XIX en el sector de la minería del carbón, aparecieron las primeras cajas de socorros, fundadas generalmente por donaciones iniciales del empresario y con descuentos obligatorios en los salarios de los obreros (entre el 1% y el 3%). A cambio de estos descuentos, los obreros recibían servicio médico gratuito, medicinas baratas, medio jornal diario en caso de enfermedad y una modesta subvención cuando se producía un accidente o un fallecimiento. GARCIA PIÑEIRO, R., “La minería del carbón en Asturias: un siglo de relaciones laborales”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Universidad Complutense de Madrid, nº 3 (1993), pág. 69.

con el fin de resarcir en la medida de lo posible el daño sufrido, es lo que se denomina “*guante*” (se explica como opera este sistema en la información oral de la ciudad de Valencia, sesión de 19 de octubre de 1884). De todos modos, la posibilidad de que los propios compañeros auxilien al trabajador invalido o a sus familiares es rara debido a la escasez de los salarios que perciben (en este sentido se pronuncia el Sr. Villegas en la sesión de 14 de diciembre de 1884 en información oral en Madrid)<sup>298</sup>. Es precisamente esta escasez de salario la que fundamenta que los obreros no hayan formado voluntariamente cajas de retiros ni sociedades de socorros, puesto que lo limitado de su jornal, hace que tengan que sobrevivir antes que fomentar el ahorro con el fin de cubrir un eventual siniestro<sup>299</sup>.

En todo caso, la necesidad de algún tipo de cobertura para aquellas personas que han sufrido un daño derivado del trabajo por cuenta ajena se nos presenta en todas las respuestas de las diferentes Comisiones provinciales como uno de los principales aspectos a regular en el marco de las relaciones de trabajo.

Concluyendo, cabe afirmar por todo lo expuesto, que los empresarios antes de la promulgación de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900 no tenían responsabilidad alguna por los siniestros que sufrieran sus trabajadores en el desempeño de su profesión, no existiendo una obligación jurídica de indemnizar para el patrono. La nueva configuración de la responsabilidad patronal introducida por la Ley de Accidentes en 1900 refleja un cambio de sensibilidad del legislador hacia la cuestión social, cambio producido en gran medida por la labor desarrollada por la C.R.S. durante los últimos años del siglo XIX.

### **3.4 Los proyectos sobre accidentes de trabajo.**

#### *3.4.1 Los primeros proyectos.*

Fruto de la actividad de la C.R.S. y a partir de la publicación en 1884 de los volúmenes de la información por ella recogida y de su reorganización en 1890, surgen

---

<sup>298</sup> Reformas Sociales, *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, cit., tomo I, pág. 97.



algunos proyectos que podemos considerar precedentes a la Ley de 1900 de Accidentes del Trabajo<sup>300</sup>. Algunos de estos proyectos fueron presentados y reproducidos en las Cortes, pero no pudieron abrirse camino “*debido, unas veces a las circunstancias políticas que, acaso con mayor interés, atraían la atención de los legisladores, y otras, las más, al temor que siempre ha inspirado en España legislar sobre tales materias*”<sup>301</sup>.

El primer Proyecto de Ley que aborda de un modo global la problemática que plantean los accidentes de trabajo es el presentado por el Ministro de Gobernación, José Luís Albareda, el 5 de marzo de 1888. Sigue las bases establecidas por Azcárate y aprobadas por la C.R.S. en 1887. Este proyecto no acogía el principio de responsabilidad industrial, ni de riesgo industrial. El mismo proyecto fue reproducido por Sagasta en posteriores legislaturas (1888-89 y 1889-90)<sup>302</sup>.

En 1893-94, Alberto Aguilera, liberal, y Ministro de Gobernación en un Gobierno Sagasta, intenta un nuevo impulso presentando un proyecto sobre responsabilidad industrial en caso de accidentes. Este proyecto sigue casi literalmente al dictamen de la C.R.S. redactado por Sanromá, miembro de la misma y hombre liberal, tanto en su preámbulo como en su articulado, oponiéndose al seguro obligatorio de accidentes. Este proyecto no llegó a ser discutido y su reproducción en 1894-95 por Sagasta tuvo el mismo resultado estéril. Esta propuesta se basa en los principios de riesgo profesional y de responsabilidad industrial. Se vincula el accidente profesional al riesgo profesional, que es independiente de la buena voluntad preventiva del patrón y a la nueva maquinaria que se utiliza en las relaciones industriales. De este riesgo ha de responder siempre la empresa, se concluye.

La alternancia política entre liberales y conservadores plasmaba pequeñas diferencias entre los proyectos dependiendo de su origen, pero teniendo todos ellos como

---

<sup>299</sup>*Ibidem*, tomo V, pág. 412.

<sup>300</sup>MONTERO GARCIA, F., “La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España: 1890- 1900 (parte II) El debate político parlamentario”, en *Revista de Trabajo* nº 61 y 62 (1981), pág. 37.

<sup>301</sup>PUYOL Y ALONSO, J., *Ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes del trabajo y reglamento para su aplicación de 28 de julio de 1900 anotados y concordados*, Madrid, Librería de Fernando Fé, 1900, pág. 3.

base el trabajo preparatorio desarrollado previamente por la C.R.S.. Este trabajo previo de la Comisión, donde quedaban reflejadas las diferentes tendencias liberales e intervencionistas, explica la coherencia e identidad básica entre los diferentes proyectos<sup>303</sup>.

#### 3.4.2 El proceso de elaboración de la Ley de 1900

Se podría calificar como de sorprendente la rápida tramitación parlamentaria que tuvo la Ley de Accidentes de 1900 y la ausencia de resistencia fuera y dentro del Parlamento, oposición que en principio parecía previsible debido a la importancia de los cambios que originaba el proyecto en cuanto al establecimiento del criterio de responsabilidad industrial<sup>304</sup>. Con todo, las dificultades que surgieron para obtener la aprobación de la Ley en el seno del partido conservador y en la misma comisión parlamentaria constituyen un amplio anecdotario<sup>305</sup>.

Si se atiende a los trabajos preparatorios de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900, cabe afirmar que Eduardo Dato recoge en su esencia el Proyecto de Alberto Aguilera y lo presenta por parte de los conservadores para su aprobación parlamentaria. De este modo, la Ley de Accidentes de 1900 tiene su fuente en primer término en el Proyecto Aguilera y, consecuentemente, en el dictamen de la C.R.S. redactado por Sanromá. En todo el proceso de elaboración de la Ley se observa la inquietud que existía por la prevención de los accidentes de trabajo, que queda evidenciado en los proyectos y en los debates en la Cortes<sup>306</sup>.

Por Real Decreto de 30 de noviembre de 1899 se autoriza al señor Ministro de la Gobernación, D. Eduardo Dato Iradier, para que presentara a las Cortes un Proyecto de Ley sobre Accidentes del Trabajo en los establecimientos industriales. Este Real Decreto

---

<sup>302</sup> MONTERO GARCIA, F., “La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España: 1890- 1900 (parte II) El debate político parlamentario”, cit., pág. 38.

<sup>303</sup> *Ibidem*, pág. 37

<sup>304</sup> MONTERO GARCIA, F., *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 146.

<sup>305</sup> ESPUNY TOMAS, M.J., “Eduardo Dato y la legislación obrera”, cit., pág. 4.

<sup>306</sup> MARTÍNEZ FRANCO, F.J., “A propósito del centenario de la Ley Dato”, en AAVV, *Jornadas Conmemorativas del Centenario de la Ley Dato*, Madrid, Fremap, 2001, pág. 28.

es leído en el Senado en sesión de dos de diciembre de 1899<sup>307</sup>. El día cinco del mismo mes, se establece una comisión, para entender sobre el proyecto, formada por los senadores, conde de Peñalver, D. Manuel Molina, conde de la Viñaza, conde de Mejorada del Campo, D. Luís Canalejas, D. Alberto Bosch y D. Carlos Álvarez y Guijarro. Esta comisión nombró presidente y secretario respectivamente a los señores Bosch y conde de Mejorada del Campo, de cuyo acuerdo se dio cuenta en la sesión del día siete<sup>308</sup>.

El proyecto de Eduardo Dato reitera el criterio de responsabilidad industrial, entendiendo que los accidentes de trabajo eran un gasto de producción y que tales gastos debían ser asumidos por el empresario. Este proyecto del Gobierno se vería alterado por el dictamen de la Comisión del Senado. Entre otras modificaciones, la Comisión del Senado introduce y desarrolla los aspectos preventivos (que ya se habían señalado en el proyecto Aguilera), considerando que la ausencia de las medidas preventivas en las fabricas eran un agravante que incrementa la indemnización del accidentado<sup>309</sup>. Se pretendía de esta manera concienciar al patrono para que adoptara las medidas preventivas necesarias, evitando así buena parte de los accidentes de trabajo. Además, en el Senado se añade el artículo que impone el gasto de sepelio al patrono y el precepto que creó la junta técnica encargada del estudio de los mecanismos preventivos de accidentes<sup>310</sup>.

Resultan destacables a nuestros efectos las enmiendas planteadas por Rodríguez de San Pedro en fecha de 18 de diciembre y que fueron aceptadas por la Comisión del Senado. Entre estas enmiendas, cabe señalar la introducida en relación a la ampliación de las medidas preventivas tendentes a un control global de las condiciones higiénicas en que se desarrolla el trabajo y no solo al correcto funcionamiento de las máquinas. Justifica esta necesidad, Rodríguez de San Pedro, en que no solo hay que prever el accidente, sino también la muerte lenta, y ello por principios humanos, cristianos y sociales<sup>311</sup>.

---

<sup>307</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 21.

<sup>308</sup> *Ibidem*, pág. 28.

<sup>309</sup> MONTERO GARCIA, F., “La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España: 1890- 1900 (parte II) El debate político parlamentario”, cit., pág. 40.

<sup>310</sup> GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, Madrid, Sucesores de M. Minuesa de los Ríos, 1935, pág. 12.

<sup>311</sup> MONTERO GARCIA, F., “La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España: 1890- 1900 (parte II) El debate político parlamentario”, cit., pág. 40.

En la respuesta a las enmiendas de Rodríguez de San Pedro, el presidente de la Comisión del Senado, Alberto Bosch, asume esta idea de higiene industrial, completándola con la idea de higiene moral o espiritual. El propio Bosch, en el seno de la Comisión, admite como principio inspirador de la Ley el establecimiento de medidas preventivas junto a las reparadoras<sup>312</sup>. Todas las enmiendas de Rodríguez San Pedro fueron admitidas, al igual que la introducida por el senador Sr. Calvo Martín, que añadía entre las industrias a las que se aplicaba la legislación protectora a las “*insalubres y tóxicas*” (artículo 3, párrafo 5º). El proyecto planteado en estos términos es aprobado por todos los senadores, con las enmiendas introducidas por el Sr. Rodríguez San Pedro y por el Sr. Calvo Martín. Es en el seno de este proceso de aprobación y, justo antes de votar la totalidad del proyecto, cuando el señor Bosch, en su calidad de presidente de la Comisión, pronuncia las celebres frases “*Vosotros que tanto os preocupáis de conservar las máquinas, preocupaos de conservar los hombres*”, y “*Las catástrofes de la maquinaria se corrigen por la maquinaria*”<sup>313</sup>.

Pasado el proyecto al Congreso, el cuatro de enero de 1900 se nombró una comisión para dictaminar sobre el Proyecto de Ley remitido por el Senado<sup>314</sup>. La Comisión del Congreso, sin modificar el proyecto, reiteró como criterio inspirador del mismo el principio de riesgo profesional y, al lado de éste, la necesidad de medidas preventivas controladas por el Gobierno. Por otra parte, y siguiendo la línea que presidió todo el proyecto, se reafirma el criterio del seguro voluntario de accidentes. El día 17 de enero se discutió en el Congreso el proyecto, sin debate sobre la totalidad y el 27 del mismo mes se aprobó el proyecto simultáneamente por ambas Cámaras, publicándose el 30 de enero de 1900 la primera Ley de Accidentes del Trabajo de España, que entraría en vigor el 19 de febrero siguiente<sup>315</sup>.

---

<sup>312</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 32.

<sup>313</sup> *Ibidem.*, pág. 32.

<sup>314</sup> Estaba formada esta comisión por D. José de Cárdenas, D. Santiago Mataix, D. Luís Marichalar, D. José María Gadea, el Conde de San Luís, D. Gonzalo Cedrún de la Pedraja y el Marqués de Portago.

<sup>315</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 40.

La rapidez con la que se elaboró y aprobó el proyecto fue atribuida por los comentaristas de la época a la personalidad de D. Eduardo Dato, pero también “*a la proverbial desidia de la raza latina, aumentada hasta la exageración en nuestra Península*”. En este sentido se señalaba, que desde los ámbitos políticos, periodísticos y jurídicos españoles no se había prestado atención al derrumbamiento de la doctrina de la culpa y a la superación que la Ley Dato suponía de los arcaicos esquemas civilistas. Así, poco aficionada la sociedad española a estudiar las nuevas manifestaciones jurídico-sociales, se creyó que la nueva Ley era una simple Ley de caridad “*y durmió tranquila sin sospechar siquiera que una de las aspiraciones de la humanidad laborante había de tener en España tan fuerte y bien definida cristalización*”<sup>316</sup>.

Con todo, el éxito de la promulgación se debe atribuir a la habilidad de Dato en la presentación de los proyectos y al carácter abierto con el que se afrontan las enmiendas, unido al consenso político, fruto en buena medida de la labor previa desarrollada en el seno de la C.R.S., en relación a la necesaria legislación social. Son estas razones las que nos explican, en última instancia, el rápido proceso de aprobación del proyecto en Cortes y su escasa oposición parlamentaria<sup>317</sup>.

---

<sup>316</sup> OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 8 y 9.

<sup>317</sup> MONTERO GARCIA, F., “La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España: 1890- 1900 (parte II) El debate político parlamentario”, cit., pág. 42



## CAPÍTULO II

### LOS INICIOS DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL Y DE LA NORMATIVA PREVENTIVA.

Se puede considerar el año 1900 como uno de los puntos de inflexión más relevantes en la legislación social española, entendiéndose por parte de la doctrina como el inicio de modo efectivo del "*movimiento legislativo obrero*", no pasando las anteriores

manifestaciones de ser meras "*buenas intenciones sin efecto positivo sobre la reglamentación efectiva de las relaciones de trabajo*"<sup>318</sup>. En el año 1900, impulsados por los trabajos de la Comisión de Reformas Sociales, se promulgan dos de los textos claves de la legislación social en nuestro ordenamiento jurídico laboral: la Ley de 13 de marzo, sobre condiciones de trabajo de mujeres y menores y la Ley de 30 de enero, sobre accidentes de trabajo<sup>319</sup>. Con estas dos normas del primer año del siglo XX se inicia el tránsito de un conjunto de leyes heterogéneas a "*una legislación obrera coherente y sistematizada*"<sup>320</sup>.

El análisis de dichas normas y de sus desarrollos reglamentarios y disposiciones concordantes nos resultará esclarecedor para valorar la situación de la prevención de riesgos laborales en el siglo XX. Como se ha señalado, "*históricamente, no hay en verdad medidas de seguridad y salud laborales hasta el momento en que el Estado las hace obligatorias mediante leyes y procedimientos coactivos*"<sup>321</sup>. De este modo, la evolución de la prevención de riesgos laborales coincide con la evolución de la legislación que las impone y regula.

El desarrollo y destino de las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo han ido unidos indisolublemente al proceso evolutivo y a la finalidad última del Derecho del Trabajo<sup>322</sup>. Cabe afirmar que las normas relativas a la protección de la salud de los trabajadores constituyen la propia génesis del Derecho Social, compartiendo en su origen "*idénticas causas y fundamentos ideológicos y jurídicos*"<sup>323</sup>. Así, la legislación social fue en un primer momento casi por completo legislación de seguridad e higiene<sup>324</sup>.

---

<sup>318</sup>POSADA, A., "La réforme sociale en Espagne", en *Revue Internationale de Sociologie*, nº 5 y 6 (1907), pág. 363, citado por PALOMEQUE LOPEZ, M.C., *Derecho del trabajo e ideología*, cit., pág. 67

<sup>319</sup>DE LA VILLA, L.E., "El Derecho del Trabajo en España a partir de la transición", cit., pág. 40.

<sup>320</sup>DE LA VILLA, L.E., "Nacimiento del derecho...", cit., pág. 561

<sup>321</sup>MONTOYA MELGAR, A. y PIZA GRANADOS, J. *Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 30.

<sup>322</sup>GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., pág. 85. En el mismo sentido, BONASTRE, R. y otros, *Manual de Seguridad y salud en el trabajo. Nuevos conceptos*, Barcelona, Ariel, 1996, pág. 22.

<sup>323</sup>VALDEOLIVAS, Y. y MORON, R., "La seguridad en el trabajo: de la Ley de Accidentes de Trabajo a la vigente Ley de Prevención de Riesgos Laborales", en *Cien Años de la Seguridad Social*, cit., pág. 680 y ss.

<sup>324</sup>GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., pág. 27. En el mismo sentido, LLUIS Y NAVAS, J., *Manual de Derecho Laboral*, Barcelona, Librería Bosch, 1975, pág. 396.



En el presente capítulo se analizan las dos normas referidas, así como la legislación que las cumplimentó, incidiendo en la importancia de las mismas en lo que atañe al desarrollo de la prevención de los riesgos en el trabajo. Desde esta perspectiva, las dos Leyes promulgadas en el año 1900 suponen un salto cualitativo en la regulación de la seguridad e higiene en el marco de las relaciones productivas, implicando un gran avance si lo comparamos con los tímidos intentos introducidos por el legislador en la Ley Benot. Podemos señalar por tanto al año 1900 como el comienzo efectivo de la intervención del Estado en materia de seguridad e higiene en el trabajo y como un punto de partida a partir del cual la legislación social, y más concretamente de seguridad e higiene, va tomando forma, aunque aún de modo limitado y asistemático<sup>325</sup>.

### 1.- LA LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE 1900.

Con la promulgación el 30 de enero de 1900 de la Ley sobre Accidentes del Trabajo (L.A.T.) se inicia en la legislación social española “*las primeras etapas reales del derecho obrero*”<sup>326</sup>. La L.A.T. de 1900, o Ley Dato, supone dentro de la historia de la legislación social en España el punto de inflexión entre lo que se ha denominado fase de emergencia de la legislación de trabajo y su fase de crecimiento y consolidación<sup>327</sup>. Otro sector doctrinal enmarca a esta Ley dentro de lo que se ha calificado como etapa filantrópica de la legislación laboral y que abarca los años comprendidos entre 1873 y 1917<sup>328</sup>.

Sin embargo, y prescindiendo de las diferencias de su encuadramiento en las etapas del Derecho Social español, la doctrina más autorizada ha coincidido en señalar la importancia de la L.A.T. en la posterior evolución de la legislación social española,

---

<sup>325</sup> GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., pág. 81 y 85. El legislador de 1900 se decanta por la inclusión normativa “*expresa e insistente de la materia de seguridad e higiene en el trabajo, a pesar de tratarse de normas de contenido material muy limitado y de no existir todavía una normativa sistemática y completa de su regulación*”. En idénticos términos, RODRIGUEZ SANUDO, F., “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003) pág. 126.

<sup>326</sup> PALOMEQUE LOPEZ, M.C., *Derecho del trabajo e ideología*, cit., pág. 67

<sup>327</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LIV. En este mismo sentido, SUÁREZ GONZÁLEZ, F., *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 102.

<sup>328</sup> MONTOYA MELGAR, A., “La seguridad social...”, cit., pág.11.

suponiendo esta norma una profunda innovación en nuestro ordenamiento jurídico<sup>329</sup>. De este modo, se la ha considerado como “*la base de sustentación del edificio de la legislación obrera en España*”<sup>330</sup>. Algún sector doctrinal la ha calificado, con notorio exceso, como la primera norma española de seguridad social<sup>331</sup>. Con todo, resulta indudable que 1900 es una de las fechas cruciales iniciales del régimen moderno de seguridad social en España<sup>332</sup>.

La L.A.T. se inspira en el modelo francés contenido en la Ley de 1898, según se reconoce expresamente en el preámbulo de la norma<sup>333</sup>, y obedecía al espíritu dominante en Europa, “*reflejo de un estado superior de cultura jurídica y social*” que exigía la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo derivados de la moderna industria<sup>334</sup>. La Ley Dato tiene, sobre todo tipo de consideraciones, un extraordinario valor como expresión de la fidelidad con que la política legislativa debe incorporar los signos sociales de los tiempos<sup>335</sup>.

La Ley de 1900 consta de una exposición de motivos en la cual se realizan frecuentes invocaciones a principios humanitarios y filantrópicos, que se configuraban en buena medida como criterios inspiradores de la norma, y de 21 artículos sin división alguna por materias “*desigualmente extensos y de enjundia jurídica muy heterogénea*”<sup>336</sup>. Lo depurado de su técnica jurídica y la sobriedad en sus términos, que contrastaba con el

---

<sup>329</sup> HERNÁINZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, cit., pág. 68.

<sup>330</sup> PALOMEQUE LOPEZ, M.C., *Derecho del trabajo e ideología*, cit., pág. 67

<sup>331</sup> GONZALEZ ORTEGA, S. y ALARCON CARACUEL, M.R., *Compendio de Seguridad Social*, cit., pág. 34. Con todo, resulta innegable que la Ley de 30 de enero de 1900 forma parte de lo que se ha denominado “*episodios cruciales iniciales del régimen moderno de seguridad social en España*”. ALONSO OLEA, M., “La Seguridad Social: presente, pasado y futuro”, en AAVV, *Cien Años de la Seguridad Social*, cit., pág. 177.

<sup>332</sup> ALONSO OLEA, M., *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, Civitas, 9ª edición revisada, 1983, pág. 31.

<sup>333</sup> La influencia francesa no se debe entender como un mero mimetismo, ya que la Ley de Accidentes de 1900 irá más allá y buscará una mejor protección de los derechos de los trabajadores víctimas de un accidente laboral., ALZAGA RUIZ, I., en “Estudio preliminar”, a PIC, P., *Estudio Crítico de la Ley de Accidentes de Trabajo Francesa de 9 de abril de 1898*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2002, pág. 45.

<sup>334</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 73.

<sup>335</sup> ZORRILLA RUIZ, M.M., *Derecho del Trabajo y proceso de cambio social*, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto, 1977, pág. 13.

<sup>336</sup> GARCÍA NINET, J.I. y otros, *Derecho del Trabajo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2005, pág. 39.

lenguaje de la época, buscaba una garantía de aplicación y eficacia<sup>337</sup>.

Ya en la exposición de motivos se hace evidente la frustración social y la muy limitada capacidad de respuesta de los mecanismos jurídicos existentes frente a los accidentes de trabajo con anterioridad a la Ley de 1900<sup>338</sup>. Por ello, en la misma exposición se adelanta cual va a ser la principal aportación de la norma: la instauración de la doctrina del riesgo profesional. En este sentido, abandonando la concepción de la responsabilidad patronal por accidentes basada en la culpa, se configura la doctrina de la responsabilidad objetiva basada en el principio de que las consecuencias económicas del accidente de trabajo son “*uno de los gastos de la producción, a cargo, naturalmente, del empresario o patrono*”, lo que constituye una verdadera revolución jurídica<sup>339</sup>.

La promulgación de la L.A.T. trajo consigo la quiebra insuperable de los principios de la ideología liberal, que propugnaban el abstencionismo normativo estatal en la regulación de las relaciones laborales<sup>340</sup> y fue entendida por parte de la sociedad española como un peligroso avance revolucionario<sup>341</sup>. La clase empresarial, “*demasiado lesionada por las reformas tributarias de Villaverde*”, reaccionó abiertamente contra la promulgación de la Ley, mientras que los obreros alababan la nueva legislación protectora aprobada, llegando en algunos lugares a organizarse manifestaciones públicas en honor de D. Eduardo Dato<sup>342</sup>.

El intervencionismo estatal en materia laboral y de seguridad e higiene se justificaba tanto por razones de índole política (incremento de los partidos obreros), ideológica (desarrollo de las escuelas socialistas y la toma de postura de la Iglesia en materia social, sobre todo por la Encíclica de León XIII, *Rerum Novarum*) y económica

---

<sup>337</sup> CAMPS DEVESA, G., “Desde la perspectiva histórica de la Ley Dato, previsiones de futuro”, en AAVV, *Jornadas Conmemorativas del Centenario de la Ley Dato*, Madrid, Fremap, 2001, pág. 15.

<sup>338</sup> GONZÁLEZ- POSADA MARTÍNEZ, E., “El accidente de trabajo en la legislación española de los últimos cien años”, en AAVV, *Jornadas Conmemorativas del Centenario de la Ley Dato*, cit., pág. 29.

<sup>339</sup> GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 7.

<sup>340</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LXIV.

<sup>341</sup> DIAZ PLAJA, F., y otros, *La España política del Siglo XX*, Madrid, Plaza&Janes, 1970, tomo I, pág. 10.

<sup>342</sup> GONZÁLEZ MUÑIZ, M.A., *Aproximación a la Historia Social del Trabajo en Europa*, Madrid, Ediciones Jucar, 3ª edición, 1987, pág. 322.

(maquinismo y empeoramiento de la situación obrera)<sup>343</sup>. También refleja la primera legislación protectora, además de un estado económico peculiar (el industrialismo), “*un interés nacional, en cuanto afecta a todo país la conservación de una raza fuerte, vigorosa*” debiendo “*prevenirla de la degeneración por exceso de fatiga y falta de elementos económicos de vida*” y una finalidad ética “*en cuanto encarna la acción tutelar del Estado extendida sobre la parte más necesitada de la sociedad*”<sup>344</sup>.

En España, el principio liberal del “*laissez faire*” había sufrido un retroceso en el último cuarto del siglo XIX con la promulgación de la Ley Benot. Sin embargo, esta intervención estatal quedaba justificada desde la perspectiva de la ideología liberal bajo el argumento de que el Estado, al regular el trabajo de mujeres y niños y al dictar normas de seguridad e higiene, no hacía sino ejercitar las facultades que en materia sanitaria le eran propias. Con la aparición de la L.A.T., y la extensión de su aplicación a todos los trabajadores por cuenta ajena sin diferencia de sexo o edad, los dogmas liberales parecía que se iban a quebrar definitivamente.

La protección de los accidentes de trabajo que disponía la Ley Dato era aplicable para todos los trabajadores asalariados sin diferencia de sexo o edad, lo cual suponía la ruptura del dogma liberal de la igualdad de los contratantes en el arrendamiento de servicios, optando el legislador por la configuración de un Derecho nuevo construido sobre la base del contratante débil<sup>345</sup>.

Sin embargo, no fue este el enfoque que desde la óptica liberal se quiso dar a la norma. Prescindiendo de la óptica del arrendamiento de servicios y con el fin de salvar los principios liberales, se entendía que la protección de los accidentes de trabajo que regulaba la Ley Dato no era sino una norma más dentro del nuevo enfoque que en el ordenamiento jurídico se había dado a la responsabilidad por daños. Esta norma no afectaba según los ideólogos abstencionistas de la época al orden liberal, sino que se limitaba a constatar la existencia de nuevos factores de peligro en la civilización industrial<sup>346</sup>. Efectivamente, la

---

<sup>343</sup> RIVERO, J. y SAVATIER, J. *Droit du Travail*, citado por DE ANGEL YAGÜEZ, R. *Introducción al Derecho*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1983, pág. 123.

<sup>344</sup> DATO E IRADIER, E., “Significado y Representación de las Leyes...”, cit., pág. 18 y ss.

<sup>345</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LXIV

<sup>346</sup> *Ibidem*, pág. LXV

seguridad contra los riesgos que amenazaban al trabajador comenzó a considerarse como una obligación colectiva, lo que supuso que el Estado asumiese nuevas responsabilidades. De este modo es como aparece una nueva concepción del riesgo, pues mientras en el siglo XIX se pensaba que el mismo procedía de causas naturales, a principios del XX quedaba claro que sus causas se debían encontrar en las relaciones sociales<sup>347</sup>.

Esta nueva concepción de la responsabilidad por daños se plasmaba en la doctrina del riesgo objetivo, que era aplicable a todas las esferas de la vida social y por ende a las relaciones laborales, según la cual el que pone en marcha fábricas o medios mecánicos potencialmente peligrosos debe hacer frente a los siniestros producidos por los mismos, aunque no exista culpa o negligencia<sup>348</sup>. Esta teoría suponía que la responsabilidad derivada del accidente de trabajo abandonaba el terreno del Derecho privado y se internaba en el ámbito del Derecho público<sup>349</sup>. Sin embargo, por parte de la doctrina de la época se consideró que la teoría del riesgo profesional no merecía la consideración de doctrina jurídica, perteneciendo “*a la poesía del espíritu social, a un estado lírico de las ideas*”<sup>350</sup>.

La extensión de la legislación protectora a la generalidad de trabajadores asalariados iba a ser objeto de fuerte resistencia en un ambiente político como el existente en la España de la Restauración, más preocupado por el mantenimiento de los dogmas liberales que por la resolución de los problemas sociales existentes en el inicio del siglo XX. Influenciado por esa resistencia, el legislador de la época no reguló de un modo sistemático la relación individual de trabajo sobre la base de la protección del contratante más débil, sino que se limitó a regular la relación laboral de los trabajadores adultos de un

---

<sup>347</sup> DE BLASCO GUERRERO, A. y PASTOR VERDU, J. (coord.), *Fundamentos de Ciencia Política*, Madrid, UNED, 1997, pág. 115.

<sup>348</sup> El concepto de riesgo profesional había centrado gran parte de las discusiones previas en el proceso de elaboración de la Ley Dato y su consagración supuso las mayores resistencias y protestas patronales. La configuración del principio de riesgo profesional le confirió a la Ley de Accidentes de Trabajo “*un carácter especialmente avanzado en el contexto limitado del reformismo social español de finales de siglo*”. MONTERO GARCIA, F., “La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España: 1890- 1900 (parte II). El debate político parlamentario”, cit., pág. 38.

<sup>349</sup> JAY,R., *La protección legal de los trabajadores*, cit., pág. 75.

<sup>350</sup> RUIZ DE GRIJALBA, A., *El contrato de trabajo ante la razón y el derecho*, Madrid, Francisco Beltrán, 2ª edición, 1922, pág. 202. En este sentido se entendía que el principio de riesgo profesional carecía de base jurídica, dimanando del principio moral de la caridad o del deber de beneficencia que estamos obligados moralmente a practicar. AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 81.

modo parcial y en aquellas cuestiones especialmente apremiantes o de orden público<sup>351</sup>. En este sentido, resultan ilustrativas las palabras de Eduardo Dato al afirmar que a partir de 1900 se inicia “*una corriente francamente intervencionista, que acomete sin temor, aunque con prudencia, la obra de renovación social, abordando poco a poco las cuestiones de capital urgencia*”<sup>352</sup>.

Entre estas cuestiones especialmente relevantes, la principal era los accidentes de trabajo y las condiciones de seguridad e higiene laborales, tal y como lo demuestra la promulgación y los contenidos de la L.A.T..

### 1.1 Los nuevos conceptos.

La Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900<sup>353</sup> y el Real Decreto de 28 de julio de 1900<sup>354</sup> dictado para su aplicación, introducen una serie de nociones jurídicas de gran acierto técnico y que han venido siendo mantenidas en la legislación posterior hasta nuestros días. Entre otros, quedan delimitados los conceptos de accidente de trabajo, patrono y operario<sup>355</sup>.

#### 1.1.1 El objeto: el concepto de accidente de trabajo.

La Ley de 1900 define en su primer artículo al accidente de trabajo con una acertada fórmula, clásica en nuestro ordenamiento jurídico, como “*toda lesión corporal*

---

<sup>351</sup> Los accidentes de trabajo era una de las cuestiones que más conmovieron la sensibilidad social de la época, estando necesitada de una urgente regulación. A ello contribuía, junto al carácter traumático del fenómeno en sí, la evidencia de su inmediata relación con el manejo de nuevas máquinas, fuente del enriquecimiento de sus propietarios y del desarrollo general del sistema capitalista. GONZALEZ ORTEGA, S. y ALARCON CARACUEL, M.R., *Compendio de Seguridad Social*, cit., pág. 35.

<sup>352</sup> DATO E IRADIER, E., “Significado y Representación de las Leyes...”, cit., pág. 23. El carácter reformista de la Ley de Accidentes de 1900, llevo a que desde diferentes ámbitos se acusara de socialista al conservador Eduardo Dato, quien certeramente en su intervención en el Congreso de Diputados del 6 de octubre de 1904, exponía la confusión conceptual existente entre normas sociales y leyes socialistas que existía entre parte de la clase política española. ALZAGA RUIZ, I., en “Estudio preliminar”, cit., pág. 39.

<sup>353</sup> *Gaceta* de 31 de enero de 1900.

<sup>354</sup> *Gaceta* de 4 de agosto de 1900.

<sup>355</sup> Sobre como ha influido la Ley de 1900 en conceptos básicos de Derecho del Trabajo como salario, contrato de trabajo, derecho laboral irrenunciable y justicia gratuita, entre otros, resulta altamente ilustrativo el estudio de DE LA VILLA GIL, L.E., “La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la

*que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena*”<sup>356</sup>.

La definición de accidentes establecida en la L.A.T. ha acreditado “*una excepcional capacidad de supervivencia*”, no conociéndose propuestas históricas o actuales de “*modificación legislativa de la misma que hayan tenido cierto eco*”. Tampoco se ha producido a nivel doctrinal o jurisprudencial cuestionamientos de envergadura sobre la clásica definición de la Ley Dato. Esta situación dice mucho a favor de los redactores de la norma, que fueron capaces de aunar un concepto lo suficientemente genérico y amplio, al mismo tiempo que “*concreto y correcto*”<sup>357</sup>. Esta “*longevidad*” e “*inagotable vitalidad*” de la definición de accidente de trabajo constituye un fenómeno histórico- jurídico interesante e incluso sorprendente, máxime cuando su inmutabilidad y su vigencia se ha desarrollado durante un siglo en el que han ocurrido innumerables cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos que han hecho que un gran número de normas devengan obsoletas rápidamente<sup>358</sup>.

Esta redacción del concepto de accidente tan amplia hizo dudar en un primer momento, sobre si la misma incluía o no, dentro de su ámbito de aplicación, a las enfermedades contraídas con ocasión o por consecuencia del trabajo. El proceso de elaboración legislativo parecía indicar la voluntad del legislador español de incluir a la enfermedad dentro de este amplio concepto. La sustitución de la definición de accidente de trabajo ofrecido en el Proyecto de la Ley de Accidentes de Trabajo, en el que podía leerse que accidente de trabajo era toda “*acción súbita y violenta de una fuerza exterior*”, por la que entendía que accidente era la lesión surgida “*con ocasión o por consecuencia del trabajo*”, parecía indicar que el legislador español había optado por una noción de

---

construcción del ordenamiento laboral...”, cit., pág. 3-35.

<sup>356</sup> Esta definición tiene un antecedente poco conocido, el R.D. 11 de junio de 1886, aprobatorio del nuevo Pliego de Condiciones para la Contratación de Obras Públicas en el que se hacía la distinción entre “*accidentes que dependen del trabajo o estén relacionados con él*”. MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 644.

<sup>357</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, L., “La problemática de los accidentes de trabajo en la política de empleo”, en AAVV, *Jornadas Conmemorativas del Centenario de la Ley Dato*, cit., pág. 46.

<sup>358</sup> MARTIN VALVERDE, A., “El accidente de trabajo: formación y desarrollo de un concepto legal”, en *Cien Años de la Seguridad Social*, cit., pág. 219-221. En el mismo sentido, se ha señalado que el concepto de accidente de la Ley de 1900 ha conservado a lo largo del tiempo, “*y hasta hoy mismo, un grado realmente impresionante, de vigencia material*”. DE LA VILLA GIL, L.E., “La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del ordenamiento laboral...”, cit., pág. 8.

accidente amplia que comprendía en su seno a la enfermedad profesional<sup>359</sup>. También la introducción definitiva de las palabras “*insalubres o tóxicas*”, que no figuraban en fase de proyecto, para enumerar en el número 5º del art. 3 las materias cuyo uso industrial determinaba la inclusión de los establecimientos en que se emplean entre aquellos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma, llevaban a concluir la inclusión de la enfermedad profesional dentro del concepto de accidente de trabajo.

No obstante, y sobre todo desde la ciencia médica, existieron múltiples oposiciones a que se incluyera el concepto de enfermedad profesional dentro de la definición de accidente de la Ley de 1900. En este sentido, se entendía que la Ley de Accidentes no podía compensar los perjuicios derivados de las enfermedades profesionales, ya que éstas eran totalmente ajenas “*a su espíritu y a su letra en todas las naciones*”<sup>360</sup>. Desde esta perspectiva, se entendía que la enfermedad era un concepto científicamente diferente al de accidente y que por tanto no estaba protegido por la Ley de 1900. Como criterios diferenciadores entre ambos se aludía a que el accidente tenía una unidad de causa y obedecía a una acción imprevista o súbita en un momento preciso, mientras que la enfermedad profesional era el resultado de múltiples motivos concurrentes que se suceden en el tiempo. Además, se alegaba, que al ser la enfermedad profesional un proceso lento y progresivo, era injusto que en el caso de un obrero que hubiera trabajado sucesivamente para varios patronos sólo el último estuviera obligado al pago de la indemnización, ya que la dolencia se habría iniciado con toda seguridad en el trabajo desempeñado por el obrero

---

<sup>359</sup> Se rompía de este modo con la tendencia iniciada por la jurisprudencia alemana y la legislación inglesa, y que se extendería a los ordenamientos jurídicos de Francia e Italia, según la cual quedaba excluido del concepto de accidente de trabajo todo aquello que no obedeciera a una acción súbita, violenta e inesperada. MANRIQUE, F., *Manual de Derecho de la Seguridad Social*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1984, pág. 349. En contra de esta opinión se manifestó A. Marvaud, al señalar que “*por muy comprensiva que sea, esta definición legal no abarca la enfermedad profesional*” MARVAUD, A. *La cuestión social en España*, cit., pág. 247.

<sup>360</sup> SAN MARTIN, A., “Comentarios a la Ley de Accidentes de Trabajo”, en *Revista de Obras Públicas*, nº 1466 (1903), pág. 582. No obstante, no faltaron desde el ámbito sanitario opiniones favorables a la inclusión de las enfermedades profesionales dentro del concepto de accidente de trabajo. Ilustra esta postura el insigne Dr. Oller Martínez, considerado como el auténtico artífice de la construcción científica de la medicina laboral en nuestro país. En este sentido, el Dr. Oller entiende que si bien “*el accidente de trabajo y la enfermedad profesional científica y clínicamente ni pueden ni deben confundirse, al no existir en España, una legislación que ampare las enfermedades profesionales, son los accidentes el único resquicio por donde socialmente pueden y deben en sentido de justicia ser consideradas*”. BACHILLER BAEZA, A., *Historia de la Medicina del Trabajo en España. La obra científica del Prof. Antonio Oller Martínez*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1984, pág. 89.



para patronos anteriores<sup>361</sup>. A lo sumo, se llegaba a admitir la equiparación siempre que el obrero hubiera permanecido todo el proceso de incubación y desarrollo de la dolencia al servicio del mismo patrono<sup>362</sup>. Por todo ello, se concluía que la Ley de 1900 beneficiaba sólo a los obreros víctimas del riesgo de accidente, pero en ningún caso comprendía el riesgo de enfermedad<sup>363</sup>.

La solución vendría finalmente dada por la célebre Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1903, que estableció que el art. 1 de la Ley de Accidentes de 1900 definía el accidente no en referencia a un suceso repentino, sino al hecho mismo de la lesión, lo que implicaba que la enfermedad contraída de un modo directo como consecuencia del trabajo había de considerarse como un accidente de trabajo<sup>364</sup>.

Antes de la referida resolución del Tribunal Supremo, los tratadistas de la época fueron en su gran mayoría favorables a incluir en el concepto de accidente de trabajo el de enfermedad profesional.

González Rebollar entendía que, además de deducirse del propio proceso de elaboración de la norma y con independencia de valoraciones léxicas, la razón imponía este criterio, ya que la teoría del riesgo se basaba en la probabilidad de que existiera un accidente y en el caso de la enfermedad profesional no sólo hay probabilidad, sino que en ciertas industrias existe certeza de que el riesgo profesional conduce necesariamente a

---

<sup>361</sup> GUERRA Y ESTAPÉ, J., *Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Estudio médico-legal*, Barcelona, Sociedad General de Artes Gráficas, 1907, pág. 49. Recoge esta obra varios de los artículos publicados en 1906 en la revista “Medicina y jurisprudencia de accidentes de trabajo y seguros de vida”. El Dr. Guerra dirigía esta revista, al mismo tiempo que era director médico de la compañía de seguros “Hispania”, por lo que su opinión sobre la extensión del concepto de accidentes era representativa del criterio que mantenían las compañías aseguradoras sobre la extensión de la cobertura del riesgo de acuerdo a la definición de accidente contenida en la Ley de 1900. CORBELLA, J., BRETAU, F. y LUNA, M., “Anàlisi d’una revista catalana de medicina del treball de l’any 1906”, en *Gimbernat: revista catalana d’història de la medicina i de la ciència*, vol. 8 (1987), pág. 259.

<sup>362</sup> GARCIA ORMAECHEA, R., *El accidente de Trabajo y la Enfermedad Profesional. Conferencias dadas en la Clínica del Trabajo los días 8 y 25 de octubre de 1933*, Madrid, Sobrinos de la Sucesora de M. Míñesa de los Ríos, 1933, pág. 19.

<sup>363</sup> Era éste el parecer mayoritario de los médicos tras la promulgación de la Ley, que entendían que desde el punto de vista clínico y diagnóstico no existía ninguna razón que justificara el tratamiento legal conjunto de los accidentes de trabajo con las enfermedades. GUERRA Y ESTAPÉ, J., *Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Estudio médico-legal*, cit., pág. 56 y 57.

<sup>364</sup> ALZAGA RUIZ, I., en “Estudio preliminar”, cit., pág. 50 y ss.

enfermedades profesionales<sup>365</sup>. Por su parte, Ricardo Oyuelos, no sin ciertas contradicciones en sus argumentos, entiende que las enfermedades profesionales estaban amparadas por el concepto de accidente de trabajo de la Ley de Accidentes de 1900. Llegaba a la referida conclusión basándose en el espíritu humanitario de la Ley que lleva a interpretarla a favor del obrero y en el sentido gramatical y científico de la palabra lesión. Además, el proceso de elaboración de la L.A.T. confirmaba esta interpretación<sup>366</sup>.

En similares términos se pronuncia Francisco Aumatell en su comentario a la Ley de 1900, pues entender lo contrario supondría ir contra el sentido que quiso dar el legislador a la definición de accidente de trabajo y que se hace patente en el proceso de elaboración de la Ley<sup>367</sup>. A idénticas conclusiones llega Pedro Estasén y Cortada, reconociendo que las enfermedades ocasionadas como consecuencia del trabajo deben ser considerados como accidentes laborales a los efectos de obtener la protección de la Ley. Señala el autor que *“si el obrero experimenta daño en su cuerpo por la humedad y falta de condiciones higiénicas del local donde trabaja, el hecho constituye accidente”*, para añadir que *“en tesis general, debe también considerarse accidente...el daño, la enfermedad contraída lentamente, cuando no es debido exclusivamente al obrero, sino a las condiciones del medio ambiente en que trabaja”*<sup>368</sup>.

Por todo lo expuesto, cabe concluir que el acierto técnico- jurídico y el alcance protector de la definición de accidente de la L.A.T., hizo a la Ley Dato pionera en la legislación sobre accidentes laborales de la época. En este sentido, se ha señalado que el legislador español *“con un gran sentido de la realidad, se adelantó a lo que irremediabilmente había de venir más tarde”*<sup>369</sup>.

### 1.1.2 Los sujetos: patrono y operario.

---

<sup>365</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 319.

<sup>366</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 93 a 95. Comparte la opinión del autor, OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 25.

<sup>367</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 46 y 47.

<sup>368</sup> ESTASÉN Y CORTADA, P., *Los accidentes del trabajo y el seguro de accidentes*, Madrid, cit., pág. 203 y 211.

<sup>369</sup> RUIZ DE GRIJALBA, A., *El contrato de trabajo ante la razón y el derecho*, cit., pág. 209.

Por patrono, según el art. 1 de la Ley de Accidentes, se entiende “*el particular o Compañía, propietario de la obra, explotación o industria donde el trabajo se preste*”. Esta definición recogida en la Ley es ampliada en el Reglamento para su aplicación dictado el 28 de julio de 1900, cuyo art. 1 establece que “[...] *se considerará como patrono al contratista, subsistiendo siempre la responsabilidad subsidiaria del propietario de la obra o industria [...]. El Estado, las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos quedan equiparados [...] a los particulares y Compañías*”.

El art. 1 del Reglamento respeta en toda su integridad el principio fundamental que atribuye la cualidad de patrono al propietario, ya que en el caso de que esté contratado el trabajo, el verdadero propietario del resultado del trabajo o de la obra es el contratista. De este modo, lo decisivo para calificar al patrono a efectos de responsabilidad frente a los accidentes de trabajo es su relación directa con el trabajador más que la que pueda existir con la cosa o producto del trabajo<sup>370</sup>. Con posterioridad, el Reglamento de 26 de marzo de 1902, para la aplicación al ramo de guerra de la Ley de 30 de enero de 1900 y el Reglamento de 2 de julio de 1902 para la aplicación al ramo de la marina de la misma Ley, determinará al Estado como patrono para todo cuanto afecte al ramo de guerra y a los arsenales del estado, respectivamente.

En relación al concepto de operario, la Ley de Accidentes de 1900 lo define como “*todo el que ejecuta habitualmente un trabajo manual fuera de su domicilio por cuenta ajena*”. Por tanto, se requiere que el trabajo sea habitual, manual, por cuenta ajena y que se desarrolle fuera del ámbito del domicilio del obrero. Su inclusión, según aclara el Reglamento de 28 de julio de 1900 en su artículo 2, es independiente de que trabajen con remuneración o sin ella, a salario o a destajo, o en virtud de contrato verbal o escrito. En este concepto se hallan comprendidos los aprendices y los dependientes de comercio<sup>371</sup>.

---

<sup>370</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 351. Lo decisivo por tanto es saber quien ha contratado al operario, que es quien debe hacerse cargo de los riesgos que éste pueda correr. OYUELOS, R. *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 102.

<sup>371</sup> La admisión en el concepto de operario de aquellos que trabajen por cuenta ajena sin remuneración, estaba dirigida directamente a incluir en el ámbito de protección de la Ley de Accidentes de 1900 a los aprendices, quienes, como la propia ley reconoce en su art. 11, frecuentemente no percibían remuneración alguna por su trabajo. ALZAGA RUIZ, I., en “Estudio preliminar”, cit., pág. 54. La inclusión de los

La necesidad de que el trabajo prestado por el operario fuera manual, implicaba que aquellos trabajos de carácter intelectual quedaban excluidos del ámbito de protección de la L.A.T., aplicándose por tanto ésta sólo a los obreros y estando regidos los trabajadores intelectuales por la teoría tradicional de la culpa<sup>372</sup>. La injusticia que suponía excluir de los beneficios de la Ley de Accidentes a los trabajadores intelectuales fue denunciada por la doctrina de la época, alegando que la exclusión se debía única y exclusivamente a que éstos carecían “*de la fuerza numérica del jornalero o asalariado- bracero*”<sup>373</sup>.

Ahora bien, como aclaró la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1903, la necesidad de que el trabajo prestado por el operario fuera manual no había de conducir a una interpretación tan restrictiva de la norma que excluyera de la protección normativa a los obreros que tuviera estudios o un título profesional. En dicha Sentencia se establece que “*ni la concurrencia en el operario de estudios o título profesional constituye razón alguna para prescindir de la índole del trabajo que ejecuta, ni sería tal distinción conforme al alcance fundamental de la Ley*”<sup>374</sup>.

Con posterioridad, los Reales Decretos de 26 de marzo y 2 de julio de 1902, dictados en aplicación de la L.A.T. al ramo de guerra y de la marina respectivamente, ampliaba el concepto de operario haciéndolo extensible a efectos de la protección frente a

---

dependientes de comercio se contiene en el artículo 20 del Reglamento del 28 de julio de 1900.

<sup>372</sup> Sobre la construcción del concepto de trabajador a partir del concepto de accidente de trabajo, MERCADER, J.R., y NOGUEIRA, M., “Trabajo por cuenta ajena y sujeto protegido contra el accidente de trabajo: historia de una divergencia”, en *Cien Años de la Seguridad Social*, cit., pág. 295 y ss.. La exclusión de los trabajadores intelectuales del ámbito de protección de la Ley fue criticada por los comentaristas de la época desde diferentes perspectivas, algunas tan curiosas como la argumentada por Francisco Aumatell, el cual señala que los trabajadores manuales “*son rudos, visten haraposamente, viven con suma modestia y no tienen compromiso social de ningún género; pueden ahorrar la mitad, por lo menos, de su jornal*”, por lo que en caso de un siniestro no tienen tanta necesidad económica como los trabajadores intelectuales, maestros, médicos etc. que “*deben procurarse una habitación medianamente elegante, vestir cuidadosamente, mantener sus amistades y relaciones a cuesta de su sueldo*” AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 56.

<sup>373</sup> ESTASÉN Y CORTADA, P., *Los accidentes del trabajo y el seguro de accidentes*, cit., pág. 97.

<sup>374</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R. “Comentarios a la Ley de 30 de enero de 1900 sobre los accidentes de trabajo”, en *Revista Jurídica de Cataluña*, Tomo 16º (1910), pág. 386. La Sentencia recogida se refiere a la inclusión en la legislación sobre accidentes de los maquinistas navales. Siguiendo este mismo criterio, fue dictada la Real Orden de 12 de mayo de 1903 por la que se incluye en la legislación de accidentes de trabajo a los obreros de la navegación y de industrias marítimas.

los accidentes laborales a las personas que desarrollan sus funciones en estos sectores<sup>375</sup>.

## 1.2 La nueva posición de los inválidos de trabajo

La L.A.T. configura normativamente, por primera vez en el derecho español de modo sistemático, el status jurídico de inválido de trabajo. De este modo, se otorga a esta condición una serie de derechos, como son el derecho a la asistencia sanitaria y el derecho a una indemnización, que llevan aparejados el correlativo deber empresarial de prestar a su cargo tanto la asistencia como la indemnización resarcitoria de los daños acaecidos con ocasión del trabajo por cuenta ajena. Además, estos derechos se configuran por el art. 19 de la Ley como irrenunciables, no admitiendo pacto en contrario, lo que no dejaba de ser una manifestación de lo dispuesto en el artículo 4 y 1255 del Código Civil que determinan la nulidad de los actos, pactos y estipulaciones contrarios a la Ley. La L.A.T. se presentaba como una norma de interés público y social, como una manifestación de la protección del Estado en beneficio de la clase obrera y, por tanto, era lógico que se configurara como norma de derecho necesario, forzoso e indisponible a la voluntad de los particulares<sup>376</sup>.

El artículo 4 de la Ley Dato establece que todo obrero tiene derecho a una indemnización por los accidentes ocurridos con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo que realicen y que les produzcan una incapacidad de trabajo “*absoluta o parcial, temporal, o perpetua*”. Este mismo derecho se reconoce en favor de los herederos del obrero que resultare muerto como consecuencia de un accidente de trabajo. Esta

---

<sup>375</sup> El art. 2 del Real Decreto de 26 de marzo de 1902, de aplicación de la L.A.T. al ramo de guerra, establece que se consideran como operarios “*los que ejecuten trabajos dependientes del ramo de Guerra, ya sean obreros, paisanos o filiados, individuos de tropa, asimilados al material de Artillería, Ingenieros y Administración militar, y cuantos presten servicios en los organismos del Ejército, cuya categoría no sea superior a la de sargento*”. Por su parte, el Real Decreto de 2 de julio de 1902, de aplicación al ramo de marina de la L.A.T., dispone en su art. 2 que se consideran como obreros, “*a los individuos de la Maestranza eventual de los Arsenalas y a los operarios admitidos o contratados directamente por las Autoridades o jefes de Marina para la ejecución de las obras y servicios del ramo*”. Es característico en nuestras primeras leyes obreras sobre accidentes de trabajo lo que se ha denominado “*atomización legislativa*”, coexistiendo diferente regulación en atención a su ámbito de aplicación objetivo (industria, agricultura, marina, guerra etc.). HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, cit., pág. 78.

<sup>376</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 181. Esta disposición remarca el carácter tuitivo de la L.A.T., carácter que se irá reproduciendo en las ulteriores normas jurídico- sociales, y que se configurará como uno de los fundamentos esenciales del Derecho del Trabajo. MONTALVO CORREA, J., *Fundamentos de Derecho del Trabajo*, cit., pág. 234.

indemnización está a cargo exclusivo del empresario, quien en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 de la propia Ley, podrá asegurar dicha obligación. Respecto a la indemnización que reparaba los daños sufridos a los trabajadores accidentados o a sus derechohabientes, el legislador entendía que ni la equidad ni la justicia autorizaban que la misma se configurara como integral y por tiempo ilimitado, sino que la indemnización debía concretarse en una fracción del salario, atendido la extensión del perjuicio y la situación o relaciones jurídico- familiares del obrero<sup>377</sup>.

El Reglamento de desarrollo de la L.A.T. resulta en este punto incongruente con la Ley que desarrolla, ya que en su artículo 24 sólo plantea la existencia de dos tipos de incapacidades: las incapacidades absolutas, que son aquellas que impidan todo género de trabajo y las parciales, que son las que impidan realizar el trabajo a que se dedicaba el obrero, pero no otro. Esta cuestión se vio complicada por la promulgación del Real Decreto de 8 de junio de 1903<sup>378</sup>, por la que se aprueba el Reglamento para la declaración de incapacidades del trabajo, el cual clasificaba las incapacidades como incapacidad absoluta e incapacidad parcial, además de la temporal<sup>379</sup>.

Si se atiende a la redacción de la L.A.T., la norma en su art. 4 entiende como incapacidad permanente y absoluta para la profesión habitual aquella que excluye la posibilidad de que el operario prestara de nuevo sus servicios en la profesión para la que se había formado. La incapacidad parcial permanente para la profesión o trabajo al que se dedicare habitualmente el obrero se refiere a aquella incapacidad que, si bien impedía continuar el ejercicio de la profesión habitual en toda su extensión, permite ejercer una parte o función determinada de la misma. Como consecuencia de ello, el art. 4 de la L.A.T. obligaba al patrono en el segundo supuesto, a destinar al obrero a otro trabajo compatible con su estado, manteniéndole la remuneración, o al pago de una indemnización

---

<sup>377</sup> ZORRILLA RUIZ, M.M., *Derecho del Trabajo y proceso de cambio social*, cit., pág. 20.

<sup>378</sup> *Gaceta*, de 10 de julio de 1903.

<sup>379</sup> Sobre esta incongruencia normativa, GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 14. También sobre el particular, MENENDEZ, F. “Supuesta antinomia entre la Ley de Accidentes de Trabajo y el Reglamento de 1903 para la declaración de incapacidades” en *Revista de Derecho Privado* nº 26 (1915), pág. 327 y ss. y CALVO y CAMINA, P. “Supuesta antinomia entre la Ley de Accidentes de Trabajo y el Reglamento de 1903 para la declaración de incapacidades” en *Revista de Derecho Privado* nº 28 (1916), pág. 5-9.

correspondiente a un año de salario, a elección del propio patrono<sup>380</sup>.

En el caso de la incapacidad permanente fuera absoluta para todo tipo de trabajo, el patrono estaba obligado a abonar a la víctima una indemnización igual a 2 años de salario, y de 18 meses si la incapacidad se refiere a la profesión habitual pero no impedía al obrero dedicarse a otro trabajo<sup>381</sup>. Para los supuestos de incapacidad temporal, periodo que mediaba entre el accidente y la muerte o curación de la víctima (siempre que fuera menor que un año, ya que si se superaba ese plazo y persistía la lesión se declaraba al obrero afecto a una incapacidad perpetua) se abonaba al obrero accidentado la mitad del jornal diario desde el día en que tuvo el accidente hasta que se encuentre en condiciones de volver al trabajo. El derecho del obrero a percibir la indemnización por accidente inmediatamente después de que éste acaezca y la clasificación de las incapacidades, fueron soluciones originales y novedosas en materia de legislación sobre accidentes de trabajo reconocidas por los tratadistas internacionales<sup>382</sup>.

A los efectos de clarificar el importe de las indemnizaciones se emite una Real Orden el 5 de noviembre de 1902, donde se da respuesta a algunas cuestiones formuladas por las sociedades obreras del Grao de Valencia, *La Fraternidad*, *La Unión* y *La Marítima Obrero*. En dicha Real Orden, dictada previo informe de la Comisión de Reformas Sociales, se clarifica que a efectos de la incapacidad temporal, el auxilio establecido por el art. 4.1º de la L.A.T. es diario, sin excluir los días festivos. Del mismo modo, se señala que a efectos de la indemnización para el resto de incapacidades (art. 4.2º y 3º de la L.A.T.), se aplicará el salario que ganase el obrero el día del accidente<sup>383</sup>.

---

<sup>380</sup>OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 136.

<sup>381</sup> Según determina el art. 11 de la Ley y el art. 3 del Reglamento de aplicación, a los efectos de indemnización se entiende por salario el que realmente percibe el obrero en dinero o de otra forma, no considerándose nunca inferior a una peseta con cincuenta céntimos aún tratándose de aprendices sin remuneración o de operarios que perciban menos de esa cantidad. Encontramos aquí otra de las aportaciones novedosas de la Ley de Accidentes, al configurar el concepto de salario y al garantizar un mínimo indemnizatorio a favor del operario accidentado.

<sup>382</sup> ESPUNY TOMAS, M.J., “Los accidentes de trabajo: perspectiva histórica”, en *IUSLabor-Revista electrónica*, Universitat Pompeu Fabra, nº 3, 2005. <http://www.upf.edu/iuslabor/032005/art16.htm> [Consulta: 12 de agosto de 2006]

<sup>383</sup> GALINDO-NAVARRO y DURBÁN, P. y LAFUENTE y GODINEZ, F., *Ley de Accidentes del Trabajo anotada, concordada y comentada*, Alicante, Imprenta de Moscat y Oñate, 1904, pág. 45. Existieron sentencias que desoyendo lo contenido en esta Real Orden valoraban la indemnización en función del salario habitual del obrero y no del salario que tenía el día del accidente. En este sentido, resulta ilustrativo el

En el caso de que el obrero resultare fallecido a consecuencia del accidente de trabajo, el art. 5 de la Ley establece que el patrono vendrá obligado a abonar los gastos de sepelio con un límite máximo de 100 pesetas y a indemnizar a la viuda, descendientes legítimos menores de 16 años o ascendientes<sup>384</sup>. El derecho a la indemnización por fallecimiento operaba de acuerdo a un orden sucesorio, en base al criterio de proximidad de grado, beneficiándose de la indemnización los parientes más próximos, y sólo en ausencia de ellos, los más lejanos en grado<sup>385</sup>.

La ausencia del calificativo “*legítimos*” en los ascendientes, llevó a la discusión entre la doctrina de la época sobre si los hijos para ser perceptores de las indemnizaciones debían ser legítimos, mientras los ascendientes podían ser tanto legítimos como ilegítimos. Entre los comentaristas de la Ley de Accidentes existieron algunos que, interpretando sistemáticamente la norma y en base a criterios de justicia y equidad, entendían que la Ley quería ser solo aplicable a los ascendientes legítimos y que la ausencia de dicha palabra en la norma obedecía a una omisión involuntaria del legislador<sup>386</sup>. En contra de esta opinión se mostraba Ricardo Oyuelos, para el cual el derecho a la indemnización de los descendientes alcanza sólo a los legítimos, mientras que el derecho se genera a favor de los ascendientes, tanto si son legítimos como si son naturales<sup>387</sup>.

---

estudio basado en la sentencia de 27 de febrero de 1907, realizado por MENENDEZ, F. “Supuesta antinomia entre la Ley de Accidentes...”, cit, pág. 329-334.

<sup>384</sup> Por Real Orden de 14 de junio de 1902 se aclara el contenido de la indemnización en el supuesto de que el fallecido deje viuda e hijos habidos de dos matrimonios, estableciendo que la viuda recibirá la mitad de la indemnización total y la otra mitad se repartirá por partes iguales entre los hijos de ambos matrimonios. GALINDO-NAVARRO y DURBÁN, P. y LAFUENTE y GODINEZ, F., *Ley de Accidentes del Trabajo anotada, concordada y comentada*, cit., pág. 80. Por su parte, la Real Orden de 25 de febrero de 1903 aclaró que la indemnización que corresponde en caso de muerte del obrero, a la viuda, a los ascendientes y a los descendientes legítimos menores de diez y seis años, debe entenderse referida en cuanto a descendientes, a hijos y nietos, según el literal del art. 5 1º y 2º de la Ley de Accidentes de Trabajo. Por otra parte, establece que el derecho de la viuda por si misma a ser indemnizada no puede invalidarse por el hecho de tener hijos mayores de diez y seis años, debiendo en este caso equipararse a la viuda sin hijos. *Ibidem*, pág. 86 y ss.

<sup>385</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 139. En idéntico sentido, excluyendo la voluntad de la víctima en el reparto de las indemnizaciones, BERTRANS SOLSONA, J., *Manual Práctico del Patrono y Obrero ante el Tribunal Industrial*, Barcelona, Hijos de Domingo Casanovas, 2ª edición, 1918, pág. 35

<sup>386</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 372. Apoya esta teoría, OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 34. Señala el autor que resulta indiscutible que los ascendientes ilegítimos no tienen derecho a la indemnización, puesto que “*no había de hacer la ley de mejor condición la paternidad ilegítima que la filiación de igual clase*”.

<sup>387</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 138.



Las indemnizaciones variaban entre los 24 meses de salario que corresponden a la viuda con hijos o nietos legítimos huérfanos menores, 18 meses si sólo concurren hijos o nietos legítimos, 12 meses si sólo concurre viuda y 10 o 7 meses en el caso de que sólo existieran ascendientes o ascendiente sexagenarios sin recursos (padre/s o abuelo/s). Esta obligación impuesta por el legislador provocó “*que los patronos contratasen preferentemente obreros sin responsabilidades familiares, perjudicando a los padres de familia, que eran los trabajadores más necesitados en encontrar empleo*”<sup>388</sup>.

El régimen de indemnizaciones por fallecimientos no será aplicable cuando la víctima sea una mujer trabajadora a favor del cónyuge viudo. De este modo, resultaba imposible que un varón viudo de una mujer fallecida en accidente laboral pudiera ser beneficiario de una indemnización basada en la L.A.T.<sup>389</sup>. En el caso de que la mujer fuera la trabajadora accidentada, sólo causaba prestaciones a favor de sus descendientes legítimos (hijos o nietos) y ascendientes (padres y abuelos), si bien con importantes condicionantes. En el caso de que se trate de descendientes, se exigía que hubieran sido abandonados por su padre o abuelo viudo o que vinieran de un matrimonio anterior de la trabajadora. En relación con los ascendientes, se exigían los mismos requisitos que cuando el causante fuera un hombre<sup>390</sup>.

De acuerdo a lo dispuesto en el art. 10, todas estas indemnizaciones previstas en la Ley pueden ser sustituidas por pensiones vitalicias, siempre que las garanticen a satisfacción de la víctima o sus causahabientes en los términos y cuantías establecidos en el mismo artículo<sup>391</sup>. El derecho a optar por la pensión vitalicia se configura como

---

<sup>388</sup> ALZAGA RUIZ, I., en “Estudio preliminar”, cit., pág. 60.

<sup>389</sup> Esta disposición fue criticada por los comentaristas de la época, ya que entendían que el cónyuge viudo se podía encontrar en situación que hiciese tan necesaria en justicia la indemnización a su favor como lo es la de la viuda. GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 374 y PUIG MARTINEZ, C. y MASCARELL LLACER, L., *Tribunales Industriales. Accidentes del Trabajo.*, Valencia, F. Sempere y Compañía, 1909, pág. 42, entre otros.

<sup>390</sup> RODRÍGUEZ INIESTA, G., *La viudedad en el sistema español de la seguridad social*, Murcia, Laborum, 2006, pág. 40.

<sup>391</sup> La renta vitalicia asciende al cuarenta por cien del salario anual de la víctima si concurren viuda e hijos, veinte por cien, si sólo concurre viuda, y diez por cien en el caso de cada uno de los ascendientes pobres y sexagenarios que concurrieran, en su caso. Este tipo de pensión realmente fue poco utilizada en la práctica, optando los patronos por la entrega de un capital con el que quedaba liberado, influido sin duda por el espíritu civilista que impregnaba la interpretación y aplicación de la Ley de 1900. HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, cit., pág. 249.

potestativo del patrono<sup>392</sup>. Toda la doctrina de la época estaba de acuerdo en que el importe fijado legalmente para las indemnizaciones era escaso y no permitía la subsistencia digna del accidentado o de sus beneficiarios, sin embargo no puede obviarse que haber cargado con mayores indemnizaciones a los patronos “*hubiera sido una medida revolucionaria que no podía legalizar un Gobierno conservador*”<sup>393</sup>.

Junto al derecho a recibir una indemnización, se reconoce a cualquier inválido el derecho a asistencia sanitaria a cargo del empresario. El art. 6 del Reglamento de 28 de julio de 1900 determina que, pese a que en caso de accidentes se deben demandar los auxilios sanitarios más próximos, en caso de dolencia “*la dirección de la asistencia médica corresponde a los Facultativos designados por el patrono*”. Fruto de esta obligación, y aunque la mayoría de inválidos eran enviados a centros públicos, surgieron servicios médicos de las florecientes compañías de seguros y se consolidó la tradición asistencial presente en las grandes empresas y en las explotaciones mineras, comenzando el camino que llevaría a convertir a la medicina de accidentes en medicina del trabajo<sup>394</sup>.

### 1.3 Los nuevos cauces jurisdiccionales<sup>395</sup>

El artículo 14 de la L.A.T. establece que, en tanto en cuanto se dictan las disposiciones relativas a los Tribunales o Jurados especiales que han de resolver los conflictos que surjan en la aplicación de esta Ley, entenderán de ellos los Jueces de primera instancia con arreglo a los procedimientos establecidos para los juicios verbales y con los recursos que determina la Ley de enjuiciamiento civil. Esta atribución a los órganos jurisdiccionales civiles se realizaba con carácter provisional, como se deducía de la propia exposición de motivos de la norma<sup>396</sup>.

---

<sup>392</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 143.

<sup>393</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 95.

<sup>394</sup> RODRIGUEZ, E. y MENENDEZ, A. “Salud, trabajo y medicina en la España de la legislación social. 1900-1939”, en *Archivos de Prevención* volumen 9, nº 2 (2006), pág. 83.

<sup>395</sup> Sin perjuicio de que este punto se desarrolla extensamente en el capítulo siguiente, se considera necesario realizar este breve apunte sobre el proceso con el fin de comprender los siguientes apartados de este capítulo en los que se hace mención en diferentes ocasiones a resoluciones de diferentes órganos jurisdiccionales.

<sup>396</sup> MONTERO AROCA, J., *Los Tribunales de Trabajo (1908-1938). Jurisdicciones especiales y*

Al remitirse transitoriamente a la Ley de Enjuiciamiento Civil y a su sistema de recursos, se introducía en el ámbito de los accidentes de trabajo la posibilidad de recurrir en apelación ante las Audiencias y plantear el recurso de casación ante el Tribunal Supremo. Sin embargo, el más alto Tribunal, aplicando la Ley procesal civil, se apresuró a declarar la inadmisión de cualquier recurso sobre indemnización que no excediese de 3.000 pesetas. Esa restricción por razón de cuantía hizo que en la práctica fueran contados los casos en el que el Tribunal Supremo pudiera establecer jurisprudencia, quedando así la Ley de Accidentes de 1900 “*entregada a los más contradictorios criterios de los Tribunales inferiores, sin recurso posible*”<sup>397</sup>. Esta limitación procesal hizo que las incongruencias existentes entre la L.A.T. y su Reglamento de desarrollo no quedaran solucionadas en la práctica por la interpretación y aplicación de Jueces y Tribunales.

Entretanto no se promulgaron las normas configuradoras de los Tribunales o Jurados especiales, el Reglamento de aplicación de la Ley con el fin de dotar a obreros y patronos de unos cauces procesales adecuados, y con ello permitir que el nuevo régimen establecido por la Ley tuviera virtualidad en la práctica, reconoce el derecho del obrero víctima del accidente o de todo tercero interesado a demandar al patrono ante el Juzgado de primera instancia o de efectuar una reclamación administrativa ante las autoridades gubernativas<sup>398</sup>.

El artículo 15 establece que las acciones para reclamar el cumplimiento de la Ley prescriben al año desde la fecha del accidente. Se sigue en este punto los plazos marcados por la legislación civil en materia de daños y perjuicios y en concreto lo dispuesto en el artículo 1968 del Código Civil<sup>399</sup>. Además, el art. 16 de la L.A.T. consagra el denominado principio de inmunidad, según el cual quien percibe las indemnizaciones

---

*movimiento obrero*, Valencia, Universidad de Valencia, 1976, pág. 28.

<sup>397</sup> La inadmisión de los recursos de casación cuando la reclamación objeto del juicio no excedía de 3.000 pesetas motivó que la inmensa mayoría de las cuestiones fuesen resueltas definitivamente por las Audiencias, ya que en aquella época la cuantía quedaba casi siempre por debajo de aquel importe debido a lo escaso de los salarios. GARCÍA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 26.

<sup>398</sup> La Ley de Accidentes de 1900 y su Reglamento de aplicación establecen dos procedimientos: el administrativo y el judicial en reclamación por los accidentes de trabajo. La regulación de estos procedimientos es confusa, usando el legislador una dicción deficiente. GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 393. En el siguiente capítulo se ahondará sobre el significado y alcance de estos dos procedimientos.

<sup>399</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R., *Accidentes del Trabajo. Ley de 30 de enero comentada y anotada*,

previstas en el sistema legal de responsabilidad objetiva por accidente de trabajo no puede ejercitar la acción civil por culpa para la reparación del daño<sup>400</sup>. Otro de los grandes avances procesales que se introducen por el Reglamento de la L.A.T. (art. 35) es la consideración en los juicios verbales del obrero como litigante pobre.

A pesar de las especialidades procesales introducidas, no existió en sentido estricto en España un sistema procesal social propio que diera cauce a las previsiones contenidas en la L.A.T. hasta la fallida instauración de los Tribunales Industriales en 1908 y su posterior reestructuración de 1912. El Gobierno era conocedor de esas limitaciones, tal y como reconoce en la Real Orden de 5 de noviembre de 1902, donde en respuesta a las cuestiones formuladas por las sociedades obreras de Valencia, admite que *“sin perjuicio de lo que ha de preceptuarse en las leyes de Tribunales industriales..., el Gobierno prepara algunas modificaciones de la ley de Enjuiciamiento civil, encaminadas a... los obreros para que puedan hacer valer sus derechos”*<sup>401</sup>. Como se ha señalado, las referidas modificaciones no se operarán en la práctica hasta la aparición de los Tribunales Industriales en 1908, resultando hasta entonces los presupuestos normativos procesales existentes propios del Derecho Civil y teniendo una eficacia relativa ante las nuevas circunstancias surgidas en el seno de las relaciones industriales<sup>402</sup>.

## **2.- LA RESPONSABILIDAD PATRONAL POR LOS ACCIDENTES DE TRABAJO.**

---

Barcelona, Hijos de Jaime Jepús, 1910, pág. 103.

<sup>400</sup> DESDENTADO BONETE, A., “Responsabilidades por los accidentes de trabajo: prestaciones de la seguridad social, recargo e indemnización civil adicional”, en AA.VV, *La responsabilidad laboral del empresario: siniestralidad laboral*, Albacete, Bomarzo, 2006, pág. 62..

<sup>401</sup> GALINDO-NAVARRO y DURBÁN, P. y LAFUENTE y GODINEZ, F., *Ley de Accidentes del Trabajo anotada, concordada y comentada*, cit., 1904, pág. 45. Se señala en la petición que hacen las sociedades obreras valencianas la problemática a la hora de hacer valer los derechos que tienen reconocidos los obreros ante los Tribunales, alargándose los procedimientos durante meses, y no pudiendo materializarse los derechos reconocidos por la Ley de Accidentes de 1900: *“en los Tribunales de Valencia se está tramitando una reclamación producida por un obrero accidentado contra su patrono, y el expediente que se incoó hace más de diez meses lleva trazas de no concluir nunca”* y continúan *“mientras los Tribunales ordinarios conozcan de esta clase de asuntos y su tramitación se sujete a las prescripciones de la vigente ley de Enjuiciamiento civil, la aplicación de la de Accidentes no se llevará a cumplido efecto tal como la concibiera el legislador, que al conceder un derecho al obrero, no quiso obligarle a proseguir un litigio de eterna duración, por lo farragoso del procedimiento sino concederle el apoyo material, tan necesario en caso de desgracia”*. *Ibidem*, pág. 47

<sup>402</sup> Sobre este punto, GONZALEZ- POSADA MARTINEZ, E. *El Derecho del Trabajo. Una Reflexión*

Con la L.A.T. se configura definitivamente en el Derecho Social español el principio de responsabilidad patronal por riesgo objetivo. En su segundo artículo, la Ley establece que “*el patrono es responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio la profesión que realicen, a menos que el accidente sea debido a fuerza mayor*”.

Para el conocimiento de la formación histórica de la prevención de riesgos laborales, resulta imprescindible adentrarnos en los sistemas de responsabilidad patronal frente a los accidentes laborales. La legislación reparadora de los accidentes laborales ha contenido desde siempre normas preventivas de los riesgos laborales y el tratamiento conjunto de ambas vertientes ha venido constituyendo una constante en nuestra legislación histórica hasta el punto “*de que no cabe estudiar en profundidad a la seguridad e higiene sin tener presente la legislación reguladora de accidentes de trabajo*”<sup>403</sup>. De este modo, cabe afirmar que en las normas sobre accidentes de trabajo, en su doble vertiente reparadora y preventiva, nos encontramos con “*los orígenes de la Seguridad e Higiene en el trabajo*”<sup>404</sup>.

Por lo expuesto, se comprende que existe un gran paralelismo entre la evolución de la responsabilidad empresarial por accidente de trabajo y el nacimiento de la obligación preventiva del empresario. Como acertadamente se ha señalado: “*los problemas jurídicos relacionados con la responsabilidad por accidente de trabajo, está en el origen de los fundamentos que han hecho posible desarrollar la organización de la prevención de riesgos laborales a lo largo del último siglo*”<sup>405</sup>. Es por ello, que en nuestro marco temporal de referencia, el desarrollo de la prevención de riesgos laborales va indefectiblemente unido al sistema patronal de responsabilidad derivado de los accidentes de trabajo. Esta razón es la que justifica en último término la necesidad de analizar detenidamente el sistema de responsabilidad del empresario frente a los siniestros

---

sobre su evolución histórica, cit., pág. 70.

<sup>403</sup> FERNÁNDEZ MARCOS, L., *Ensayos sobre temas actuales de seguridad e higiene en el trabajo*, Madrid, UNED, 1992, pág. 5.

<sup>404</sup> LÓPEZ GANDÍA, J. y BLASCO LAHOZ, J.F., *Curso de Prevención de Riesgos Laborales*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 8ª edición, 2006, pág. 31. En el mismo sentido, ALONSO GARCÍA, M., *Curso de Derecho del Trabajo*, cit., pág. 451.

<sup>405</sup> GONZALEZ-POSADA MARTINEZ, E., “La prevención de riesgos laborales: funciones, contenidos y efectos”, en AA.VV., *VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (ejemplar

laborales.

## 2.1 Las primeras fórmulas de responsabilidad patronal por accidentes de trabajo.

Hasta la promulgación de la Ley Dato, nuestro ordenamiento jurídico no tenía técnicas o figuras normativas eficaces que permitieran a aquellos trabajadores que se habían inutilizado a consecuencia de accidentes laborales exigir responsabilidad al patrono. Hasta ese momento, la responsabilidad derivada de un accidente de trabajo se trataba de justificar siguiendo diferentes teorías o construcciones jurídicas.

### 2.1.1 La teoría de la culpa extracontractual

La doctrina clásica o la teoría de la culpa extracontractual se basa en que patrono y obrero son responsables recíprocamente, siempre que intervenga en cualquiera de ellos culpa o negligencia. Esta doctrina era la que se aplicaba en España antes de la vigencia de la L.A.T., demostrándonos la escasa jurisprudencia existente en relación a este particular la *“ausencia de toda idea acerca de la sustantividad del problema”*<sup>406</sup>. La responsabilidad extracontractual, por culpa o aquiliana, recogida en el artículo 1902 del Código Civil, resultaba inadecuada en referencia a los accidentes de trabajo, pues al exigir que concurriera culpa o negligencia del empresario, se excluían los casos fortuitos, característica que concurre en la mayoría de los accidentes laborales. Además, probar la culpa o negligencia del patrono era poco menos que imposible, *“no sólo por el talante clasista y conservador de los jueces, sino porque los jueces también participaban de un imaginario en el que la lesión se consideraba una desgracia, un caso fortuito, que no acarrearía responsabilidad civil alguna para el patrono”*<sup>407</sup>.

---

multicopiado), Valladolid, AEDTSS, 1996, pág. 2.

<sup>406</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 177 y siguientes. Dentro de la teoría de la culpa, este autor diferencia la teoría de la culpa en general de la teoría de la culpa extracontractual, en el sentido de que la segunda adopta una postura menos neutral frente al accidente de trabajo, dirigiéndose primeramente a averiguar el móvil de la conducta del patrono, mientras que la teoría de la culpa en general se dirige conjuntamente a averiguar la responsabilidad del patrono y del obrero.

<sup>407</sup> NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. y PERTÍÑEZ VÍLCHEZ, F., *Responsabilidad civil empresarial y riesgos laborales*, cit., pág. 22.

La responsabilidad del patrono era hasta 1900 de tan difícil justificación, que en toda la jurisprudencia civil española desde 1838 hasta 1900, sólo hay un fallo del Tribunal Supremo (14 de diciembre de 1894) en el que se planteó esa cuestión, resuelta a favor de los familiares de un obrero que perdió la vida por ausencia de medidas de seguridad achacables a la empresa<sup>408</sup>.

### 2.1.2 La teoría de la falta contractual.

El paso a la nueva doctrina del riesgo profesional no se dio de una sola vez, ya que el respeto al Derecho preexistente impedía una solución radical, por lo que surgieron diferentes teorías que partiendo de la norma establecida daban un enfoque innovador<sup>409</sup>. Dentro de ellas podemos incardinar la teoría de la falta contractual. Según este sistema, el patrono viene obligado por efecto del contrato de arrendamiento de servicios a reparar los daños sufridos por el obrero en el tiempo de su duración.

Se pretendía fundamentar esta obligación en el mismo convenio, porque arrendado el servicio de un operario por tiempo cierto “*el arrendador debe garantizar a aquel, mientras el contrato dure, la integridad corporal indispensable para la realización del trabajo*”<sup>410</sup>. Esta teoría, nacida en Bélgica e introducida rápidamente en Francia, parte de que el obrero es alquilado por el patrono, debiendo éste devolver a aquel en las mismas condiciones en que le fue entregado. Esta teoría no podía ser admitida, ni desde la perspectiva de las corrientes igualitarias de principios de siglo XX, ni desde la óptica del Derecho Natural y de la dignidad de la persona<sup>411</sup>. Además, este postulado contaba con la misma carga procesal para el obrero de tener que demostrar el incumplimiento del patrono.

Por otra parte, la responsabilidad empresarial por accidente de trabajo no podía enmarcarse dentro de la responsabilidad contractual en base a un eventual incumplimiento del patrono de su deber de seguridad con el obrero. El contrato de trabajo, en cuyo seno

---

<sup>408</sup> GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 8.

<sup>409</sup> GARCIA ORMAECHEA, R., *El accidente de Trabajo y la Enfermedad Profesional. Conferencias dadas en la Clínica del Trabajo los días 8 y 25 de octubre de 1933*, cit., pág. 7.

<sup>410</sup> OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 5.

<sup>411</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias*,

cabe hablar de deber de seguridad entre las obligaciones del empresario aún no había nacido en el mundo del Derecho, regulándose las relaciones laborales por el contrato común de arrendamiento de servicios, en cuya estructura interna no cabía hablar de deber de seguridad<sup>412</sup>.

### 2.1.3 Otras teorías.

Entre el resto de teorías que se formularon con el fin de amparar la responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo, merece ser destacada aquella que se basaba en la presunción de negligencia patronal o en la inversión de la carga de la prueba. Alguna línea doctrinal intentó utilizar el mecanismo de la responsabilidad por culpa, presumiendo “*iuris tantum*” que en los accidentes de trabajo existía negligencia por parte del empresario<sup>413</sup>. La complejidad del procedimiento y la ignorancia del obrero sobre sus derechos hacían que lo más lógico y lo más justo, sin salir de los moldes del Derecho Civil, fuera invertir la prueba y relevar al obrero de esa obligación<sup>414</sup>. El beneficio procesal que parecía suponer a favor del trabajador la inversión de la prueba, era más ilusorio que real, ya que la “*dificultad probatoria tenía un carácter más bien objetivo, que en relación con la carencia subjetiva de medios de defensa que pudiera emplear el obrero*”. De este modo, le era igualmente difícil probar al operario la culpa del empresario, como fácil a éste demostrar la inexistencia de su negligencia<sup>415</sup>. Además, la teoría de la inversión de la carga de la prueba suponía una “*subversión del Derecho procesal o adjetivo*”, por lo que en la práctica

---

*seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 79.

<sup>412</sup> GONZALEZ ORTEGA, S. y ALARCON CARACUEL, M.R., *Compendio de Seguridad Social*, cit., pág. 19.

<sup>413</sup> Esta teoría fue asumida en la época por la Ley de 1877 de Suiza. OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 6.

<sup>414</sup> GUICHOT, J., *Sobre Accidentes del Trabajo*, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M. Minuesa de los Ríos, 1923, pág. 12.

<sup>415</sup> HERNÁINZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, cit., pág. 11. La doctrina de la época se encontraba dividida frente a la teoría de la inversión de la prueba. Para parte de la doctrina la inversión de la prueba no era más que una especificidad procesal que iba implícita con la teoría de la falta contractual siempre y en todo caso, y no podía ser considerada como una teoría justificativa por sí misma de la responsabilidad patronal por accidentes de trabajo. Entre otros, GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 185 y AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 80. Otros comentaristas, trataban a la inversión de la prueba como una de las diferentes teorías que de modo autónomo podía justificar la responsabilidad patronal. Así, OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 77.



resultaba de difícil aplicación<sup>416</sup>.

Junto a esta teoría, múltiples construcciones jurídicas de mayor o menor entidad científica trataron de fundamentar la responsabilidad patronal, conscientes de que las teorías clásicas no daban una solución satisfactoria a los accidentados. Entre ellas, se puede señalar la teoría del caso fortuito defendida por Fusinato, la denominada teoría intermedia de Cogliolo o la teoría del ahorro<sup>417</sup>. Otros juristas como Menger, trataron de dar una respuesta a los accidentes de trabajo imprimiendo una nueva orientación ética a los principios jurídicos tradicionales civiles<sup>418</sup>.

## 2.2 La nueva responsabilidad patronal por riesgo objetivo.

Los inicios del s. XX planteaban un escenario industrial al que no podía dar una respuesta eficaz nuestro ordenamiento jurídico: maquinismo, accidente de trabajo y asalariados se nos presentan unidos en el modelo de la sociedad industrial<sup>419</sup>. El incremento de los accidentes de trabajo era proporcional al progresivo desarrollo industrial, quedando los obreros accidentados o sus familias desamparados y sin ningún tipo de indemnización. El panorama se podía resumir como “*miles de obreros sacrificados a la industria, la industria exenta de todo sacrificio a favor de ellos*”<sup>420</sup>.

Todos los esfuerzos por mitigar la injusticia social que suponía dejar desvalido a un operario inutilizado para el trabajo habían sido, hasta la promulgación de la Ley Dato, infructuosos. Ni la caridad del patrono, ni la beneficencia pública o privada, ni los instrumentos del Derecho Civil permitían proporcionar una resolución satisfactoria a las

---

<sup>416</sup> *Ibidem*, pág. 77.

<sup>417</sup> Esta última teoría defendida por Schmollerr, Hotze y Heyde partía de que el salario se componía de dos partes: una abonada en metálico diariamente y otra que se ahorra difiriendo su pago y destinándose a los seguros sociales. DEL PESO Y CALVO, C., *Manual de Accidentes del Trabajo*, Madrid, Victoriano Suárez, 1ª edición, 1946, pág. 18.

<sup>418</sup> Estas teorías son desarrolladas por GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 191 a 198.

<sup>419</sup> BORRAJO DACRUZ, E., “Fundamentos de la protección por accidente de trabajo: balance y perspectiva (Notas introductorias al estudio de la Ley de 1900)”, en *Cien Años de la Seguridad Social*, cit., pág. 81.

<sup>420</sup> GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 8.

consecuencias derivadas de los accidentes laborales<sup>421</sup>. Frente a las nuevas exigencias, el Derecho Civil “*va mostrándose desalentador y precario por contraposición al naciente y futuro Derecho del trabajo*”<sup>422</sup>.

Ante la inoperancia del ordenamiento jurídico vigente para dar una respuesta válida al problema de la responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo, se hacía necesaria una construcción doctrinal, la responsabilidad objetiva, que permitiera imputar la responsabilidad de reparar el daño causado sin mediar culpa o negligencia, sino simplemente por la concurrencia de algún factor objetivo previamente determinado<sup>423</sup>.

En el caso de los accidentes de trabajo este elemento objetivo es el “*riesgo profesional*”<sup>424</sup>. El patrono debe responder frente a los accidentes “*no porque sea o deje de ser culpable, sino por ser quien utiliza y aprovecha la fuerza, el trabajo, del obrero*”<sup>425</sup>. El riesgo profesional es “*inherente, consustancial, ineludible*”, debiendo la “*consumación de los accidentes desgraciados*” entrar en el cálculo normal de la industria misma<sup>426</sup>. En este sentido, la doctrina de la responsabilidad por riesgo “*surge de las entrañas mismas de la grande industria*”<sup>427</sup>, viniendo impuesta por el desarrollo del maquinismo y por la “*irrupción de una mentalidad colectiva más identificada con el designio de indemnizar a las víctimas de los daños que con el de observar cuidadosamente la culpabilidad de quien los produce*”<sup>428</sup>.

---

<sup>421</sup> GALLART FOLCH, A., *Derecho español del trabajo*, cit., pág. 278. Sobre la insuficiencia del sistema de responsabilidad configurado por nuestro Derecho Civil para dar respuestas a las nuevas situaciones derivadas de la industrialización. BORRAJO DACRUZ, E., “Fundamentos de la protección por accidente de trabajo...”, cit., pág. 81-89.

<sup>422</sup> ZORRILLA RUIZ, M.M., *Transformaciones del Derecho Social*, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto, 1984, pág. 23.

<sup>423</sup> Sobre la superación de responsabilidad basada en la culpa por la teoría del riesgo industrial, DIEZ-PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Madrid, Tecnos, 6ª edición, 1993, volumen 2, pág. 592 y ss.

<sup>424</sup> La teoría del riesgo profesional hunde sus raíces en el Derecho Romano, siendo una reminiscencia del aforismo recogido en el Digesto, “*qui commodum sentit, incommodum sentire debet*” y que pasó a nuestro derecho a través de las Leyes de Partidas. GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 9.

<sup>425</sup> DATO E IRADIER, E., “Significado y Representación de las Leyes...”, cit., pág. 16.

<sup>426</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 204.

<sup>427</sup> *Ibidem*, pág. 200.

<sup>428</sup> DE ANGEL YAGÜEZ, R., *La responsabilidad civil*, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto, 2ª edición, 1989, pág. 33 y sig. En este mismo sentido, PUIG I FERRIOL, L., *Manual de derecho de obligaciones, responsabilidad civil, teoría general del contrato*, Madrid, Marcial Pons, 2ª edición, 1998, pág.

Desde una perspectiva sociológica, se ha considerado que la doctrina del riesgo profesional supone un paso adelante en la objetivación de las relaciones sociales frente al individuo. Así, la doctrina de la culpa basada en el individuo autónomo responsable de sus actos, es superada por la doctrina del riesgo profesional, la cual parte de una sociedad en la que trabajador y empresario son categorías sociales, “*segundas naturalezas que se superponen a una primigenia naturaleza orgánica*”<sup>429</sup>. La teoría del riesgo profesional y el desarrollo de la tutela del trabajador como la parte más débil no dejan de ser consecuencia de las relaciones más complejas que cobran vida más allá de la voluntad de los individuos en la nueva sociedad industrial de “*constitución orgánica*”<sup>430</sup>.

Lo cierto es que, a partir de la fórmula de responsabilidad objetiva, el empresario es responsable “*no porque se le repute culpable del daño ocasionado, sino porque ha sido el causante originario del riesgo producido por la máquina, por un lado, y, por otro lado, porque es el beneficiario económico de la organización productiva de la que es titular, organización cuya rentabilidad aumenta precisamente con la introducción de nuevas máquinas que permiten una mayor extracción de plusvalía a la fuerza de trabajo empleada*”<sup>431</sup>. En este sentido, y como señala gráficamente Eduardo Dato en la exposición de motivos de la L.A.T., las consecuencias económicas del accidente de trabajo son “*uno de los gastos de la producción, a cargo, naturalmente, del empresario o patrono*”.

La única causa de exención de la responsabilidad patronal por accidente de trabajo vendrá dada cuando el accidente sea causado por fuerza mayor extraña al trabajo. Debe entenderse que existe fuerza mayor ajena al trabajo “*cuando esta es de tal naturaleza que ninguna relación ni conexión guarda con el ejercicio o profesión de que se trata*”<sup>432</sup>. Respecto a los supuestos de culpa imputable exclusivamente al accidentado, la Ley omitió pronunciarse expresamente sobre la responsabilidad en este caso, lo que dio lugar a

---

465 y siguientes.

<sup>429</sup> BILBAO, A., *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*, cit., pág. 93.

<sup>430</sup> *Ibidem*, pág. 92.

<sup>431</sup> GONZALEZ ORTEGA, S. y ALARCON CARACUEL, M.R., *Compendio de Seguridad Social*, cit., pág. 35

<sup>432</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R. “Comentarios a la Ley de...”, cit., pág. 347.

múltiples interpretaciones<sup>433</sup>. Los tratadistas de la época entendieron en un principio que la culpa exclusiva del operario no se contemplaba por la Ley Dato como eximente de la responsabilidad patronal, y que, por tanto, incluso en esos casos debía responder el empresario frente a un accidente de trabajo<sup>434</sup>. Cuestión diferente era la concurrencia de dolo, cuando el daño era producido deliberadamente por el obrero a sí mismo con el fin de hacerse merecedor de la indemnización. En estos casos, si que resultaba admisible la exención de responsabilidad del patrono, pero en ningún caso esta exención se extendería a los supuestos de culpa del obrero<sup>435</sup>.

Sin embargo, la interpretación jurisprudencial (a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1903) equiparando la culpa exclusiva del accidentado al concepto de fuerza mayor extraña al trabajo, hizo que la imprudencia grave del operario en el accidente diera lugar en muchos casos a la exclusión de la responsabilidad patronal<sup>436</sup>. No faltaron también comentaristas, que haciendo caso omiso de la teoría del riesgo industrial, eximían abiertamente al patrono de responsabilidad en el caso de que el accidente ocurriera teniendo como causa la imprudencia del obrero<sup>437</sup>. Otros mantenían una teoría intermedia, entendiendo que el riesgo industrial daba cobertura a aquellos siniestros acaecidos concurriendo imprudencia del obrero, pero sólo en el caso de que esta fuera profesional. Así, cuando la persona responsable según la Ley pudiera probar que el accidente fuera debido a imprudencia no profesional del obrero, se entendía que el patrono

---

<sup>433</sup> En este sentido se señalaba que era “*conveniente que se aclaren estas dudas, a fin de evitar continuas y largas contiendas, que puedan crear serios conflictos*”. RAVENTOS, S., *Ley Sobre Accidentes de Trabajo. Su articulado y comentarios al mismo*, Madrid, [s.n.], 1900, pág. 3.

<sup>434</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 330. En el mismo sentido, Ricardo Oyuelos señala que exceptuar del ámbito de la Ley los casos en los que concurra culpa del obrero “*equivaldría a reducirla a límites tan estrechos y angostos que no podría vivir; sería violar el fin que persigue el legislador*”. OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 98. El proceso de creación legislativa de la Ley de Accidentes de 1900 avalaba esta tesis, ya que en fase de proyecto junto con la fuerza mayor constaba como eximente de la responsabilidad patronal los accidentes producidos por acto involuntario o por falta inexcusable. Al suprimirse estos eximentes, el legislador quiso indicar que la falta inexcusable del obrero no exonera de responsabilidad al patrono. YABEN YABEN, H., *Exposición y crítica del llamado intervencionismo del Estado*, cit., pág. 286.

<sup>435</sup> *Ibidem*, pág. 281 y 282.

<sup>436</sup> RODRIGUEZ- PIÑERO, M., “Conducta temeraria del trabajador y accidente de trabajo”, en *Cien Años de la Seguridad Social*, cit., pág. 363 y 364.

<sup>437</sup> PUIG MARTINEZ, C. y MASCARELL LLACER, L., *Tribunales Industriales. Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 42. También se pronuncia en este sentido D. Manuel Del Nido, al afirmar que la imprudencia grave o descuido mayor del obrero supone eximir al patrono de su responsabilidad, debiendo el obrero asumir la responsabilidad por su negligencia. DEL NIDO Y TORRES, M., *Ley de Accidentes del Trabajo comentada y concordada*, Sevilla, Escuelas profesionales de artes y oficios, 1911, pág. 18.

quedaba exento de toda responsabilidad<sup>438</sup>.

El establecimiento del principio de riesgo profesional en nuestro país despertó los recelos de muchos y se creyó que la nueva Ley imponía a los patronos obligaciones imposibles de ser soportadas, cuyas repercusiones resultarían funestas para la vida industrial. Sin embargo, y como señala la doctrina de la primera década del siglo XX, ninguna de esas consecuencias se había materializado en la práctica, con lo que se demostraba que las referidas predicciones no dejaban de ser meras suposiciones sin ningún tipo de justificación desde el punto de vista de la economía política<sup>439</sup>. Además, la experiencia internacional avalaba la imposición de la teoría de la responsabilidad objetiva en los ordenamientos jurídicos. En efecto, desde el Congreso internacional de Bruselas de 1897 sobre accidentes del trabajo y seguros sociales, el principio de riesgo industrial se había considerado como indeclinable de toda legislación sobre accidentes de trabajo en Europa<sup>440</sup>.

La teoría del riesgo industrial permitió la consagración del principio de responsabilidad empresarial directa por los accidentes de trabajo, superando los conceptos privatistas y patrimonialistas del Derecho común (responsabilidad y culpa aquiliana), y proclamando el principio de responsabilidad objetiva del patrono<sup>441</sup>. Desde este punto de vista, la L.A.T. se nos presenta como “*una clara muestra de respuesta ante el Derecho Civil*”, cuyos presupuestos normativos no se adaptan “*a las nuevas circunstancias generadas por la posición del trabajador en la estructura social*”<sup>442</sup>.

---

<sup>438</sup> JORDANA DE POZAS, L., *Los accidentes de trabajo agrícola en España*, Madrid, Hijos de Reus, 1913, pág. 135 a 137.

<sup>439</sup> YABEN YABEN, H., *Exposición y crítica del llamado intervencionismo del Estado*, cit., pág. 126. En el mismo sentido, DEL NIDO Y TORRES, M., *Ley de Accidentes del Trabajo comentada y concordada*, cit., pág. 12 y 13.

<sup>440</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 199. En el mismo sentido, OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 78.

<sup>441</sup> MORENO VIDA, M.N. “Actuación en el ámbito de las contingencias profesionales”, en SEMPERE NAVARRO, A., y otros, *Perfiles de las Mutuas de Accidentes de Trabajo. Centenario Fundacional de la MAZ*, Cizur Menor, Aranzadi, 2005, pág. 55.

<sup>442</sup> GONZÁLEZ- POSADA MARTINEZ, E. *El Derecho del Trabajo. Una Reflexión sobre su evolución histórica*, cit., pág. 70. De este modo, la L.A.T. no trató de reformar o completar el régimen de responsabilidad civil del Código civil, sino que inició una labor “*descodificada y descodificadora*”, considerada desde un primer momento como “*ajena a lo civil*”, tanto en aspectos académicos de enseñanza,

El principio de riesgo profesional supone la normalización del accidente de trabajo, la consideración del accidente como algo vinculado a la organización de la producción y como un hecho normal que acompaña al desarrollo de las sociedades industriales<sup>443</sup>. Sobre este principio recogido por la Ley de Accidentes de 1900 se articulará todo el sistema de prevención y reparación de los siniestros laborales<sup>444</sup>. Y es en este proceso de objetivización, cuando comienza a identificarse la prevención de riesgos laborales como una actividad autónoma y “*como concepto jurídico, que no tardaría en aparecer reflejado en disposiciones legales del momento*”<sup>445</sup>.

## 2.3 La extensión del riesgo industrial.

### 2.3.1 El objeto de protección: actividades incluidas.

La aplicación de la doctrina del riesgo industrial requiere como presupuesto previo la delimitación en cuanto a su ámbito objetivo de actuación. Si la doctrina del riesgo profesional se justificaba por la inherencia del peligro a cierta clase de trabajos, era evidente que no existía justificación para extender su aplicación a aquellas actividades en las que no concurría aquella referida consustancialidad del riesgo<sup>446</sup>. De este modo, era necesario establecer a que tipo de industrias les resultaría aplicable el principio de riesgo profesional y en virtud de que parámetros.

La Ley de Accidentes de 1900 opta, a los efectos de determinar el ámbito de aplicación del riesgo industrial, por señalar las actividades a las que se extiende, sin distinguir dentro de ellas según el tamaño o el número de trabajadores que tuvieran, cuestión lógica, ya que dada la finalidad que persiguen esta clase de disposiciones no hay

---

como en su tratamiento científico.

<sup>443</sup> BILBAO, A., *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*, cit., pág. 39.

<sup>444</sup> El principio de responsabilidad objetiva del empresario por los accidentes de trabajo fue formulado con anterioridad en varios países de nuestro entorno. De este modo, este principio se plasmó en las leyes de accidentes de trabajo de Suiza (1877 y 1881), Alemania (1884), Austria (1887), Noruega (1894), Dinamarca (1898), Italia (1898) y Francia (1898). GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 11.

<sup>445</sup> GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, Madrid, cit., pág. 75.

<sup>446</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de*

razón que justifique la diferencia por ese motivo<sup>447</sup>. Este sistema fue considerado como positivo por la mayor parte de la doctrina de la época, si bien no faltaron opiniones que abogaban por la extensión de los beneficios de la Ley a todo género de trabajos sin diferenciación alguna<sup>448</sup>.

La propia Ley, en su artículo tercero, determina los trabajos o industrias que dan lugar a la responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo enumerando quince actividades<sup>449</sup>. El primer número de dicho artículo establece como regla general que la Ley será aplicable a todo género de industrias en las que se hace uso de una fuerza distinta de la del hombre, debiendo entender que gozan de los beneficios de la misma tanto los obreros que estén directamente expuestos al peligro como los que no, siempre que trabajen en las industrias enumeradas en el artículo 3<sup>450</sup>. Junto a las industrias que emplean fuerzas distintas a las del hombre, la Ley también contempla en los supuestos 8º a 15º del artículo 3, otras actividades que se encuentran incluidas dentro del campo de protección de la Ley de Accidentes con independencia de la fuerza empleada, ya humana, ya de otra clase<sup>451</sup>.

El legislador, consciente de la rigidez que podría suponer un sistema de supuestos tasados en una época de continuo desarrollo industrial, introduce como supuesto dieciséis

---

enero de 1900, cit., pág. 295.

<sup>447</sup> GUICHOT, J., *Sobre Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 28.

<sup>448</sup> OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 29.

<sup>449</sup> Las actividades comprendidas son las siguientes: “1º Las fábricas y talleres y los establecimientos industriales donde se hace uso de una fuerza cualquiera distinta a la del hombre. 2º Las minas, salinas y canteras. 3º Las fábricas y talleres metalúrgicos y de construcciones terrestres o navales. 4º La construcción, reparación y conservación de edificios, comprendiendo los trabajos de albañilería y todos sus anexos: carpintería, cerrajería, corte de piedras, pintura etc.. 5º Los establecimientos donde se producen o emplean industrialmente materias explosivas o inflamables, insalubres o tóxicas. 6º La construcción, reparación y conservación de vías férreas, puertos, caminos, canales, diques, acueductos, alcantarillas y otros trabajos similares. 7º Las faenas agrícolas y forestales donde se hace uso de algún motor que accione por medio de fuerza distinta de la del hombre. Es estos trabajos, la responsabilidad del patrono existirá sólo respecto al personal expuesto al peligro de las máquinas. 8º El acarreo y transporte por vía terrestre, marítima y de navegación interior. 9º Los trabajos de limpieza de calles, pozos negros y alcantarillas. 10º Los almacenes de depósito y los depósitos al por mayor de carbón, leña y madera de construcción. 11º Los teatros, con respecto de su personal asalariado. 12º Los Cuerpos de bomberos. 13º Los establecimientos de producción de gas o de electricidad y la colocación y conservación de redes telefónicas. 14º Los trabajos de colocación, reparación y desmonte de conductores eléctricos y pararrayos. 15º Todo el personal encargado de faenas de carga y descarga. 16º Toda industria o trabajo similar no comprendido en los números precedentes.” Un estudio detalladísimo de las actividades comprendidas en cada uno de estos epígrafes se encuentra en AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 61 a 69.

<sup>450</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 118.

una cláusula abierta en la cual quedan englobados todas las industrias o trabajos similares no comprendidos en los relacionados con anterioridad. Este criterio de asimilación fue entendido en la época como fuente de numerosos peligros y revelador de la desconfianza que tenía el legislador de establecer un criterio sistemático o de cerrar un cuadro de enumeración, por lo que parte de la doctrina abogaba por su supresión<sup>452</sup>. Otro sector, por el contrario, encontraba el empleo de la fórmula de analogía apropiado en base al principio del riesgo industrial, ya que ante un mismo riesgo se hace preciso una misma indemnización<sup>453</sup>, y al legislador le era imposible contemplar todos los supuestos en la Ley<sup>454</sup>.

El listado de actividades establecido por el artículo 3 refleja la gran preocupación de la Ley Dato por prevenir y reparar los riesgos derivados del maquinismo<sup>455</sup>. Como se ha referido anteriormente, dentro de estas actividades la teoría del riesgo profesional resulta aplicable a todo tipo de empresas e industrias, con independencia de su tamaño o del número de obreros con que cuente. Esta extensión indiscriminada fue criticada desde el punto de vista patronal, ya que entendían que la Ley debía aplicarse “*a las grandes industrias, pero jamás a servicios que preste un solo obrero*”. Ciertamente siempre existe el riesgo, pero “*el patrono no debe tener en todos los casos las mismas responsabilidades*”<sup>456</sup>.

Las actividades no comprendidas en la relación del art. 3 estaban sujetas al régimen de responsabilidad común, basado en la culpa del patrono, de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil<sup>457</sup>. De este modo, se establecía un dualismo de fuentes de responsabilidad

---

<sup>451</sup> *Ibidem*, pág. 119 y siguientes.

<sup>452</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 305.

<sup>453</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 127.

<sup>454</sup> TORRENTS Y MONNER, A. y CALVO MARTINEZ, J., *Manual completo de Leyes sobre Trabajo con comentarios y formularios*, Barcelona, Bayer Hermanos y compañía, 2ª edición, 1905, pág., 31. En el mismo sentido, DEL NIDO Y TORRES, M., *Ley de Accidentes del Trabajo comentada y concordada*, cit., pág. 20

<sup>455</sup> MARTIN VALVERDE, A., “El accidente de trabajo: formación y desarrollo...”, cit., pág. 245.

<sup>456</sup> RAVENTOS, S., *Ley Sobre Accidentes de Trabajo. Su articulado y comentarios al mismo*, cit., pág. 2. Salvador Raventós y Clivilles era secretario de la asociación de propietarios de Madrid, lo que da a sus comentarios un cierto carácter representativo de la primera reacción patronal a la Ley de 1900. MONTERO GARCIA, F., *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 155.

<sup>457</sup> DE LA VILLA GIL, L.E., “La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción



patronal frente a los siniestros laborales, la responsabilidad común y la especial, según resulte o no aplicable a la industria en la que acaezca el accidente la doctrina del riesgo profesional.

### 2.3.2 *La cuestión de la agricultura.*

La principal cuestión debatida en España en relación a la extensión del criterio del riesgo industrial, era la exclusión que hacía el artículo 3 de la L.A.T. de la agricultura<sup>458</sup>. El referido artículo únicamente incluía dentro de su protección a los obreros agrícolas en tanto en cuanto los mismos resultaren accidentados en faenas en las que utilicen motores accionados por fuerza distinta de la del hombre<sup>459</sup>. Esta medida protegía a un número escaso de obreros, ya que eran muy pocos los que se servían de esa clase de motores en el desarrollo de sus tareas<sup>460</sup>. La razón de la diferenciación residía en que, teóricamente, estos obreros estaban más expuestos que los otros a sufrir un accidente, cuestión con que muchos comentaristas se mostraban en abierto desacuerdo, ya que entendían que los accidentes ocurrían con tanta frecuencia “*en los campos como en los talleres y en las fábricas*”<sup>461</sup>. De este modo, no existía ningún criterio jurídico u objetivo que justificara la exclusión del trabajo agrícola de la cobertura de la Ley de Accidentes, y ello tanto si en el trabajo se emplean máquinas o motores como si no, puesto que los riesgos a los que estaban sujetos los trabajadores agrícolas en el desempeño de su trabajo eran de igual o superior entidad que los de los operarios en las industrias manufactureras. Así, las mismas razones que justificaron el nacimiento de la doctrina del riesgo profesional en la industria,

---

del ordenamiento laboral...”, cit., pág. 9.

<sup>458</sup> Resultan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley los trabajadores agrarios, lo cual no deja de resultar relevante en un país como España a principios de siglo, eminentemente agrícola. MARVAUD, A. *La cuestión social en España*, cit., pág. 122 y ss. El agravio comparativo cometido contra los agricultores demuestra hasta que punto la legislación social es comprendida en la época como un corrector frente a los desequilibrios causados por el capitalismo industrial, habiendo sido entendida la Ley de 1900 como una concesión del legislador a los grandes propietarios agrarios, bien representada en el Parlamento o como un intento de prescindir su aplicación en las áreas donde la prestación de la ayuda médico farmacéutica a los lesionados se veía dificultada por la diseminación de la población o la deficiente estructura médico- sanitaria. MERCADER, J.R., y NOGUEIRA, M., “Trabajo por cuenta ajena y sujeto protegido contra el accidente de trabajo: historia de una divergencia”, en *Cien Años de la Seguridad Social*, Madrid, cit., pág. 299.

<sup>459</sup> Como señaló acertadamente el Dr. Jordana de Pozas, la Ley equivocó los términos al hablar de motores cuando realmente quería hablar de máquinas, lo que dio lugar a múltiples confusiones e interpretaciones. JORDANA DE POZAS, L., *Los accidentes de trabajo agrícola en España*, cit., pág. 69 a 75.

<sup>460</sup> DEL PESO Y CALVO, C., *Manual de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 577.

<sup>461</sup> VALENZUELA LA ROSA, J., *La aplicación de la Ley de Accidentes del Trabajo a los obreros agrícolas*, Zaragoza, Imprenta del Heraldo, 1910, pág. 10.

deben ser las que justifiquen su extensión a la agricultura<sup>462</sup>.

La aplicación de la Ley de 1900 por Jueces y Tribunales reforzó la exclusión de la agricultura de su ámbito de protección. En este sentido, sólo se daba cobertura a aquellos obreros que trabajaban con motores ya que “*aunque la Ley se haya dictado en beneficio del obrero...donde la Ley distingue el juzgador ha de sujetarse a esa distinción, y porque, a pesar de su carácter benéfico, los Tribunales han de aplicarla según la misma ordena*”<sup>463</sup>. En el mismo sentido, resulta explícita la Sentencia de la Audiencia de Barcelona de 19 de mayo de 1905, que considera que la interpretación de la Ley de Accidentes en cuanto a la extensión del riesgo cubierto debe ser estricta, “*sin que sea lícito, por el carácter de privilegio que a dicha Ley corresponde, extender sus preceptos a hechos y casos que no ha previsto expresamente*” por lo que la cobertura al sector de la agricultura sólo procederá en el caso de los obreros que trabajen con motores accionados por fuerza distinta de la del hombre, no pudiendo incluirse en este concepto los motores o aparatos accionados por la fuerza animal<sup>464</sup>.

La exclusión de los trabajadores agrícolas del ámbito de protección de la Ley de Accidentes fue duramente criticada por la mayor parte de la doctrina. Era una “*omisión imperdonable*” que una Ley de carácter social no incluyera los obreros del campo en sus beneficios<sup>465</sup>. Con todo, esta omisión venía dada por criterios económicos y sociales, ya que por una parte no se conocía la situación real del obrero agrícola en España por la ausencia de estadísticas fiables, y por otra, ni patronos ni obreros reclamaban su extensión,

---

<sup>462</sup> JORDANA DE POZAS, L., *Los accidentes de trabajo agrícola en España*, cit., pág. 60 y 61.

<sup>463</sup> Sentencia de la Audiencia de Sevilla de 4 de abril de 1905, recogida en Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, Madrid, Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1909, pág. 382. Mantienen este criterio prácticamente todas las resoluciones de los Juzgados de primera instancia. Entre otras, Sentencia de 25 de enero de 1905 del Juzgado de primera instancia de Nules, Sentencia de 27 de mayo de 1905 del Juzgado de primera instancia de Segovia, Sentencia de 13 de julio de 1905 del Juzgado de primera instancia de Olmedo, Sentencia del Juzgado de primera instancia de Castellón de la Plana de 3 de agosto de 1905, etc. Todas ellas recopiladas en Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, Madrid, Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1909.

<sup>464</sup> Esta fue la línea interpretativa mantenida mayoritariamente por la jurisprudencia, no obstante existen resoluciones en contra, como la Sentencia de la Audiencia de Granada de 30 de agosto de 1904, en las cuales se extiende la cobertura de la ley de accidentes en el supuesto de un agricultor que sufre una lesión en un carro tirado por un animal. Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 270.

<sup>465</sup> BERTRANS SOLSONA, J., *Manual Práctico del Patrono y Obrero ante el Tribunal Industrial*, cit., pág. 8.

los primeros porque les perjudicaba, y los segundos “*porque su ignorancia, su falta de organización y su escasez de medios les impedía formular una petición semejante*”. De este modo, fue la ausencia de litigiosidad por parte del obrero agrícola lo que llevo al legislador en buena medida a no incluirlo en la protección de la legislación de accidentes<sup>466</sup>. Así, el obrero agrícola, poco remunerado, y en muchas ocasiones sujeto a igual riesgo que el obrero industrial, quedó excluido del ámbito protector y por tanto preventivo impuesto por la primera legislación de accidentes.

## 2.4 El seguro de accidentes

La L.A.T. en su artículo 12 configura el seguro de accidentes con carácter voluntario, a cargo exclusivo del patrono, y teniendo como finalidad la cobertura de la responsabilidad patronal por los siniestros laborales establecida en la misma norma. El meritado artículo dispone que “*Los patronos podrán sustituir las obligaciones (indemnizaciones) [...] por el seguro hecho a su costa en cabeza del obrero de que se trate, de los riesgos a que se refiere cada uno de esos artículos respectivamente o todos ellos, en una Sociedad de seguros debidamente constituida, que sea de las aceptadas para ese efecto por el Ministerio de la Gobernación, pero siempre a condición de que la suma que el obrero reciba no sea inferior a la que correspondiera con arreglo a esta ley*”.

Del literal del precepto se deduce que el seguro que en el mismo se configura tenía el carácter de voluntario o facultativo, y podía suscribirse con una compañía de seguros, siendo por tanto un seguro privado mercantil. El legislador de la época ve en el seguro, no una obligación para el patrono, sino una medida de previsión de la que puede hacer uso<sup>467</sup>. El seguro podía ser individual o colectivo, según se hiciese en cabeza del obrero (el patrono aseguraba personalmente a cada obrero) o del patrono (la compañía aseguraba a todos los obreros de patrono, sin detalle nominal de los mismos)<sup>468</sup>.

---

<sup>466</sup> VALENZUELA LA ROSA, J., *La aplicación de la Ley de Accidentes del Trabajo a los obreros agrícolas*, cit., pág. 5 y 11.

<sup>467</sup> GUICHOT, J., *Sobre Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 63.

<sup>468</sup> Fruto de la instauración del seguro voluntario de accidentes por la Ley Dato, surgió un nuevo ramo de compañías aseguradoras especializadas, creciendo de modo sostenido en las dos primeras décadas del s. XX. La escasez de interés de explotar el negocio de los seguros de accidentes durante los primeros años de la vigencia de la Ley de 1900 propició que el Gobierno impulsará el desarrollo de las mutualidades patronales. Sobre este punto, PONS PONS, J., “El seguro de accidentes de trabajo en España: de la obligación al negocio

Entre estas dos clases de seguros, algunos comentaristas de la época entendieron que en el seguro individual el asegurado era el accidentado, siendo en el colectivo el patrono el sujeto asegurado, pudiendo accionar el obrero directamente contra la compañía en el primer caso al ser parte, mientras que en el seguro colectivo sólo podía accionar contra el patrono y no directamente contra la compañía porque jurídicamente no constituía parte en el contrato de seguro<sup>469</sup>. Sin embargo, esta distinción entre el seguro individual y colectivo tenía difícil justificación. Por una parte, la propia teoría del riesgo industrial hacía que el seguro tuviera como función principal indemnizar al trabajador accidentado, por lo que se debía entender que era éste el asegurado en todo caso. Por la otra, si se atendía a lo dispuesto en el artículo 421.2º del Código de comercio, el operario podía accionar en todo caso como asegurado contra la compañía<sup>470</sup>.

Aparece en esta concepción del seguro de accidentes de la Ley Dato las primeras notas de lo que con posterioridad se convertirá en el seguro social obligatorio. Es un seguro hecho a costa del patrono, se determinan por Ley una serie de prestaciones aseguradoras, y se regulan unas garantías reforzadas del pago de dichas prestaciones<sup>471</sup>.

El carácter voluntario del seguro es, según parte de la doctrina, el mayor defecto del que adolece la L.A.T., pues en el caso de que el empresario no lo concierte y resulte insolvente, el obrero accidentado quedará con toda seguridad desprotegido<sup>472</sup>. En este sentido, la teoría del riesgo profesional tiene en el seguro obligatorio su complemento

---

(1900-1940)”, en *Investigaciones de Historia Económica*, nº 4 (2006), pag. 77-100.

<sup>469</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 149. En el mismo sentido AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 148.

<sup>470</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 388.

<sup>471</sup> Pese a que como señala Martín Valverde “ningún indicio permitía presagiar en la legislación de la época el proceso de universalización de la seguridad social que se iba a producir mas adelante”. MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LXVIII

<sup>472</sup> RUIZ DE GRIJALBA, A., *El contrato de trabajo ante la razón y el derecho*, cit., pág. 211. En el mismo sentido se pronuncian. GONZALEZ ORTEGA, S. y ALARCON CARACUEL, M.R., *Compendio de Seguridad Social*, cit., pág. 36, y ALONSO OLEA, M. *Instituciones de Seguridad Social*, cit. pág. 106. Pese a que se sigue el modelo francés de seguro voluntario, apartándose del sistema de seguros obligatorios establecidos por Alemania, nuestro modelo carece a diferencia del sistema establecido por la Ley francesa de accidentes de 9 de abril de 1898, de mecanismos que garanticen la indemnización del operario en el caso de que exista una insolvencia empresarial. ALZAGA RUIZ, I., en “Estudio preliminar”, cit., pág. 61.

necesario con el fin de garantizar la efectiva reparación de los accidentados<sup>473</sup>. Además, y a efectos preventivos, desde parte de la doctrina se defendía el seguro obligatorio como un instrumento que obligaba a la industria “*a tener en cuenta el precio de la seguridad*”<sup>474</sup>. Sin embargo, y a pesar de que el seguro obligatorio era reconocido como necesario complemento de la protección del operario, se entendía que el mismo resultaba difícil de implantar en España “*donde de un solo golpe se ha ido más allá que en otras muchas naciones muy discutidoras y estudiosas de esta legislación; y en las cuestiones sociológicas como en las políticas es peligroso volver la vista atrás*”<sup>475</sup>. Es por ello que, como acertadamente señala Osorio y Gallardo, la prudencia aconsejaba en 1900 aplazar la obligatoriedad patronal de concertar el seguro de accidentes.

El riesgo que el empresario puede asegurar son todas o parte de las obligaciones (indemnizaciones) que tiene en el caso de que acaezca un siniestro laboral<sup>476</sup>. El riesgo solo se puede asegurar con sociedades de seguros que cumplan con los requisitos legalmente establecidos, y que vienen determinados reglamentariamente entre otros por Real Decreto de 28 de julio de 1900, Real Decreto de 27 de agosto de 1900, Real Orden de 16 de octubre de 1900 y Real Orden de 10 de noviembre de 1900<sup>477</sup>.

El Reglamento de 28 de julio de 1900 en su art. 71 determina que las sociedades de seguros, mutuas o por acciones, que quieran sustituir al patrono en sus obligaciones de accidentes deben separar sus operaciones de seguro de accidentes de cualquier otra que realicen, debiendo prestar una fianza especial y aceptar los preceptos vigentes en materia de accidentes. Además, se les exige la obligación de comunicar al Ministerio de la Gobernación sus estatutos, balances, empleo de capital, condiciones de pólizas, reservas de

---

<sup>473</sup> Esta íntima vinculación entre teoría del riesgo profesional y seguro obligatorio se vio plasmada en la práctica totalidad de la legislación obrera de finales del siglo XIX y principios del siglo XX si exceptuamos la Ley de Accidentes española y las inglesas de 1897 y 1906. HERNÁINZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, cit., pág. 17. En el mismo sentido se pronuncia AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 82.

<sup>474</sup> JAY, R., *La protección legal de los trabajadores*, cit., pág. 77.

<sup>475</sup> OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 19.

<sup>476</sup> El literal de la redacción del art. 12 de la L.A.T. permitía por tanto al empresario el aseguramiento voluntario del recargo en las indemnizaciones previsto en el art. 5.º del mismo cuerpo normativo.

<sup>477</sup> Las cuestiones surgidas en relación con la aplicación del seguro de accidentes fueron debatidas en el Congreso de Seguros Sociales de Bilbao, celebrado los días 27, 28 y 29 de octubre de 1902. MONTERO GARCIA, F., *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 115 y siguientes..

seguros y rentas vitalicias etc. Con esta regulación, el Gobierno viene a ejercer una especie de tutela sobre el obrero, ya que las compañías de seguros deben ser aceptadas por el Ministerio de la Gobernación y tener ciertas garantías<sup>478</sup>.

El Real Decreto de 27 de agosto de 1900 autoriza a las sociedades de seguros para que substituyan al patrono en las obligaciones determinadas por la L.A.T. estableciendo los requisitos que deben cumplir y las fianzas que deben satisfacer. Estos requisitos son detallados posteriormente por la Real Orden de 16 de octubre y la de 10 de noviembre de 1900. Ésta última establece que se considerarán asociaciones mutuas las legalmente constituidas cuyas operaciones de seguro se reduzcan a repartir entre los asociados el equivalente de los riesgos sufridos por una parte de ellos, sin participación directa ni indirecta en los beneficios (art. 1). Dichas asociaciones deben asegurar como mínimo a 1.000 obreros, ser compuestas por más de 20 patronos y dedicarse a ocupaciones o grupos de trabajo análogos (art. 2). De este modo, se configuran las mutuas como entidades sin ánimo de lucro, con “*naturaleza privada, carácter voluntario y personalidad jurídica propia*”<sup>479</sup>. Ante la ausencia de legislación específica, las primeras mutuas se atuvieron a lo dispuesto en la legislación común, y más concretamente a lo recogido en la Ley de Asociaciones de 1887<sup>480</sup>.

El sistema de asociaciones mutuas fue considerado en el momento como el más racional, pero también el de más difícil realización “*a causa de la falta de espíritu de solidaridad por parte de los patronos y de la ausencia de iniciativas por parte del elemento obrero*”<sup>481</sup>. No obstante, y “*pese a los reproches que hayan podido hacerse a los empresarios de esta etapa histórica sobre su falta de conciencia social*” debe valorarse el papel de aquellos pocos empresarios que fundaron las primeras mutuas, demostrando su interés y preocupación por hacer frente al “*complejo problema de conciliar los intereses de*

---

<sup>478</sup> ESTASÉN Y CORTADA, P., *Los accidentes del trabajo y el seguro de accidentes*, cit., pág. 272.

<sup>479</sup> VALENZUELA DE QUINTA, E., “Las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: nacimiento, evolución y perspectivas de futuro”, en *Cien Años de la Seguridad Social*, cit., pág. 544.

<sup>480</sup> En año 1900, se crea ya la primera mutualidad patronal española que deposita sus Estatutos con el nombre de La Previsora. VALENZUELA DE QUINTA, E. “Las Mutuas de Accidentes de Trabajo: su actividad de prevención y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales n° 7 de UCM* (1995), pág. 111.

<sup>481</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R. “Comentarios a la Ley de...”, cit., pág. 415 y ss. La prolija normativa sobre el seguro obligatorio y las compañías aseguradoras se puede consultar en GALINDO-NAVARRO y DURBÁN, P. y LAFUENTE y GODINEZ, F., *Ley de Accidentes del Trabajo anotada, concordada y*

*los trabajadores y empresarios*<sup>482</sup>.

### 3.- EL NACIMIENTO DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

#### 3.1 La prevención de riesgos laborales en la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900.

La Ley Dato se nos presenta no ya como una norma que exclusivamente trata de reparar los perjuicios que se derivan de un accidente de trabajo, sino como una Ley que tiene entre sus objetivos principales evitar o prevenir los siniestros laborales<sup>483</sup>. Como se ha señalado en otro punto del presente estudio, la legislación de accidentes de trabajo al referirse a la previsión de los accidentes da los primeros pasos para la consideración global de la prevención de los riesgos en el trabajo. De igual modo, a partir de esta legislación se inicia la progresiva separación de campos: el de la reparación frente al accidente, que está en la génesis de la futura seguridad social y el de la prevención de riesgos, que dará lugar a la seguridad e higiene en el trabajo. Esta relación dialéctica entre lo *“prevencionista y lo reparador”* irá informando todo el desarrollo histórico de nuestro Derecho de la Seguridad e Higiene, por lo que el estudio de ambos se hace preciso si quiere valorar adecuadamente el proceso formativo del mismo<sup>484</sup>.

Sin embargo, en la L.A.T. reparación y prevención se presentaban como dos elementos indisolublemente ligados e inspirados ambos en el principio de protección al operario<sup>485</sup>. De este modo, la legislación en materia de accidentes de trabajo desborda en su propio proceso de formación su propia finalidad, para dar paso a una reivindicación por la *“protección completa del trabajador y por el favorecimiento de su dignidad”*<sup>486</sup>. Algún autor criticó que la regulación de la seguridad e higiene se hiciera en el marco de la

---

*comentada*, cit., pág. 157 y ss.

<sup>482</sup> VALENZUELA DE QUINTA, E., “Las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales...”, cit., pág. 543.

<sup>483</sup> FERNÁNDEZ MARCOS, L., *Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Madrid, UNED, 1ª reimpresión, 2001, pág. 65. En los mismos términos, PENDÁS DÍAZ, B., “Datos y datas sobre la Historia de la Seguridad e Higiene en el Trabajo”, en *Documentación Laboral*, nº 24 (1987), pág. 38.

<sup>484</sup> RODRIGUEZ- PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Prologo”, cit., pág. 19.

<sup>485</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 46 y 130.

<sup>486</sup> DE LA VILLA GIL, L.E., “La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción

legislación de accidentes de trabajo, entendiendo que una materia de tanta entidad requería un cuerpo de leyes especiales<sup>487</sup>.

Lo cierto es que con independencia de este tipo de valoraciones, la L.A.T. tiene una incidencia fundamental en la prevención de riesgos laborales, tomando por primera vez el legislador plena conciencia de los riesgos en el trabajo. De este modo, a la par que se arbitra un sistema de medidas reparadoras se instauran disposiciones de carácter preventivo, siendo la prevención de riesgos profesionales uno de sus criterios inspiradores<sup>488</sup>. Es desde esta perspectiva, desde donde cabe afirmar que la Ley Dato inicia el nuevo Derecho de la Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Con la L.A.T. se inicia un largo camino normativo “*tradicional en nuestro ordenamiento jurídico histórico*” que llevará al legislador al sucesivo desarrollo de la regulación de las condiciones laborales de seguridad e higiene en el marco de las relaciones industriales y a procurar implantar en el tejido social los principios propios de una cultura preventiva<sup>489</sup>. Como se ha señalado, la normativa de seguridad e higiene es a principios del s. XX un conjunto de normas enmarcadas en el seno de las otras más amplias que regulan el mercado laboral, evolucionando ambas en los mismos términos y condiciones. De este modo, el intervencionismo iniciado por el Estado en el ámbito de las relaciones laborales llevará aparejada una intervención administrativa en materia de seguridad e higiene, así como la elaboración de diferente legislación, propiciando su desarrollo sistemático y comenzando a configurar un conjunto normativo homogéneo en materia de seguridad e higiene<sup>490</sup>.

---

del ordenamiento laboral...”, cit., pág. 5.

<sup>487</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 402 y 403.

<sup>488</sup> BONASTRE, R. y otros, *Manual de Seguridad y salud en el trabajo. Nuevos conceptos*, cit., pág. 22. En el mismo sentido se ha señalado que “*la verdadera virtualidad de esta ley se halla en la evidencia de la necesidad de establecer para la protección de la salud en el trabajo otros mecanismos complementarios a los de carácter reparador, proyectando la responsabilidad objetiva de la empresa no sólo respecto de la compensación de las consecuencias de los accidentes sino también, de forma mediata, respecto de su prevención*”. VALDEOLIVAS, Y. y MORON, R., “La seguridad en el trabajo: de la Ley de Accidentes de Trabajo a...”, cit., pág. 682.

<sup>489</sup> GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E., “La política de prevención de riesgos laborales. Objetivos y agentes. El papel de las administraciones públicas”, en CASAS BAAMONDE, M.E. y otros, *Seguridad y Salud en el Trabajo. El nuevo derecho de prevención de riesgos profesionales*, Madrid, La Ley- Actualidad, 1997, pág. 19

<sup>490</sup> GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*,



### 3.1.1 La teoría del riesgo profesional: prevención constante y obligatoria.

La primera gran aportación que la Ley de Accidentes de 1900 realizó en materia de prevención de riesgos laborales fue, como se ha expuesto más arriba, la introducción de la teoría del riesgo profesional, según la cual el empresario debía responder frente a los accidentes de trabajo sin necesidad de que concurriera culpa por ser el patrono el causante originario del riesgo. La Ley de Accidentes supone una fractura de los accidentes con el dogma de la culpa, e inicia una forma de responsabilidad tutelar basada en la obligación de guarda y custodia que pesa sobre el patrono.

Esta objetivización de la responsabilidad empresarial, que se dirigió en un primer momento a resarcir las consecuencias negativas para el trabajador derivadas del riesgo profesional, servirá como fundamento de las obligaciones empresariales en materia de prevención. La obligación de prevención del empresario introducida por la teoría del riesgo profesional llevará aparejado el reforzamiento del poder de dirección y disciplinario a favor del patrono. Por tanto cabría afirmar que los obreros reclaman protección y seguridad, y el Estado a través de la Ley se la concede a cambio de aceptar la disciplina de la empresa y perder parte de su autonomía en cuanto a la contratación<sup>491</sup>.

Al consagrar la Ley de 1900 la teoría del riesgo profesional, se obliga directamente al patrono a reparar el daño causado, pero al mismo tiempo se da cabida normativa a la obligación empresarial de prevenir el propio riesgo que origina. De este modo, reparación y prevención son dos actividades que deben ir unidas y que derivan directamente de la teoría del riesgo profesional<sup>492</sup>. El proceso de objetivización de la responsabilidad patronal se basa en que el riesgo profesional es un factor derivado del sistema productivo inherente a la propia empresa, al que el patrono debe hacer frente, no sólo con medidas reparadoras, sino también a través de medidas preventivas. La normalización del accidente de trabajo, al considerarlo como un hecho propio del desarrollo industrial, y no como algo

---

cit., pág. 85

<sup>491</sup> NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. y PERTÍÑEZ VÍLCHEZ, F., *Responsabilidad civil empresarial y riesgos laborales*, pág. 25.

<sup>492</sup> GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos* cit., pág. 90

excepcional, suponía considerar la prevención del mismo no como una acción voluntaria, asociada a la evitación de un hecho casual, sino como una acción constante y obligatoria exigida por la naturaleza normal, habitual del accidente de trabajo<sup>493</sup>.

### 3.1.2 La Junta técnica

La L.A.T. dedica sus artículos 6 al 9 a la prevención de los accidentes de trabajo. En su artículo 6 prevé la creación de una Junta técnica con la función de estudiar los mecanismos inventados hasta la fecha para prevenir los accidentes de trabajo. Ésta fue una de las enmiendas introducidas en el Senado en relación con el proyecto inicial de Ley de Accidentes, que en esa fase de elaboración legislativa incidió en los aspectos preventivos de la norma<sup>494</sup>. En el proyecto ministerial no se preveía la creación de esta Junta. Fue la iniciativa parlamentaria la que creó este organismo compuesto por tres ingenieros. El senador Sr. Calvo y Martín solicitó que se incorporará a ella un médico, como representante de la higiene industrial, lo que fue rechazado por el presidente de la Comisión del Senado, Sr. Bosch y Fustegueras por entender que *“inspectores del cumplimiento...de esa higiene pública y de sus aplicaciones a la higiene industrial, que han de ser facultativos, médicos, existen ya, porque recuerde su señoría que se han creado en la ley de Sanidad, aprobada por el Senado, y a ella compete el examen de establecimientos insalubres, y no podría agregarse a la Comisión de Ingenieros un médico, porque esa Comisión es técnica, pero técnica especial; es una Comisión encargada nada más que de la maquinaria y de las máquinas que pueden evitar los accidentes”*<sup>495</sup>. Con todo, el desarrollo efectivo de las funciones higiénicas de los organismos dependientes de la administración sanitaria no resultará efectiva hasta la promulgación de la Instrucción general de sanidad de 1904, en cuyo contenido y análisis se ahonda en otro punto de la presente tesis doctoral. Posteriormente, y a iniciativa del Sr. Aguilera, en el Congreso se introdujo la figura del arquitecto como miembro de la Junta técnica.

Finalmente, de acuerdo al artículo 6, la Junta queda compuesta por tres ingenieros

---

<sup>493</sup> BILBAO, A., *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*, cit., pág. 40.

<sup>494</sup> GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 13.

y un arquitecto, dos de los primeros pertenecientes a la Junta de reformas sociales y uno a la Real Academia de ciencias exactas a propuesta de las referidas corporaciones. El artículo resultaba incompleto, pues si bien determinaba el modo de designar a los ingenieros, no se refería al modo de nombrar al arquitecto. La Junta técnica se constituyó en marzo de 1900, siendo los ingenieros designados por la Junta de reformas sociales, D. José Echegaray y D. Alberto Bosch, el propuesto por la Academia D. Lucas Mallada y Pueyo y el arquitecto, designado finalmente a modo libre por el Gobierno, D. Lorenzo Álvarez Capra<sup>496</sup>. La composición de la Junta técnica y el proceso legislativo por el que se constituyó, no hacen sino reflejar fielmente el carácter prevencionista ligado al maquinismo que imperaba en el legislador de la época. La creación de esta Junta técnica fue valorada negativamente por la parte patronal, entendiéndose que la creación de la misma no tenía ninguna finalidad práctica, y vaticinando que sería *“un organismo que no reportará ninguna ventaja, y si algunos gastos, que contribuirán a gravar el presupuesto del Ministerio de la Gobernación”*<sup>497</sup>.

El art. 7 de la Ley asigna a esta Junta la misión de elaborar un catálogo de los mecanismos de prevención de accidentes de trabajo, debiendo elevar su propuesta al Ministerio de la Gobernación en el plazo de cuatro meses. Además, de acuerdo con el art. 8, el Gobierno conjuntamente con la Junta técnica, establecerá en los reglamentos y disposiciones que se dicten en cumplimiento de la Ley, los casos en que deben acompañar a las máquinas los mecanismos protectores del obrero o preventivos de los accidentes del trabajo, así como las demás condiciones de seguridad e higiene indispensables para cada industria<sup>498</sup>. La idea del legislador con estas disposiciones era detallar y precisar las prescripciones de higiene y de seguridad hasta el punto de dictar, no ya reglas de general aplicación, sino reglamentos especiales para cada industria según el sistema inglés<sup>499</sup>, y ello, con el fin de evitar no sólo los accidentes *“que puedan producir heridas, sino también*

---

<sup>495</sup> OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 35 y 36.

<sup>496</sup> *Ibidem*, pág. 36.

<sup>497</sup> RAVENTOS, S., *Ley Sobre Accidentes de Trabajo. Su articulado y comentarios al mismo*, cit., pág. 8.

<sup>498</sup> Reproduciendo este sistema, el Reglamento de 26 de marzo de 1902, para la aplicación al ramo de guerra de la Ley de 30 de enero de 1900, establece en su art. 44 la creación de una Junta técnica cuya misión será atenerse al catálogo de mecanismos preventivos y escoger aquellos que tengan una directa aplicación al ramo de guerra, sin olvidar las innovaciones que pudieran producirse. También prevé la creación de una Junta técnica el Reglamento de 2 de julio de 1902, para la aplicación de la L.A.T. a los accidentes de trabajo ocurridos en obras y servicios dependientes de la administración de la marina.

<sup>499</sup> Estudio previo al Proyecto del Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo *Boletín del*

*toda lesión que el obrero pueda contraer efecto de la falta de higiene o insalubridad del trabajo que realice*<sup>500</sup>. Fruto de esta labor es dictada el Real Orden de 2 de agosto de 1900, tratando de dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 7 y 8 de la Ley de Accidentes.

Por otra parte, el art. 9, encomienda a esta Junta técnica la formación de 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, debiendo incluir en el catálogo los que recomiende en la práctica. Posteriormente, los art. 65 y 66 del Reglamento de aplicación de la Ley otorgarán a esta Junta técnica las funciones de divulgación y publicidad de los nuevos mecanismos de seguridad y la creación de un servicio de Museo y Gabinete de experimentación, en relación con las industrias y constructores para los fines de *“prevención de accidentes...facilitando el conocimiento y empleo de los mecanismos especiales de seguridad”*<sup>501</sup>.

### 3.1.3 La indemnización adicional por falta de medidas de seguridad.

Constituye ésta una de las mayores aportaciones de la Ley Dato a nuestro Derecho del Trabajo. En el art. 5.5º de la L.A.T. se regula el actualmente denominado recargo de prestaciones, figura que hundiendo sus *“raíces en la propia Ley de Accidentes de Trabajo de 1900... ha estado presente en las sucesivas normas sobre riesgos profesionales y seguridad social”*<sup>502</sup>. Esta institución es una de las más antiguas y singulares dentro de nuestro ordenamiento jurídico, que con pequeños cambios ha persistido hasta nuestros días conservando muchos de sus caracteres básicos, su funcionalidad y finalidad<sup>503</sup>. El recargo

---

*Instituto de Reformas Sociales*, nº 22 (1906), pág. 767.

<sup>500</sup> DEL NIDO Y TORRES, M., *Ley de Accidentes del Trabajo comentada y concordada*, cit., pág. 13

<sup>501</sup> La creación de Museo y del Gabinete de experimentación debe entenderse en el contexto del pensamiento prevencionista de la época. Nos situamos en la primera época del pensamiento preventivo, de acuerdo a la clasificación de Borrás París, en la cual se creía que casi el cien por cien de los accidentes se eliminaban con una adecuada actuación sobre los elementos que constituían el equipo industrial o en las instalaciones generales. A ese pensamiento obedece también como más adelante se expondrá el catálogo de medidas preventivas elaborado por la Junta técnica. BORRAS PARIS, M., “Técnicas de Seguridad”, recogido por PEÑA BAZTAN, M., *Dirección de Personal. Organización y técnicas*, Barcelona, ESADE, 6º edición, 1990, pág. 619.

<sup>502</sup> GARCIA MURCIA, J., *Responsabilidades y Sanciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 154.

<sup>503</sup> SEMPERE NAVARRO, A. y MARTIN JIMÉNEZ, R., “El recargo de prestaciones: puntos críticos”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 53 (2004) pág. 395. En el mismo sentido, MONEREO PÉREZ, J.L., *El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene*

de prestaciones constituye un auténtico criterio legislativo que delimita las normas que deben entenderse en cada momento incluidas dentro de la seguridad e higiene en el trabajo, lo que dota a la figura de un importante valor añadido<sup>504</sup>.

La Ley Dato establece en su artículo 5.º, que en el caso de que el patrono no hubiera respetado las medidas de seguridad previstas por la Ley, las prestaciones económicas a favor del operario accidentado gozarán de un recargo, aumentándose en una mitad más su cuantía. Este recargo, tiene en la Ley de 1900 la consideración de una indemnización adicional que se suma a la general por responsabilidad objetiva del empresario cuando concurre culpa por infracción de medidas de seguridad<sup>505</sup>. En consecuencia, este recargo por ausencia de medidas de seguridad del patrono supone una concesión parcial del legislador a la teoría de la culpa en la que se había basado con anterioridad el derecho del obrero a ser indemnizado<sup>506</sup>.

Fue éste uno de los puntos más discutidos desde el mundo patronal. Se consideraba que si bien era lógico que se incremente la indemnización del accidentado o de sus causahabientes en el caso de que concurriera ausencia de medidas preventivas, era también necesario que se establecieran como contrapartida criterios eximentes “*a favor del capitalista que emplee los aparatos de precaución. El gasto que se le exige, admite alguna recompensa*”<sup>507</sup>.

Este incremento de las indemnizaciones procederá en cualquier tipo de prestaciones, y no sólo en aquellas que se deriven de fallecimiento. Este criterio se deriva

---

*en el trabajo. La modernización de una institución tradicional*, Madrid, Cívitas, 1992, pág. 15.

<sup>504</sup> ALONSO OLEA, M., “Prólogo” a FERNÁNDEZ MARCOS, L., *La seguridad e higiene del trabajo como obligación contractual y como deber público*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1975, pág. 12.

<sup>505</sup> Resulta ilustrativo el análisis sobre la función histórica del recargo de prestaciones elaborado por Desdentado Bonete. DESDENTADO BONETE, A., “Responsabilidades por los accidentes ...”, cit., pág. 61 y ss.

<sup>506</sup> GALLART FOLCH, A., *Derecho español del trabajo*, cit., pág. 298. En el mismo sentido DEL PESO Y CALVO, C., *Manual de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 435.

<sup>507</sup> RAVENTOS, S., *Ley Sobre Accidentes de Trabajo. Su articulado y comentarios al mismo*, cit., pág. 7. En contra de esta opinión se muestra Francisco Aumatell, que considera esta figura un premio justo dado a los industriales previsores, “*al propio tiempo que una carga merecida para los que por su dejadez colocan al obrero en constantes e inevitables peligros*”. AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 61.

del propio literal del precepto, así como de la reproducción que del mismo realiza el Reglamento de 28 de julio de 1900, en su artículo 64 y el Real Decreto de 26 de marzo de 1902 por el que se aplica la L.A.T. al ramo de la guerra, en su artículo 51. Es ésta la interpretación que ha sido mantenida por la doctrina más autorizada<sup>508</sup>.

Pese a la continuidad de su definición en el tiempo, la naturaleza del recargo por ausencia de medidas de seguridad ha sido uno de los temas más debatidos por la doctrina laboral de nuestro país, siendo considerada por un sector doctrinal como una sanción, por otro como una indemnización y por un tercero como una figura de naturaleza híbrida. En la primigenia configuración de la L.A.T., el hecho de que se instituyera esta figura con fines reparadores del accidentado o indemnizatorios y la circunstancia de que se permitiera asegurar el recargo, llevan a incardinar esta medida legal dentro del sistema resarcitorio civil<sup>509</sup>.

Con todo, el recargo en las indemnizaciones suponía también la imposición al infractor de una especie de sanción económica y, además, una medida con evidentes fines preventivos<sup>510</sup>. Desde esta última perspectiva, el recargo de prestaciones se inserta de lleno en el Derecho de la Seguridad e Higiene o en el Derecho Prevencionista, en el cual lo importante no reside en la sanción a quien incumple las normas, sino en la adopción de todos los medios necesarios para la evitación de los accidentes de trabajo. Así, el recargo de prestaciones cumple una importante función preventiva y disuasoria, como “*aliado o acicate para alcanzar la seguridad en el trabajo*”<sup>511</sup>, siendo su finalidad principal de

---

<sup>508</sup> Entre la doctrina de la época, apoyan esta teoría DEL NIDO Y TORRES, M., *Ley de Accidentes del Trabajo comentada y concordada*, cit., pág. 29. También la doctrina actual avala esta interpretación, PURCALLA BONILLA, M.A., *El recargo de prestaciones por incumplimiento de normas de seguridad y salud laboral. Análisis crítico de su configuración jurídico-positiva*, Granada, Comares, 2000, pág. 19. En contra de esta opinión se muestra la interpretación aislada de FERNÁNDEZ MARCOS, L., *Ensayos sobre temas actuales de seguridad e higiene en el trabajo*, Madrid, UNED, 1992, pág. 8, que entiende que el recargo únicamente procedía en el caso de prestaciones derivadas de fallecimiento.

<sup>509</sup> FERNANDEZ DOCAMPO, M.B., *Seguridad y salud laboral en las obras de construcción: obligaciones y responsabilidades*, cit., pág. 244. Un completo estudio sobre las posiciones doctrinales en relación con la naturaleza del recargo en PURCALLA BONILLA, M.A., *El recargo de prestaciones por incumplimiento de normas de seguridad y salud laboral. Análisis crítico de su configuración jurídico-positiva*, cit., pág. 37 a 80.

<sup>510</sup> GARCIA MURCIA, J., *Responsabilidades y Sanciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 29. En el mismo sentido, HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, cit., pág. 259 y FERNÁNDEZ MARCOS, L., *La seguridad e higiene del trabajo como obligación contractual y como deber público*, cit., pág. 31.

<sup>511</sup> SEMPERE NAVARRO, A. y MARTIN JIMÉNEZ, R., “El recargo de prestaciones: puntos críticos”, cit.,

refuerzo o motivación para que el empresario cumpla sus obligaciones en materia de seguridad e higiene. Indudablemente, junto con esta finalidad, no se puede obviar que también coexisten otras como la de reparar o indemnizar al trabajador y sancionar al patrono, pero no tienen éstas carácter único.

Por lo expuesto, cabría entender que el recargo se presenta como un híbrido que tiene como objetivo primordial disminuir los siniestros laborales y, por tanto, su finalidad esencial es preventiva, pero que contiene elementos también punitivo- represivos desde el punto de vista del patrono y un componente reparador o indemnizatorio desde la óptica del trabajador accidentado<sup>512</sup>. Numerosas construcciones doctrinales que versan sobre la naturaleza del recargo omiten la finalidad preventiva del mismo, centrándose en la alternativa de recargo- indemnización o recargo- sanción, obviando con ello la finalidad histórica con la que se implantó en 1900, cual era prevenir los accidentes de trabajo incentivando el cumplimiento de la incipiente normativa de seguridad e higiene<sup>513</sup>. Incluso su propia ubicación en la Ley de Accidentes en su apartado 5. 5º, inmediatamente antes de los preceptos dedicados a la prevención de riesgos laborales, apoyan su finalidad netamente preventiva<sup>514</sup>.

Esta disposición fue desarrollada posteriormente por el art. 64 del Reglamento de 28 de julio de 1900, por los arts. 50 y 51 del RD de 26 de marzo de 1902, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la L.A.T. al ramo de guerra y por el art. 35 del Real Decreto de 2 de julio de 1902, de aplicación de la misma Ley al ramo de la marina<sup>515</sup>.

---

pág. 396.

<sup>512</sup> MUÑOZ MOLINA, J., “El recargo de prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 59 (2005) pág. 147. En el mismo sentido, LÓPEZ GANDÍA, J., y BLASCO LAHOZ, J.F., *Curso de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 244. Con todo, y como señala Sempere Navarro, “no obstante las notables elaboraciones doctrinales y jurisprudenciales existentes sobre el mismo, su doble naturaleza (sancionatoria e indemnizatoria) provoca desajustes y dudas continuas”. SEMPERE NAVARRO, A., “La protección de la enfermedad profesional: planteamientos para su modificación”, en AAVV, *Jornadas Conmemorativas del Centenario de la Ley Dato*, cit., pág. 111.

<sup>513</sup> PURCALLA BONILLA, M.A., *El recargo de prestaciones por incumplimiento de normas de seguridad y salud laboral. Análisis crítico de su configuración jurídico- positiva*, cit., pág. 8.

<sup>514</sup> MÁRTINEZ LUCAS, J.A., “Los orígenes del recargo de prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional”, en AA.VV., *VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, cit., pág. 2

<sup>515</sup> PARADA TORRALBA, M.I., “El recargo en las prestaciones económicas de la Seguridad Social por accidente de trabajo y enfermedad profesional por falta de medidas de seguridad e higiene. Concepto y análisis jurisprudencial”, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº 201 (1999), pág. 101. En

### 3.2 El R.D. de 28 de julio de 1900 y la previsión de los accidentes de trabajo.

Es el Reglamento de 28 de julio de 1900, dictado en aplicación de la Ley, el que abunda en materia de prevención de riesgos laborales y desarrolla una serie de conceptos preventivos que son clásicos en el Derecho del Trabajo en lo que atañe a la seguridad e higiene laborales. La importancia de los asuntos tratados en este texto normativo hicieron que su aprobación agotará el plazo concedido legalmente<sup>516</sup>. Constituye ésta la primera norma preventiva que regula con afán globalizador las condiciones de seguridad e higiene en las que debe desarrollarse el trabajo<sup>517</sup>. Entre sus principales aportaciones deben ser destacadas la configuración del patrono como obligado en materia de seguridad y el régimen de responsabilidades que se deriva para el mismo por el incumplimiento de esta obligación.

#### 3.2.1 La configuración del patrono como deudor de seguridad.

Como primer gran logro el Reglamento establece de un modo claro y contundente la obligación patronal de prevenir los accidentes. La obligación de seguridad del empresario es una de las comprendidas dentro del deber de protección, más amplio, que éste tiene frente a sus operarios en el marco de la prestación de servicios<sup>518</sup>.

El Reglamento establece el deber de emplear todas las medidas que resulten posibles para garantizar la seguridad de sus operarios, incluidas las que el desarrollo de los

---

referencia al Real Decreto de 26 de marzo de 1902 resulta interesante, en cuanto novedosa en nuestro ordenamiento jurídico, la responsabilidad directa que impone la norma en su art. 50 a jefes de servicio o de obras. Establece el precepto que “*la falta de observancia de las medidas que hayan de adoptarse y que sea causa de que ocurra algún accidente, hará responsables de éstos a los jefes de obras, servicios etc., y en su virtud, aparte de las demás responsabilidades en que puedan incurrir, se satisfarán a su cargo los jornales e indemnizaciones, etc., que deban abonarse según las disposiciones de la ley.*”

<sup>516</sup> PUYOL Y ALONSO, J., *Ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes del trabajo y reglamento para su aplicación de 28 de julio de 1900 anotados y concordados*, cit., pág. 5.

<sup>517</sup> GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., pág. 85

<sup>518</sup> Aunque en sentido estricto el deber de seguridad se inserta junto con otros dentro del más amplio deber de protección, en materia de seguridad e higiene cuando se habla de deber de protección se identifica éste con el deber de seguridad o deuda de seguridad empresarial, ya que se hace referencia al deber de protección que tiene el empresario frente a los riesgos laborales de los trabajadores. FERNÁNDEZ MARCOS, L., *Derecho de seguridad e higiene en el trabajo*, Madrid, EDIFAP, 1995, pág. 24.



avances científicos y tecnológicos permita. El art. 53 del Reglamento de 28 de julio de 1900 dispone que “*Los patronos tienen el deber de emplear en las fábricas, talleres y obras todas las medidas posibles para la seguridad de sus operarios*”<sup>519</sup>. Se consagra en esta norma la concepción del patrono como deudor de seguridad y se configura de modo muy amplio la obligación patronal de prevenir los accidentes de trabajo<sup>520</sup>. La interpretación que se dio a este precepto en la época de su promulgación fue muy avanzada, exigiendo al patrono en cumplimiento de esta obligación que empleara no sólo los mecanismos preventivos ordinarios, sino todos los recomendables y posibles para garantizar la salud y la vida de los obreros<sup>521</sup>. No obstante, junto a la importancia de la regla general contenida, no era menos cierto que la incipiente legislación preventiva requería una mayor concreción de los deberes patronales en materia de seguridad e higiene, ya que la falta de precisión o vaguedad en la redacción daba un amplio margen a la interpretación administrativa y judicial, lo que en último término podía repercutir en que surgieran aplicaciones arbitrarias<sup>522</sup>.

Este deber genérico que tiene el patrono de garantizar la seguridad y la salud de sus operarios se concreta por los artículos 54 a 58 del Reglamento, pudiendo diferenciar dos tipos de obligaciones según la fuente de donde emanan.

- Precauciones que el patrono estaba obligado a emplear sin que taxativamente se le impongan por el Estado, ya que las mismas derivan directamente de la naturaleza especial de cada industria o trabajo y de las prácticas seguidas en la actualidad. Son las contenidas en el artículo 54 y 55 del Reglamento. El artículo 54 establece como medidas indispensables a establecer por el patrono las siguientes: el uso de barandillas o redes defensivas en los andamiajes, las vallas en los pozos y zanjas de los talleres, los avisos y señales para dar fuego a los barrenos, los frenos y fiadores

---

<sup>519</sup> Esta misma fórmula utiliza el legislador en el art. 41 del Real Decreto de 26 de marzo de 1902, por el que se aplica la Ley de Accidentes al ramo de guerra. Este Real Decreto contiene en su capítulo V, bajo la rúbrica “*Previsión de Accidentes*”, diferentes artículos que reproducen las normas de prevención de la Ley de Accidentes y de su Reglamento.

<sup>520</sup> Entre otros, FERNANDEZ DOCAMPO, M.B., *Seguridad y salud laboral en las obras de construcción: obligaciones y responsabilidades*, cit., pág. 40 y NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. y PERTÍÑEZ VÍLCHEZ, F., *Responsabilidad civil empresarial y riesgos laborales*, pág. 58.

<sup>521</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 132.

<sup>522</sup> Estudio previo al Proyecto del Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo, *Boletín del*

para las máquinas de elevación y transporte “y, en general, todas las de uso y práctica corriente”. Por su parte, el artículo 55 complementa al anterior precepto al establecer la obligatoriedad de todas aquellas medidas de “precaución que racionalmente y en armonía con las actualmente usadas correspondan a nuevos trabajos o procedimientos, aplicando al efecto las prevenciones posibles con arreglo al adelanto de las ciencias y la tecnología”<sup>523</sup>.

- Medidas de prevención establecidas reglamentaria o convencionalmente. Son las referidas en los artículos 56 y 58 del Reglamento. El artículo 56 configura una obligación patronal de adoptar todas aquellas medidas de seguridad que “especialmente determine la Junta técnica para cada clase de trabajo o para todos en general”<sup>524</sup>. Además, el art. 58 del Reglamento de 28 de julio establece que junto a los medios de protección determinados legalmente, el patrono debe emplear los aparatos preservativos de rigor que se declaren necesarios en los talleres por los reglamentos de policía e higiene, así como las disposiciones especiales de este género que dicte el Gobierno de acuerdo con la Junta técnica<sup>525</sup>.

La obligación de prevenir será necesaria “en su grado máximo” en el caso de los trabajadores menores, según dispone el art. 61 del Reglamento<sup>526</sup>. Además, la utilización de los mecanismos preventivos debe servir para defender al obrero frente a su propia imprudencia, que según establece el Reglamento en su artículo 57 es “consecuencia forzosa de la continuidad de las manipulaciones que ofrecen peligro”<sup>527</sup>. Este precepto no

---

Instituto de Reformas Sociales, nº 22 (1906), pág. 768.

<sup>523</sup> Este precepto es reproducido posteriormente por el art. 31 del Real Decreto de 2 de julio de 1902, de aplicación de la L.A.T. al ramo de la marina y por el art. 42 del Real Decreto de 26 de marzo de 1902, de aplicación de la Ley al ramo de guerra.

<sup>524</sup> PUYOL Y ALONSO, J., *Ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes del trabajo y reglamento para su aplicación de 28 de julio de 1900 anotados y concordados*, cit., pág. 38 y 39. Apoyan esta interpretación los artículos 7 y 8 de la L.A.T., en relación con el art. 58 de su Reglamento de aplicación.

<sup>525</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R. “Comentarios a la Ley de...”, cit., pág. 535.

<sup>526</sup> En el mismo sentido el art. 47 del Reglamento de 26 de marzo de 1902, para la aplicación al ramo de Guerra de de la Ley de Accidentes, determina que la previsión de los accidentes es obligatoria en su grado máximo en el caso de trabajo de niños. La indeterminación de este grado de previsión y de su modo de medirlo hizo que por parte de los comentaristas de la norma se solicitara una aclaración a este precepto. PUYOL Y ALONSO, J., *Ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes del trabajo y reglamento para su aplicación de 28 de julio de 1900 anotados y concordados*, cit., pág. 41.

<sup>527</sup> En los mismos términos se expresa el art. 46 del Reglamento de 26 de marzo de 1902, para la aplicación al ramo de guerra de de la Ley de Accidentes, al señalar que la previsión debe servir para defender al obrero “contra las imprudencias que son consecuencia forzosa del hábito en las operaciones que ofrecen peligro”.

hacía sino reafirmar la teoría del riesgo profesional acogida por nuestra Ley de Accidentes.

En base a lo expuesto, se puede concluir que la obligación de seguridad contenida en el Reglamento se configura en base a las siguientes notas características:

- La obligación de seguridad atiende al criterio de posibilidad y al de razonabilidad. Al determinar el artículo 53 la obligación de que el patrono adopte “*todas las medidas posibles*”, no sólo se refiere al posibilismo técnico, sino que también considera el económico. El término posible debe entenderse en este caso como la facultad o medios disponibles para hacer algo, constituyéndose en principio como un criterio de protección de los riesgos derivados del trabajo. Junto al criterio de posibilidad el Reglamento contempla el criterio de razonabilidad, según el cual en la adopción de las medidas protectoras se debe tener en cuenta el estado de la tecnología y sus avances (artículo 55). Por todo ello, la obligación de seguridad y salud en el trabajo configurada en el Reglamento de 1900 implica que para determinar la eventual adopción de una medida de seguridad y salud en el trabajo deben ser dos los sistemas de referencia utilizados: por un lado, la tecnología practicable, y por otro, el coste económico<sup>528</sup>.
- Dinámica y de tracto continuo<sup>529</sup>. El empresario debe ir adoptando las medidas que resulten necesarias de acuerdo a las modificaciones que se vayan operando en sus nuevos trabajos o procedimientos, así como aquellas que resulten de los avances de la ciencia y de la tecnología. En este sentido, el artículo 55 determina la obligatoriedad de todas aquellas medidas de “*precaución que racionalmente y en armonía con las actualmente usadas correspondan a nuevos trabajos o procedimientos*”. Además, la obligación se puede calificar como de tracto continuo, en tanto en cuanto la misma se extiende durante todo el tiempo que dure

---

<sup>528</sup> GONZALEZ DÍAZ, F.A., *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 29. Actualmente el criterio de posibilidad ha sido sustituido casi totalmente por el de necesidad. De este modo, las medidas que se piden al empresario no son todas las posibles sino todas las necesarias, con lo que los criterios económicos han quedado definitivamente superados. *Ibidem*, pág. 30.

<sup>529</sup> Así se califica por GARCÍA NINET, J.I. y otros, *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 466, GONZALEZ DÍAZ, F.A., *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 93 a 95 y SALCEDO BELTRAN, M.C., *El deber de protección empresarial de la seguridad y salud de los trabajadores*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pág. 26.

la prestación de servicios, por lo que se exige un cumplimiento continuo por parte del patrono.

- Es una obligación colectiva y genérica. Es colectiva, ya que afecta a varios trabajadores de la fábrica o de la industria, y genérica en el sentido de que de ella se pueden derivar otro tipo de deberes más específicos, que no son más que manifestaciones del deber general de prevención establecido por el artículo 53 del Reglamento. De este modo, y como se ha señalado más arriba, lo dispuesto en los artículos 54 a 58 del Reglamento no son sino mero desarrollo y especificación de la obligación general de seguridad consagrada en el artículo 53 del Reglamento.
- Personal e intransferible, siendo el sujeto obligado el empresario, y gratuita, no pudiendo recaer el coste de la misma en los trabajadores<sup>530</sup>.
- La obligación contenida en el Reglamento de 28 de julio de 1900 es de naturaleza pública<sup>531</sup>. Es una obligación esencialmente pública en tanto que la misma deriva directamente de la intervención del Estado en la materia y no de la voluntad de las partes. En un contexto en el que aún no había surgido aún el contrato de trabajo como institución autónoma desgajada del Derecho Civil, la naturaleza de la obligación preventiva debe calificarse como esencialmente pública, si bien la misma requería como presupuesto la existencia de un contrato, aún de arrendamiento de servicios. Así, y partiendo del presupuesto de que existe un contrato de arrendamiento de servicios, se deriva por imperativo legal no sólo la responsabilidad patronal por la existencia de un accidente de trabajo, sino la

---

<sup>530</sup> GONZALEZ DÍAZ, F.A., *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 86 y SALCEDO BELTRAN, M.C., *El deber de protección empresarial de la seguridad y salud de los trabajadores*, cit., pág. 29.

<sup>531</sup> GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., pág. 92. Con todo, la naturaleza de la obligación de seguridad es una de las cuestiones más debatidas por la doctrina, derivando esta discusión de la existente en relación a la propia esencia del Derecho del Trabajo como derecho impuesto por el Estado o heterónomo, o generado por la voluntad de las personas afectadas o autónomo. DE AGUINAGA TELLERÍA, A., *Teoría del Derecho del Trabajo. Conceptos fundamentales*, Madrid, Gráficas González, 1954, pág. 102. Diferentes tesis han argumentado a favor de la naturaleza pública o privada de la obligación de seguridad, existiendo también teorías que abogan por la naturaleza jurídica mixta de la obligación de seguridad. Sobre las diferentes teorías a este respecto, GONZALEZ DÍAZ, F.A., *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 98 a 115. Otro estudio muy completo sobre el particular en GUTIÉRREZ- SOLAR CALVO, B., *El deber de seguridad y salud en el trabajo. Un estudio sobre su naturaleza jurídica*, cit., en especial pág. 77 a 120.

obligación de prevenirlo. Apoya la naturaleza pública de la obligación el hecho de que el sujeto obligado lo está principalmente frente al Estado y no frente al trabajador<sup>532</sup>. Como acertadamente se ha señalado, el hecho de que la Ley de 1900 impusiera el deber de seguridad al empresario no significó un paralelo reconocimiento a favor de los trabajadores de un derecho de protección en materia de seguridad y salud en el trabajo directamente exigible y ejercitable. Tanto la configuración normativa como la jurisprudencial delimitaron la naturaleza de la obligación de seguridad como pública, siendo una obligación empresarial exigible directamente sólo por parte de los poderes públicos y no por los trabajadores, destinatarios últimos de dicha protección. Por tanto *“a los trabajadores no se les consideraba...titulares de un correlativo derecho frente al empresario obligado a adoptar las medidas de seguridad oportunas para protegerlos en materia de seguridad y salud en el trabajo, sino tan sólo portadores de un mero interés legítimo en la materia que tan sólo podría ser protegido por la acción directa de los poderes públicos”*<sup>533</sup>.

- Es una obligación de medios, y no de resultados<sup>534</sup>. Por obligación de medios se entiende aquella en la cual la prestación debida consiste en el despliegue de una actividad por parte del deudor dedicada a proporcionar de forma mediata la satisfacción del interés del acreedor. En la obligación de medios el deudor cumple desplegando diligentemente la actividad aunque no se consiga el resultado esperado, en cambio en la de resultado sólo hay cumplimiento si éste es obtenido<sup>535</sup>. En relación con la obligación de seguridad configurada en el Reglamento de 1900 se debe concluir que la misma se configura como de medios, ya que la misma es cumplida por parte del empresario si éste actúa de modo diligente, es decir cumplimentando todas las obligaciones que le son propias en materia de seguridad y salud laborales (determinadas en los artículos 54 a 58 del

---

<sup>532</sup> FERNÁNDEZ MARCOS, L., *La seguridad e higiene del trabajo como obligación contractual y como deber público*, cit., pág. 89.

<sup>533</sup> MARTÍN HERNÁNDEZ, M.L., *El derecho de los trabajadores a la seguridad y salud en el trabajo*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2006, pág. 18.

<sup>534</sup> LÓPEZ GANDÍA, J., y BLASCO LAHOZ, J.F., *Curso de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 74. En el mismo sentido, SALCEDO BELTRAN, M.C., *El deber de protección empresarial de la seguridad y salud de los trabajadores*, cit., pág. 26 a 29.

<sup>535</sup> DIÉZ-PICAZO, L., y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, cit., pág. 145.

Reglamento y en la Real Orden de 2 de agosto de 1900) con el fin de conseguir una protección eficaz. La consecución de esta protección es indiferente a la hora de establecer el cumplimiento o incumplimiento por parte del patrono<sup>536</sup>. Además, y como se verá a continuación, el régimen de responsabilidades del patrono que establece el Reglamento en sus artículos 60, 62, 64, 67 y 69 como consecuencia de la ausencia de medidas de protección, confirma que la obligación de seguridad se configura como de medios en el Reglamento de 28 de julio de 1900.

### *3.2.2 Obligaciones del patrono una vez acaecido el accidente y régimen de responsabilidades*

El patrono resulta obligado, una vez producido un accidente, a facilitar al obrero los auxilios sanitarios más inmediatos y a redactar el parte de lesiones, que debe remitirse a la autoridad gubernamental<sup>537</sup>.

El patrono debía proporcionar al obrero, en el momento en que se produjese el accidente, asistencia médica y farmacéutica (art. 5 del Reglamento del 28 de julio de 1900), entendida como aquella necesaria para obtener la curación o mejora de la lesión traumática del trabajador hasta su recuperación o hasta su fallecimiento, incluyendo las visitas al facultativo, las medicinas y las operaciones quirúrgicas<sup>538</sup>. Como consecuencia lógica de esta obligación patronal se otorga a los facultativos que el patrono designe la dirección de la asistencia médica del obrero en el curso de la dolencia.

Junto a la obligación de prestación farmacéutico- sanitaria, el patrono tenía una serie de obligaciones formales. En un plazo que no podía exceder de las veinticuatro horas

---

<sup>536</sup> GONZALEZ DÍAZ, F.A., *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 119.

<sup>537</sup> CABALLERO, C., *La nueva legislación obrera*, Barcelona, Publicaciones de “Unión Obrera”, 192?, pág. 24. Por Real Orden de 19 de diciembre de 1900 (*Gaceta* 22 de diciembre) se estableció el modelo de parte que había de elaborarse en caso de accidente de trabajo. AA.VV., *La legislación social en la historia de España de la Revolución liberal a 1936*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, pág. 261.

<sup>538</sup> ALZAGA RUIZ, I., en “Estudio preliminar”, cit., pág. 57. La asistencia sanitaria y farmacéutica y de primeros auxilios, así como las obligaciones de comunicación a la Autoridad gubernativa (impuestas por los artículos 5, 6, 8, 9 y 10 del Reglamento de 28 de julio de 1900) las debía cumplimentar el patrono incluso en el caso de que el accidente fuera debido a fuerza mayor extraña al trabajo (art. 12 del Reglamento) y por tanto no fuera posible considerarlo accidente de trabajo. En último término, se trataba de garantizar que las discusiones sobre la naturaleza del accidente no privaran “al obrero de los auxilios necesarios para la vida” en el caso de que ocurriera un siniestro. OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág.

desde el accidente, el patrono debía poner en conocimiento de la autoridad gubernativa la existencia del accidente, detallando los hechos relacionados con el mismo: hora y lugar en que se produjo, cómo se produjo, testigos, nombre de la víctima, lugar a que ésta hubiera sido trasladada, nombre y domicilio de los facultativos que practicaron la primera cura, salario que ganaba el obrero y razón social de la compañía aseguradora, en el caso de que existiera contrato de seguro (art. 8 del Reglamento de 28 de julio de 1900). Estas partes serán dirigidos a los Gobiernos civiles<sup>539</sup> los cuales abrirán un expediente y realizarán estadísticas de acuerdo a lo preceptuado en el Capítulo IV del Reglamento. Los artículos 27 y ss. del Reglamento regulan un procedimiento a través del cual el obrero víctima de accidente o la persona interesada, puede reclamar ante las autoridades administrativas o demandar ante el Juzgado de primera instancia “*siempre que el patrono haya omitido dar conocimiento del accidente, o lo hubiera hecho con deficiencia, sin llenar todas las formalidades*”<sup>540</sup>.

Otro de los aspectos a destacar es el régimen de responsabilidades establecido por el Reglamento, que determina que la falta de previsión puede dar lugar a la concurrencia de responsabilidad penal, civil y administrativa. El régimen de responsabilidades establecido por la Ley y el Reglamento es confuso y poco elaborado, si bien a nuestros efectos se pueden obtener algunas conclusiones importantes<sup>541</sup>. En este sentido, lo que si que resulta claro de los textos normativos es que la prevención de riesgos laborales se presenta como un elemento fundamental a la hora de valorar y cuantificar la responsabilidad patronal derivada de un accidente de trabajo.

La deficiente adopción de medidas preventivas por parte del patrono, conlleva además de la responsabilidad propia que de todo accidente se deriva, una responsabilidad cualificada, tanto en el ámbito administrativo, como en el penal, así como el recargo de las prestaciones del obrero accidentado.

---

53.

<sup>539</sup> De acuerdo a lo dispuesto en el art. 37 del Reglamento de 28 de julio de 1900, la presentación de los partes debía hacerse en los Gobiernos civiles o delegaciones de policía, en el caso de capitales de provincia, y en oficinas municipales en el caso de otras poblaciones, siendo en todo caso responsables de la apertura del expediente y la realización de las estadísticas el Gobierno civil de cada provincia.

<sup>540</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R. “Comentarios a la Ley de...”, cit., pág. 534.

<sup>541</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 309.

a) En relación con la responsabilidad administrativa, el art. 69 del Reglamento establece que cuando “*pueda tener eficacia la aplicación de los medios preventivos de los accidentes, el Gobierno impondrá las responsabilidades administrativas que conceptúe más eficaces*”. Queda esta facultad al arbitrio del Gobierno como una potestad discrecional, pudiendo determinar las sanciones que entienda oportunas (multas, cierre de establecimientos o prohibición de determinados trabajos)<sup>542</sup>. Según la interpretación que se dio en la época al precepto, la sanción administrativa procedía exclusivamente en el caso de incumplimiento de las medidas de prevención establecidas legal o reglamentariamente, es decir por no adoptar el empresario los mecanismos de protección exigidos por la Junta técnica y materializados en el catálogo de 2 de agosto de 1900<sup>543</sup>.

b) Atendiendo a la figura del recargo de indemnizaciones, los arts. 64 y 67 del Reglamento de 28 de julio de 1900, siguiendo con la dinámica marcada por el art. 5.º de la L.A.T., establecen que la falta de medidas preventivas determinará que se incrementen en una mitad las prestaciones económicas o indemnizaciones que se habrían de abonar a los obreros o derechohabientes. Vuelve a aparecer en el Reglamento la figura del recargo de indemnizaciones con fin indemnizatorio del operario accidentado, pero dirigido “*preferentemente a la prevención de accidentes de trabajo*”<sup>544</sup>. Además, el artículo 64 introduce la compatibilidad de esta institución con todo tipo de responsabilidades que dimanen del incumplimiento de la normativa en materia de accidentes. Así, se refiere el meritado precepto a que este incremento en la indemnización se aplicará “*con independencia de toda clase de responsabilidades*”, lo que supone en relación con el artículo 67 del mismo cuerpo normativo que las responsabilidades penales, civiles y administrativas que derivan del incumplimiento de la normativa de accidentes de trabajo son compatibles con el incremento de las indemnizaciones por ausencia de medidas preventivas prevista en el artículo 5.º de la Ley y en el artículo 64 del Reglamento.

---

<sup>542</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 217.

<sup>543</sup> De este modo, no cabía imponer una sanción administrativa al patrono con base a un incumplimiento por no adoptar medios de protección que, aunque necesarios, no estuvieran taxativamente determinados por el Estado. PUYOL Y ALONSO, J., *Ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes del trabajo y reglamento para su aplicación de 28 de julio de 1900 anotados y concordados*, cit., pág. 39.

<sup>544</sup> MONTROYA MELGAR, A. y PIZA GRANADOS, J. *Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 161.



En relación con este supuesto, el art. 59 del Reglamento enumera situaciones en las que se entiende que existe falta de previsión: cuando se empleen máquinas y aparatos en mal estado, cuando se ejecute una obra o trabajo con medios insuficientes de personal o de material o cuando se utiliza personal inepto en obras peligrosas sin la debida dirección, supuesto éste muy frecuente en la fecha de promulgación de la norma<sup>545</sup>. Se aprecia que los casos de falta de prevención enumerados reglamentariamente son muy amplios en su formulación, dando cabida a múltiples supuestos<sup>546</sup>. En este punto, se hace necesario también resaltar como el legislador de inicios de siglo ya considera a la formación como un elemento básico para la prevención de riesgos laborales. Es por ello, que exige que en las actividades peligrosas deba emplearse a personal formado, o cuando menos, que el personal que desarrolle tales actividades sea dirigido por una persona con conocimientos suficientes, pues de lo contrario se entenderá que el patrono ha incurrido en una falta de previsión.

c) Hasta la entrada en vigor de la L.A.T., la responsabilidad penal que eventualmente se podía derivar de un accidente de trabajo se incardinaba en el supuesto de imprudencia temeraria general contenido en el artículo 581 del Código Penal<sup>547</sup>. La incursión del Derecho Penal en el ámbito de la seguridad e higiene ha venido justificada históricamente por la identidad en cuanto al objeto de protección, ya que ambas materias están dirigidas a la protección de los bienes jurídicos fundamentales de la persona, cuales son la vida o la integridad física y la salud del trabajador<sup>548</sup>.

---

<sup>545</sup> PUYOL Y ALONSO, J., *Ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes del trabajo y reglamento para su aplicación de 28 de julio de 1900 anotados y concordados*, cit., pág. 40. Señala este autor que era un supuesto muy frecuente “sobre todo en las construcciones urbanas y en algunas pequeñas industrias, encomendar la dirección a personas que, diciéndose con práctica, carecían de la competencia necesaria”.

<sup>546</sup> En este sentido la expresión “medios insuficientes de personal o de material” contaba con extraordinaria amplitud para que por vía interpretativa se incluyeran en este supuesto de falta de previsión a muchos de los accidentes de trabajo acaecidos.

<sup>547</sup> La responsabilidad criminal del patrono era exigida normalmente partiendo del art. 581 del Código Penal como imprudencia temeraria. En las pocas ocasiones que se determinó este tipo de responsabilidad se vinculaba este delito a la ausencia de medidas de seguridad por el patrono, sobre todo en las industrias químicas (fosforismo y saturnismo, en industrias de fósforos y de plomo respectivamente). Recoge sentencias en este sentido, FERNANDEZ DE CASTRO, R., *Accidentes del Trabajo. Ley de 30 de enero comentada y anotada*, cit., pág. 105 y 106.

<sup>548</sup> FERNÁNDEZ MARCOS, L., *Ensayos sobre temas actuales de seguridad e higiene en el trabajo*, cit., pág. 45.

Hay constancia que en aplicación del artículo 581 del Código Penal, y con anterioridad a 1900, se dictaron diferentes sentencias en las que se sancionaba penalmente a los responsables de la obra o industria por los accidentes causados a operarios en el ejercicio de su trabajo<sup>549</sup>. Pese a lo que se podría colegir de la existencia de las meritadas resoluciones, era muy complicado conseguir derivar responsabilidad penal al patrono, pues casi siempre resultaba que el patrono no había ocasionado directamente el mal ocurrido<sup>550</sup>.

El artículo 60 del Reglamento de 28 de julio de 1900 determina la existencia de una responsabilidad penal especialísima “*derivada de las entrañas del riesgo profesional*” y que procede de la falta de adopción de las medidas de seguridad de los talleres y máquinas<sup>551</sup>. Este artículo traslada a la vida industrial el contenido general de la imprudencia temeraria contenido en el artículo 581 del Código Penal, especificando las causas que determinan dicho delito en el ámbito fabril.

El artículo 60 establece que las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones en materia de previsión de accidentes, contenidas en sus artículos 53 a 59, darán lugar a la responsabilidad patronal de acuerdo a lo dispuesto en el art. 17 de la Ley de Accidentes de 1900. Este artículo se refiere a que en el caso de que en el accidente concurra dolo, imprudencia o negligencia constitutiva de delito o falta de acuerdo al Código Penal, conocerán del asunto los Jueces y Tribunales de lo criminal

De este modo, procede la responsabilidad penal especial o profesional contemplada en el artículo 60 del Reglamento en los siguientes casos<sup>552</sup>:

- Cuando el patrono no emplee las medidas de seguridad habituales en talleres y obras o aquellas que aconsejen los avances de la ciencia y la tecnología (art. 53, 54 y 55 del Reglamento).

---

<sup>549</sup> Entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 1876, 6 de abril de 1881, 28 de septiembre de 1887 y 10 de febrero de 1888. Todas ellas son recogidas por OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 177.

<sup>550</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 19.

<sup>551</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 308.

<sup>552</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y*

- En el supuesto de que el patrono no cumpla las medidas de seguridad e higiene contenidas en los Reglamentos de policía e higiene u otras disposiciones legales o reglamentarias dictadas por el Gobierno de acuerdo con la Junta técnica (artículo 58 del Reglamento).
- También responderá penalmente el patrono en el caso de que no se cumplan las prescripciones marcadas por la Junta técnica, y en concreto los mecanismos de protección contenidos en la Real Orden de 2 de agosto de 1900, así como por no utilizar los mecanismos de protección necesarios para preservar la seguridad y salud del obrero contra las imprudencias inherentes a su desempeño profesional (artículo 56 y 57 del Reglamento).
- En el caso de que los patronos se sirvan de máquinas y aparatos en mal estado o ejecuten trabajos u obras con medios humanos o materiales insuficientes, así como cuando se sirvan de personal inepto en obras peligrosas sin la debida dirección (art. 59 del Reglamento).

El art. 62 determina que la adopción de las medidas posibles de seguridad no exime al patrono del pago de las indemnizaciones que la Ley determina, consecuencia lógica de la proclamación del principio de riesgo industrial en nuestro ordenamiento jurídico, sin embargo, si que tiene en cuenta la diligencia del patrono en cuanto a la adopción de las medidas de seguridad para apreciar la responsabilidad civil o criminal que pudiera existir<sup>553</sup>. Así, la adopción por parte del patrono de todas las medidas de seguridad posibles sólo le eximía a este de la responsabilidad penal así como del recargo de prestaciones, pero no impedía que este debiera responder con la indemnización marcada legalmente por la Ley de Accidentes en base a la teoría del riesgo industrial<sup>554</sup>. De este modo *“la línea divisoria entre la responsabilidad civil especial, o de la ley de accidentes,*

---

*Jurisprudencia*, cit., pág. 178 y 179.

<sup>553</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 91.

<sup>554</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 134.

y la criminal, consiste, pues, en la adopción o no adopción de medidas previsoras”<sup>555</sup>.

En el supuesto de que se apreciara la concurrencia de responsabilidad penal, el obrero tenía derecho a la indemnización civil que lleva aparejada la acción penal. No resultaba claro si la percepción de esta indemnización civil excluía la posibilidad de que el operario accionara contra el patrono por la responsabilidad propia de la L.A.T.. Los comentaristas de la época se mostraban divididos en este particular. Algunos, como Ricardo Oyuelos entendían que la indemnización civil que se percibe derivada de la acción penal debe ser siempre mayor que la que prevé la Ley de Accidentes, y por tanto la primera excluye a la segunda<sup>556</sup>.

En estas disposiciones se aprecia como el legislador de la época entendía que el régimen de responsabilidades en materia de accidentes de trabajo era de vital importancia para el cierre del sistema en materia de prevención de riesgos laborales<sup>557</sup>. En este sentido, se creía necesario la existencia de un régimen estricto de responsabilidades en materia de prevención de riesgos laborales, ya que de este régimen dependía en buena medida el cumplimiento de las normas preventivas y en último término la salvaguarda de los bienes jurídicos protegidos. Sin embargo, no es menos cierto que el meritado régimen de responsabilidades no tuvo en los primeros años de vigencia de la norma toda la eficacia deseada, teniendo escasa aplicación en la práctica al no existir mecanismos de control e inspección adecuados ni al haber procedimientos ágiles para la exigencia de la responsabilidad patronal.

### **3.3 Los inicios de la elaboración científica de la higiene industrial.**

Durante la segunda mitad del siglo XIX, fruto de los nuevos sistemas de organización productiva y de las incipientes normas laborales y preventivas se inicia el despegue científico de la prevención de riesgos laborales, y en concreto de la higiene

---

<sup>555</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 179.

<sup>556</sup> *Ibidem*, pág. 180 y 181.

<sup>557</sup> GARCIA MURCIA, J., *Responsabilidades y Sanciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit. , pág. 32.

industrial<sup>558</sup>.

La situación higiénico- sanitaria de los obreros era denunciada en numerosos artículos, tratados y conferencias por médicos higienistas, sobre todo en el ámbito de las industrias textiles y químicas. La suciedad, el hacinamiento y el abandono de las industrias, así como la exposición de los obreros a jornadas interminables en contacto con productos tóxicos generaban “*atmósferas de muerte*”<sup>559</sup>. Desde finales del siglo XIX y hasta mediados del XX surgen las denominadas enfermedades sociales, como el paludismo, la fiebre tifoidea, la difteria, la sífilis y la tuberculosis pulmonar. Ésta última llegó a constituir la primera causa de muerte y representa el prototipo de enfermedad social, condicionada fuertemente por las malas condiciones de la vivienda o la falta de higiene<sup>560</sup>. Este hecho supuso que esta patología fuera objeto de “*acusada moralización*”, promoviendo los médicos y políticos de la época la idea de que dicha enfermedad estaba relacionada directamente con la ausencia de moralidad e higiene de las clases más populares<sup>561</sup>.

Ya en la segunda mitad del s. XIX habían sido realizados diferentes trabajos

---

<sup>558</sup> La Ley de 1900 centró sus aspectos preventivos en aspectos propios de la seguridad industrial, suponiendo un auténtico impulso para el desarrollo científico de esta disciplina en nuestro país. BASELGA MONTE, M., y otros, *Seguridad en el Trabajo*, Madrid, INSHT, 1984, pág. 64. Respecto a las disciplinas que actualmente se conocen como ergonomía y psicociología, en el periodo de análisis (1873-1907) aún no tenían entidad suficiente en España y las referencias marginales que se hacían a su objeto de estudio se encuadraban dentro de los tratados higiénicos desarrollados por médicos. En la primera mitad del siglo XIX habían sido recibidos en nuestro país diferentes estudios, principalmente franceses, sobre el comportamiento social y moral del trabajador como un factor determinante en el rendimiento del motor humano, estudios que posteriormente asimilarán los higienistas españoles de la segunda mitad del siglo XIX. La incursión científica española en el campo de la incipiente ergonomía es tangencial, ya que sólo se ocupa de ella en lo que linda con la higienización de espacios o la moralización de actitudes y comportamientos, pero en ningún caso se incide de modo directo y principal en lo que atañe a racionalizar tareas, actividades, mecanismos o condiciones de trabajo. Este punto comenzará a cambiar con la Ley de 1900 y con las obras del Dr. Rodríguez y del Dr. Salcedo que iniciaron una progresiva preocupación por la fatiga de los obreros y la organización científica del trabajo. Con todo, la materia propia de la ergonomía y de la psicociología en el periodo sólo es tratada marginalmente en el ámbito sanitario y sin entidad científica sustantiva propia. Sobre este punto, DE FRANCISCO LÓPEZ, R., “La cohabitación entre ergonomía y psicociología en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Entre la confusión y la pertinencia”, en *La Mutua*, nº 17 (2007), pág. 206

<sup>559</sup> VALENTI VIVO, I., *La Intoxicación en la Industria Moderna*, cit., pág. 11.

<sup>560</sup> El concepto de enfermedad social es relativo y está en función de la sociedad y del momento histórico que se considere. Una enfermedad social es aquella que ocasionando una alta morbilidad y mortalidad tiene una amplia repercusión desde el punto de vista económico, político y demográfico y es reconocida por la colectividad como un importante problema. CALATAYUD SARTHOU, A. y CORTES VIZCAINO, C., *Lecciones de Salud Laboral*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1993, pág. 21.

<sup>561</sup> ESPLUGA, J. y CABALLERO, J., *Introducción a la prevención de riesgos laborales*, Barcelona, Ariel, 2005, pág. 22.

higiénicos desde una óptica medico- sanitaria que, partiendo de las higienes públicas, se adentran en determinados segmentos poblacionales y profesionales como militares, marinos, agricultores o trabajadores fabriles. Entre ellos, destacan los estudios del D. Francisco Méndez Álvaro, “*Consideraciones sobre la higiene pública y mejoras que reclamen en España la higiene municipal*” de 1853, la obra de D. Ildelfonso Cerdá, “*Monografía estadística de la clase obrera de Barcelona*” en 1856, la del Dr. J. Salarich “*Higiene del tejedor o sean medios físicos y morales para evitar las enfermedades y procurar el bienestar de los obreros ocupados en hilar y tejer el algodón*” de 1858, la de D. Juan Giné y Partagás, “*Curso Elemental de Higiene Privada y Pública*” en 1872 o la del Dr. Muñiz Prada, “*Nociones de higiene con aplicación a los mineros de la hulla*” en 1885. Pero sobre todas ellas debe señalarse la obra de D. Pedro Felipe Monlau, siendo el iniciador en España de los estudios sobre higiene industrial<sup>562</sup>. En 1847 el autor publica la primera edición de los “*Elementos de Higiene Pública o Arte de conservar la salud de los pueblos*”, cuyo capítulo tercero se dedica a la higiene industrial<sup>563</sup>. En 1855 la obra del Dr. Monlau “*Memoria sobre higiene industrial*” fue premiada por la Academia de Medicina de Barcelona, reflejando el autor en su obra la concepción prevencionista de la época, ligando indefectiblemente prevención y reparación como dos medidas legislativas necesarias en la evitación de los accidentes y enfermedades derivados del trabajo<sup>564</sup>.

Los primeros higienistas, surgidos de la ciencia médica, se autoproclamaban como conciliadores del conflicto de clases y, cobijados bajo una supuesta neutralidad de la ciencia, reivindicaban la posesión de un conocimiento objetivo basado en la nueva ciencia de la estadística sanitaria. Sin embargo, sus estudios mostraron un acusado carácter moralizador tratando de inculcar a la clase trabajadora determinados ideales, como trabajo, limpieza o disciplina social<sup>565</sup>. De este modo, los tratados de higiene de la segunda mitad del siglo XIX aunque revestidos de un enfoque aparentemente científico y riguroso se

---

<sup>562</sup> SAN MARTIN, A., “El Doctor Fourquet. La ciencia médica y sus propagadores en España. Gimbernat, Argumosa, Asuero. La medicina bajo su aspecto social. La higiene pública y privada”, en AAVV, *La España del siglo XIX. Colección de conferencias históricas celebradas durante el curso 1885-1886 en el Ateneo Científico y Literario de Madrid*, Madrid, Librería de Antonio San Martín, 1886, Tomo II, pág. 293.

<sup>563</sup> PENDÁS DÍAZ, B., “Datos y datas sobre la Historia de la Seguridad e Higiene en el Trabajo”, en *Documentación Laboral*, nº 23 (1987), pág. 92.

<sup>564</sup> MONTOYA MELGAR, A., “El accidente de trabajo y la nueva Ley de prevención de riesgos laborales”, en *Diario La Ley*, D-179, Tomo 3 (1996).

<sup>565</sup> MENÉNDEZ NAVARRO, A., “Conocimiento experto y la gestión y percepción de los riesgos laborales en las sociedades industriales. Una reflexión desde la historia de la ciencia”, en CÁRCOBA, A. y otros,

encuentran contaminados por la cuestión social y dotados de un fuerte componente ideológico<sup>566</sup>. Este ligamen entre la higiene en el trabajo y el progreso moral será reproducido en la obra científico- higiénica durante la primera mitad del siglo XX, que vinculara de modo indisoluble la higiene en el trabajo con “*el progreso económico y el progreso moral*”<sup>567</sup>.

La primera monografía de higiene industrial publicada poco después de la Ley de Accidentes de 1900 resulta ser el primer tratado hispánico original sobre higiene y medicina industrial. Su título era: “*Higiene Popular. Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros*”<sup>568</sup>. Este tratado fue publicado en 1902 por el Dr. Ambrosio Rodríguez, teniendo una finalidad predominantemente preventiva y dando mucha importancia a la instrucción y a la pedagogía como modos de prevenir los accidentes y las enfermedades profesionales<sup>569</sup>. Otro tratado de importancia fue “*Estudios elementales de Higiene Industrial. Directorio de los patronos en la higienización de industrias*”, elaborado en 1904 por el Dr. Salcedo Ginestal, activo médico reformista y uno de los primeros inspectores regionales del trabajo<sup>570</sup>. Es a partir de estas dos obras cuando la higiene industrial se desvincula definitivamente de las higienes públicas y se inscribe de modo autónomo en la cultura española de la seguridad en el trabajo<sup>571</sup>.

---

*Democracia, desigualdad y salud*, Palma de Mallorca, La Lucerna, 2003, pág. 110 y 111.

<sup>566</sup> Los primeros estudios higiénicos estuvieron influidos por la concepción de salud del momento, condicionada en buena medida por factores culturales y por la ideología del tratadista en cuestión. Así, las denuncias de las condiciones de vida y de trabajo van acompañadas de la descripción de los males que acarrearán las malas costumbres morales y sociales de los obreros. CALATAYUD SARTHOU, A. y CORTES VIZCAINO, C., *Curso de Salud Laboral*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pág. 29.

<sup>567</sup> DE LA GRANDA, A., “La sanidad en el trabajo”, en *Revista de Trabajo*, nº 21-22 (1941), pág. 90. En el mismo sentido, LÓPEZ NÚÑEZ, A., *Relaciones entre la higiene y la previsión*, Madrid, Tipografía de la Revista de Arch., Bibl. y Museos, 1915, pág. 10.

<sup>568</sup> Por Real Orden de 18 de abril de 1906 (*Gaceta de Madrid* de 25 de abril de 1906, pág. 333), el Ministerio de Instrucción Pública, previo informe favorable de la Academia de la Medicina, ordenaba la adquisición para las diferentes bibliotecas públicas del Estado de 250 ejemplares del tratado del Dr. Rodríguez, con el fin de divulgar la nociones de higiene industrial compiladas en el mismo.

<sup>569</sup> RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, A., *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros*, Gijón, Tipolitografía La Industria, 1902, pág. 212.

<sup>570</sup> RODRIGUEZ, E. y MENENDEZ, A. “Salud, trabajo y medicina en la España...”, cit., pág. 84 y sig. En el mismo año se publica una monografía sobre la higiene en las minas, de Emilio León y Castro, y en 1908 se publica la obra de José Úbeda y Correal, “*Importancia higiénica de las modernas leyes del trabajo en nuestro país*”.

<sup>571</sup> DE FRANCISCO LÓPEZ, R., “La cohabitación entre ergonomía y psicología en la Ley de Prevención...”, cit., pág. 216.

La higiene industrial, acogiendo la teoría del riesgo industrial, partía de la premisa de que la obligación principal de higienizar las industrias era de los patronos, con el fin de que los obreros puedan desempeñar sus tareas de modo saludable y seguro. El Estado era competente en cuanto a la verificación e inspección del cumplimiento de las obligaciones higiénicas por parte del patrono. Así, era a éste al que le correspondía tener locales adecuados en espacio, ventilación y alumbrado.

La L.A.T. determinó el inicio del desplazamiento progresivo de las materias de la higiene industrial desde la medicina a la ingeniería, técnicamente mejor capacitada para actuar sobre los riesgos mecánicos y fisicoquímicos<sup>572</sup>. De todos modos, durante algunos años aún la higiene seguiría ligada íntimamente con la medicina o con lo que se denominó “*sanitarismo social*”: higiene, medicina y sociología debían analizar conjuntamente los datos técnicos de orden higiénico y terapéutico con el fin de actuar en la prevención de los riesgos en las industrias peligrosas o tóxicas<sup>573</sup>.

El desarrollo que a principios de siglo vivió la higiene industrial se debió a múltiples factores. Los avances en microquímica, patología celular y en bacteriología desde finales del s. XIX habían demostrado la íntima relación entre determinadas enfermedades crónicas y los productos empleados en algunas industrias<sup>574</sup>. Ello, unido al desarrollo de la crítica filosófica aplicada al Derecho positivo y a los múltiples congresos internacionales higiénicos desarrollados, implicó un gran avance en el estudio y la elaboración de la higiene industrial<sup>575</sup>.

Todos los estudios y tratados higiénicos concluían con que era objeto primordial del Derecho contemporáneo el establecimiento de condiciones higiénicas adecuadas en las industrias con el fin de que las enfermedades industriales se puedan evitar o reducir. Las leyes en este punto “*van a remolque de la Higiene con una lentitud desesperante y terrorífica para quienes conocen la magnitud del daño social y la urgencia imperiosa del remedio disponible*”, siendo la intoxicación social “*la más terrible muestra de nuestro*

---

<sup>572</sup> BENAVIDES, F.G., *Salud laboral. Conceptos y técnicas para la prevención*, Barcelona, Masson, 1997, pág. 74.

<sup>573</sup> VALENTI VIVO, I., *La Intoxicación en la Industria Moderna*, cit., pág. 9.

<sup>574</sup> DE LA POZA, J.M., *Seguridad e Higiene Profesional*, Madrid, Paraninfo, 1990, pág. 27.

<sup>575</sup> VALENTI VIVO, I., *La Intoxicación en la Industria Moderna*, cit., pág. 11 y 12.



*atraso sociológico en leyes y costumbres*<sup>576</sup>. Así, los primeros tratados sobre higiene entendían que a pesar de que en líneas generales la condición del obrero había mejorado en los últimos años del siglo XIX, en lo que se refiere a la higiene industrial “*estamos muy atrasados*”<sup>577</sup>.

Junto a la higiene de los trabajadores industriales, se apuntaba ya a principios de siglo la necesidad para los trabajadores intelectuales de “*una higiene especial, de la que forman parte los ejercicios musculares simples, para activar el funcionamiento de ciertos órganos inactivos en el trabajo mental a consecuencia de la inmovilidad del cuerpo*”<sup>578</sup>. Se reclamaba así que también los trabajadores intelectuales fueran objeto de la ciencia de la higiene y de la legislación industrial, pues su falta de ejercicio y el no respirar aire puro les conducía al desequilibrio del sistema nervioso con relación al muscular, y en su trabajo se ponían en riesgos los órganos más importantes del cuerpo: el cerebro y el corazón<sup>579</sup>.

Confirmando la incipiente preocupación del legislador español por la higiene industrial podemos señalar la promulgación de dos normas. Por una parte cabe señalar el Real Decreto de 16 de noviembre de 1900, por el que se aprueba el Reglamento sobre enturbiamiento e infección de aguas públicas y sobre aterramiento y ocupación de sus cauces con líquidos procedentes de lavado de minerales o con los residuos de las fábricas<sup>580</sup>. Los artículos 1 y 13 de esta norma prohíben a los dueños de minas y fábricas que viertan aguas turbias o sucias procedentes de su producción al cauce de ríos, arroyos, rías o bahías. En el caso de que por necesidades de producción el vertido resultara necesario, será requisito previo la obtención, por parte de la industria, de una autorización emitida por el gobernador, que oirá previamente a la Jefatura de obras públicas y al Consejo provincial de sanidad.

---

<sup>576</sup> *Ibidem.*, pág. 29 y 33.

<sup>577</sup> SALCEDO GINESTAL, E., *Estudios elementales de higiene industrial. Directorio de los patronos en la higienización de las industrias*, cit., pág. 8.

<sup>578</sup> ESTASÉN Y CORTADA, P., *Los accidentes del trabajo y el seguro de accidentes*, cit., pág. 175.

<sup>579</sup> *Ibidem.*, pág. 177 a 181.

<sup>580</sup> Esta norma se encuentra más próxima de la higiene pública que de la industrial, no obstante, y teniendo en cuenta que en la época de su promulgación el linde entre ambas era prácticamente inexistente se decide insertarla en el presente epígrafe siguiendo la clasificación de Benigno Pendás. La norma fue publicada en la *Gaceta de Madrid* de 18 de noviembre de 1900. PENDÁS DÍAZ, B., *Manual legislativo de seguridad, higiene y salud en el trabajo*, Madrid, ACARL, 1992, pág. 207.

Junto a esta norma, la Real Orden de 2 de agosto de 1900 a la que nos referimos más ampliamente en el siguiente apartado, contiene una breve referencia normativa a la higiene del taller, regulando diferentes medidas en relación a la misma en su sección primera, apartado E<sup>581</sup>. Entre otras, podemos señalar la obligación que tiene el patrono de poseer aparatos para la comprobación de la pureza del aire<sup>582</sup>, filtros de aire cargado de sustancias en suspensión al salir de los operadores, aparatos de filtración o de depuración del aire que respira el obrero, equipos de protección individual (anteojos, caretas, guantes, trajes protectores), baños, botiquines, camillas y cajas de cirugía y diversas normas sobre colocación y empleo de los líquidos y sustancias corrosivas, explosivas, tóxicas o peligrosas. Pese al avance que suponía la inclusión de estas medidas higiénicas en una norma jurídica de general aplicación, por parte de los tratadistas de la época se señalaba la insuficiencia de la misma y se aconsejaba el establecimiento de medidas más amplias que fueran recogidas en un “*pequeño Código de Higiene industrial*”<sup>583</sup>.

### **3.4. La seguridad en el trabajo: la Real Orden de 2 de agosto de 1900 sobre mecanismos preventivos**

La muestra más evidente del desarrollo de la prevención en los inicios del s. XX fue, además de las normas preventivas contenidas en la L.A.T. y su Reglamento de aplicación, las normas técnicas preventivas establecidas por la Real Orden de 2 de agosto de 1900 sobre mecanismos preventivos<sup>584</sup>. La Real Orden se promulga en cumplimiento de

---

<sup>581</sup> Pese a que como se ha señalado la Junta técnica fue creada única y exclusivamente con el fin de que estableciera la maquinaria que pudiera evitar accidentes y no para regular medidas higiénicas, lo cierto es que en el desarrollo de sus funciones hicieron esta pequeña incursión en el campo de la higiene en el trabajo, contraviniendo el espíritu que rigió su creación y que limitaba la misma al ámbito de la seguridad industrial. Sobre este punto, sesión del Senado de 22 de diciembre de 1899, intervención del Sr. Bosch y Fustegueras, recogida por OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 36.

<sup>582</sup> La situación en relación a este extremo era preocupante en las industrias españolas como bien refiere el Dr. Salcedo: “*todo el mundo conoce y por eso se resiste a respirar cuando entra en una dependencia donde se hallan hacinados obreros. Estos se acostumbran pronto a ese olor repugnante, pero resulta siempre perjudicial a la salud, porque el oxígeno del aire no se halla en la proporción debida y en cambio han aumentado el anhídrido carbónico y el vapor acuoso. Por un lado, es el hombre que con su respiración y su transpiración cutánea, o por la sudoración de la piel, y hasta por las ropas y por el maloliente calzado, enrarece el aire; por otro, los distintos productos nocivos...resultantes de los diversos procedimientos de alumbrado, y en último término, por la naturaleza de los materiales... Todo forma un conjunto heterogéneo que impurifica el aire y que es preciso renovar con la ventilación*”. SALCEDO GINESTAL, E., *Estudios elementales de higiene industrial. Directorio de los patronos en la higienización de las industrias*, cit., pág. 19 y 20.

<sup>583</sup> ESTASÉN Y CORTADA, P., *Los accidentes del trabajo y el seguro de accidentes*, cit., pág. 205.

<sup>584</sup> *Gaceta*, 4 de agosto de 1900. El catálogo de mecanismos preventivos era esperado en la época con gran

lo dispuesto en el art. 7 de la L.A.T. y de los artículos 65 y 67 del Reglamento para su aplicación, como complemento a las medidas reparadoras contenidas en los referidos textos normativos. El catálogo de mecanismos preventivos de accidentes de 1900 ha sido considerado por la doctrina como la primera norma jurídica netamente preventiva y la primera que se orienta exclusivamente a la prevención de los riesgos profesionales<sup>585</sup>.

Tanto la normativa sobre la Junta técnica, como la Real Orden que contenía el catálogo de mecanismos preventivos obedecían a los principios de la época en lo que se refiere al pensamiento prevencionista centrado en el maquinismo<sup>586</sup>. Este periodo se caracteriza por cuanto se cree que los accidentes tienen su origen concreto en una deficiencia de las instalaciones y equipos industriales, y que corrigiéndose tales defectos se evitan prácticamente la totalidad de los accidentes. De este modo, se piensa que los factores desencadenantes de los accidentes son puramente técnicos y que la prevención en este orden puede determinar su completa aminoración<sup>587</sup>.

Esta concepción prevencionista limitada a la seguridad en la maquinaria se mostraba en armonía con la legislación previsor de accidentes del resto de los países de nuestro entorno, adoleciendo del mismo defecto: su impotencia para realizar una función completa de seguridad industrial<sup>588</sup>. En la economía de principios de siglo XX se pensaba más en la fabricación de nuevas máquinas que produjeran más y más rápido que en la seguridad que éstas proporcionaban. La inseguridad de la maquinaria se trataba de corregir “*a posteriori*” a través de la adopción de mecanismos de protección por parte de los patronos<sup>589</sup>. Sin embargo, la determinación de los mecanismos protectores que deben contar las máquinas no resultaba un instrumento suficiente para la protección de los

---

interés, pues lo consideraban como un instrumento necesario para la previsión de los accidentes del trabajo. Días antes de su promulgación se calificaba al catálogo como “*notabilísimo*”, siendo realizado a la vista de los últimos avances existentes en Europa sobre la materia. PUYOL Y ALONSO, J., *Ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes del trabajo y reglamento para su aplicación de 28 de julio de 1900 anotados y concordados*, cit., pág. 14.

<sup>585</sup> FERNÁNDEZ MARCOS, L., *Derecho de seguridad e higiene en el trabajo*, Madrid, EDIFAP, 1995, pág. 24.

<sup>586</sup> MARTIN VALVERDE, A., “El accidente de trabajo: formación...”, cit., pág. 219-245.

<sup>587</sup> BORRAS PARIS, M., “Técnicas de Seguridad”, recogido por PEÑA BAZTAN, M., *Dirección de Personal. Organización y técnicas*, cit., pág. 616 y ss.

<sup>588</sup> PALANCAR, M. y PEREZ BOTIJA, E., *La prevención de los accidentes de trabajo*, Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1934, pág. 35.

<sup>589</sup> PÉREZ ALENCART, A. y REGUERO CELADA, J., *Manual práctico de seguridad e higiene en el trabajo*, Madrid, Tecnos, 1990, pág. 155.

trabajadores, ya que se debían ligar estas medidas con las reglas de fabricación de la maquinaria o con elementos necesarios de formación de los operarios en la utilización de las mismas.

Por otra parte, y teniendo en cuenta el régimen configurado por el artículo 53 del Reglamento exigiendo al patrono la adopción de todas las medidas posibles en garantía de la seguridad de sus operarios, resultaba cuanto menos discutible la necesidad de la elaboración de un catálogo, que pese a su extensión y detalle, no dejaba de ser confuso y siempre estaba sujeto a omisiones<sup>590</sup>.

La elaboración de este catálogo se encargó a una Junta técnica (compuesta por tres ingenieros y un arquitecto) en virtud de lo dispuesto en el art. 7 de la L.A.T. y por los art. 56 y 65 del Reglamento de 28 de julio de 1900<sup>591</sup>. El referido catálogo debía servir como base para determinar la aplicación de los mecanismos preventivos necesarios en el ramo de guerra, de acuerdo a lo que establece el art. 44 del Reglamento de 26 de marzo de 1902 en aplicación de la L.A.T. a este sector, y en el ámbito de la marina, según dispone el Real Decreto de 2 de julio de 1902 por el que se aplica la Ley de Accidentes a este ramo.

La Real Orden de 2 de agosto de 1900 contenía un extenso catálogo de mecanismos preventivos, haciendo referencia sus preceptos a seis secciones: talleres, fábricas y canteras, construcción en general, construcción de edificios, minería, producción y transporte de electricidad y almacenes y depósitos. Dentro de cada sección se establecían diferentes apartados que configuraban las tareas y las posibles fuentes de riesgo, conteniendo cada uno de ellos los mecanismos preventivos catalogados por el legislador, incluyendo tanto equipos de protección colectiva como equipos de protección individual. La obligatoriedad del empleo por los patronos de los mecanismos preventivos se justificaba por razones humanas, prevenir los accidentes y garantizar la salud y la seguridad de los operarios, pero también por motivos económicos, ya que los accidentes

---

<sup>590</sup> BERTRANS SOLSONA, J., *Manual Práctico del Patrono y Obrero ante el Tribunal Industrial*, cit., pág. 45

<sup>591</sup> En referencia al catálogo de mecanismos preventivos, Fernández de Castro en el año 1910 señalaba, con cierta ingenuidad, que “*en él, pues, tienen los industriales la garantía de su irresponsabilidad. Decimos esto porque si se atemperan a las reglas técnicas dispuestas, los peligros han de ser relativamente escasos*” FERNANDEZ DE CASTRO, R. “Comentarios a la Ley de...”, cit., pág. 347.

“cuestan dinero en su reparación y producen pérdidas”<sup>592</sup>. Sin embargo, la norma no establece bajo que parámetros o circunstancias se produce la obligación del empleo de los mecanismos que señala y, por consiguiente, no concreta ni delimita las obligaciones al respecto<sup>593</sup>.

Con la Real Orden de 2 de agosto de 1900, el legislador social se introducía de lleno en la normativa técnica aplicada a la prevención de los accidentes de trabajo y desarrolla un papel de recopilación y de sistematización, estableciendo los diferentes mecanismos de protección frente a motores, máquinas, transmisiones, alcantarillado, andamios etc.<sup>594</sup>.

Los preceptos eran bastantes completos para la época en la que fueron publicados, y permanecerían en vigor durante bastantes años hasta la promulgación en 1940 de otras normas generales sobre prevención<sup>595</sup>. Esta vigencia tan dilatada, tratándose se una norma preventiva en el marco de una sociedad industrial de cambios trepidantes, se debió a la “falta de iniciativa ministerial...a pesar de los grandes adelantos registrados en la técnica de la prevención”<sup>596</sup>. Con todo, y pese a su detallada redacción, el catálogo era indeterminado en cuanto al modo de aplicar sus mecanismos de previsión en las industrias, de modo que para que el mismo tuviera una eficacia práctica era preciso que se

---

<sup>592</sup> DEL PESO Y CALVO, C., *Manual de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 481.

<sup>593</sup> FERNÁNDEZ MARCOS, L., *Derecho de seguridad e higiene en el trabajo*, cit., pág. 35.

<sup>594</sup> Como se ha señalado, la Real Orden de 2 de agosto, se dividía en seis secciones y cada sección en varios apartados: Talleres, fábricas y canteras (motores, transmisiones, máquinas auxiliares y operadoras, canteras, higiene del taller), Construcciones en General, Construcción de edificios y similares (apertura de zanjas y cimentación, alcantarillado y pocería, andamios, elevación de materiales de andamios y de toda clase de objetos pesados, aparatos fijos en los edificios para evitar caídas, aparatos móviles para evitar caídas), Minería (aparatos para evitar o remediar las caídas en los pozos, aparatos para prevenir o evitar accidentes en los transportes subterráneos, aparatos para purificar el aire de las labores subterráneas, lámparas de seguridad para alumbrar labores en que se encierran gases inflamables o explosivos, aparatos para comprobar y medir la cantidad de gases inflamables e irrespirables encerrados en las minas, aparatos para trabajar en el agua de las labores subterráneas, aparatos para penetrar en labores incendiadas, aparatos para socorrer a los heridos de las labores mineras), Producción y transporte de energía eléctrica y Almacenes y depósitos.

<sup>595</sup> HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, cit., pág. 432. Es de la misma opinión GONZALEZ-POSADA MARTINEZ, E., “La prevención de riesgos laborales: funciones...”, cit., pág. 4. En contra de esta postura, Fernández Marcos entiende que la norma aún se puede considerar vigente tras la entrada en vigor de la Ordenanza de Seguridad e Higiene de 1971, ya que no ha sido expresamente derogada. A pesar de ello, su naturaleza de catálogo impide que se la pueda estimar como norma de Derecho positivo directamente aplicable. FERNÁNDEZ MARCOS, L., *La seguridad e higiene del trabajo como obligación contractual y como deber público*, cit., pág. 33. En este mismo sentido, ALONSO GARCÍA, M., *Curso de Derecho del Trabajo*, cit., pág. 452.

<sup>596</sup> GALLART FOLCH, A., *Derecho español del trabajo*, cit., pág. 317.

determinara aquello que en concreto se exigía a los industriales y patronos de la larga lista de mecanismos y disposiciones preventivas<sup>597</sup>. Los testimonios de la época dejan patente que su cumplimiento fue prácticamente inexistente durante los primeros años de vigencia<sup>598</sup>. La propia Memoria de la Inspección de 1908 reflejaba esta inobservancia al señalar que tras más de 7 años de vigencia, el catálogo de mecanismos preventivos de los accidentes de trabajo “*yacía lastimosamente olvidado en la mayoría de las fábricas de España*”<sup>599</sup>.

### 3.5 Real Orden de 6 de noviembre de 1902.

Aunque poco estudiada por la doctrina, resulta ilustrativa para nuestro objeto de estudio la Real Orden de 6 de noviembre de 1902 emitida por el Ministerio de la Gobernación en relación a la utilización de andamios<sup>600</sup>. La seguridad en los andamios es quizás uno de los asuntos que históricamente más ha preocupado al legislador en España, existiendo constancia de que desde principios del siglo XVIII se dictaron diferentes normas con el fin de proteger a los operarios de los accidentes que frecuentemente sufrían al trabajar con andamios poco seguros<sup>601</sup>.

---

<sup>597</sup> Estudio previo al Proyecto del Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 22 (1906), pág. 767. De hecho, en la Real Orden de 2 de agosto no se alude en ningún momento al sujeto obligado a la adopción de tales medidas ni los concretos deberes que se derivan de tal obligatoriedad. GARRIGUES GIMÉNEZ, A., “La protección normativa de la seguridad, higiene y salud en el trabajo en España”, en GARCIA NINET, J.I. y otros, *Curso sobre Prevención de Riesgos Laborales*, Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 1998, pág. 53.

<sup>598</sup> En este sentido se refleja en la serie de artículos publicados por el Noroeste de Gijón en el mes de julio de 1903. Interpretando la estadística publicada ese mismo año sobre los accidentes de 1901 y 1902. Determina la meritada publicación que “*el catalogo legal de aparatos y artefactos que previenen y evitan los accidentes, no se cumple ni poco ni mucho*”. Recogido por CASTILLO, S. “En los orígenes de la reforma social. La Sección de Industria y ...”, cit., pág. 77.

<sup>599</sup> SOTO CARMONA, A., “La higiene, la seguridad y los accidentes del trabajo...”, cit., pág. 407.

<sup>600</sup> Con anterioridad a esta norma, existe una Circular del Gobierno a los gobernadores civiles, de 2 de junio de 1902 (*Gaceta* de 3 de junio, pág. 977), en la que les encargaba la vigilancia de la seguridad de los obreros en los andamiajes, requiriendo les comunicaran al Ministerio “*con toda urgencia, si en las Ordenanzas municipales que rigen en esa capital, está de alguna manera previsto el empleo de los andamios de seguridad para las construcciones de edificios, y en caso negativo, la manera como se atiende a la seguridad de los obreros*”. AA.VV., *La legislación social en la historia de España de la Revolución liberal a 1936*, cit., pág. 164.

<sup>601</sup> Así, entre otras se pueden destacar el Bando de 9 de junio de 1725 de los alcaldes de Casa y Corte de Madrid, recordando que los andamios debían tener seguridad con el fin de evitar desgracias. En el mismo sentido, el Edicto de 3 de diciembre de 1778, comprendido en el Libro III de la Novísima Recopilación, que se refiere al modo de formar los andamios con el fin de evitar las muertes de los operarios. PENDÁS DÍAZ, B., “Datos y datas sobre la Historia de la Seguridad e Higiene en el Trabajo”, en *Documentación Laboral*, nº

En relación con la Real Orden de 6 de noviembre de 1902, la misma se dicta en desarrollo de lo preceptuado por el art. 54 del Reglamento de la Ley de Accidentes, según el cual en los andamiajes de obras resulta obligatorio la utilización de barandillas o redes defensivas. En la exposición de motivos de la Real Orden se refleja “*la alarmante y dolorosa frecuencia con que en las obras urbanas ocurren accidentes que cuestan la vida o mutilación a los obreros que trabajan en ellas*” debido al incumplimiento de las normas vigentes por parte de los directores de las obras, pero también a la ausencia de celo por parte de las autoridades encargadas del cumplimiento de la norma<sup>602</sup>. La propia exposición de motivos señala la obligación de la autoridad “*de prevenir los riesgos posibles*”, haciendo cumplir las normas existentes y tratando de evitar los accidentes. Es esta obligación del Estado de prevenir los accidentes lo que justifica en último término la promulgación de esta orden.

La Real Orden consta de ocho artículos. Se establece que para poder dar inicio una obra la autoridad municipal debe advertir a quien la ejecute que los andamios deben contar con los aparatos de seguridad establecidos (ser de hierro o de madera, con antepecho cerrado, barandilla cruzada por listones o redes defensivas). Además resulta obligatorio la colocación de vallas de madera o cuerda en los derribos de edificios, en los solares y en la apertura de pozos y zanjas en el interior de las poblaciones, caminos o lugares accesibles al público. Las autoridades locales deben advertir de estas obligaciones al director de la obra. En el caso de que se incumpliera esta normativa- dispone el artículo 3- se impondrá una multa de 50 a 250 pesetas y “*se suspenderá el trabajo, que no podrá reanudarse hasta que haya sido satisfecha la multa, y se hayan colocado los andamios con las condiciones de seguridad requeridas*”. Constituye éste el antecedente remoto de la interrupción de actividades por riesgo grave e inminente y una de las primeras referencias normativas a la paralización de una obra por ausencia de medidas preventivas o de protecciones colectivas.

La Real Orden, en su artículo 5, establece que el reconocimiento pericial de los andamios y vallas no excluye ni atenúa la responsabilidad penal, civil o administrativa que conforme a las leyes correspondan a los directores de las obras por los defectos que

---

23 (1987), pág. 78 y 86.

<sup>602</sup> GALINDO-NAVARRO y DURBÁN, P. y LAFUENTE y GODINEZ, F., *Ley de Accidentes del Trabajo anotada, concordada y comentada*, cit., pág. 81.

adolezcan aquellos artefactos. Asimismo, serán responsables los peritos y autoridades que permitan o autoricen las obras sin que las mismas cumplan las medidas de prevención previstas. Las normas de seguridad contenidas en la Real Orden se configuran como generales, frente a las específicas que puedan promulgar las autoridades municipales o gubernativas en cada localidad para garantizar la “*seguridad de los obreros*”<sup>603</sup>.

En aclaración de la Real Orden de 6 de noviembre de 1902, se redactó la Real Orden de 14 de enero de 1903, la cual se ocupa de las reglas que imponen responsabilidad a los directores de obras que no adoptan las precauciones recomendadas por las leyes de trabajo. Esta disposición fue publicada a instancias de la “*Asociación de Directores facultativos de Obras*” de Valladolid y “*Sociedad Central de Arquitectos*”, de Madrid, que entendían que la Real Orden de 6 de noviembre descargaba en ellos la responsabilidad que conforme a la L.A.T. le corresponde al patrono. La Real Orden de 14 de enero de 1903 aclara que lo prescrito en la Real Orden de 6 de noviembre de 1902 no altera ni modifica las obligaciones que a los patronos, y particularmente a los dueños de las obras, atribuye la L.A.T.. Además, señala que las responsabilidades que la mencionada Real Orden impone a los directores de obras son las que se derivan del Derecho común, artículo 1591 del Código Civil, y que por tanto son exigibles a través de las normas y procedimientos ordinarios<sup>604</sup>.

Pese a que la Real Orden de 6 de noviembre de 1902, reiterando lo dispuesto en la Circular de 2 de junio de 1902, dispone en su último artículo que los gobernadores civiles de las provincias cuidarán bajo su más estrecha responsabilidad de que las prevenciones establecidas tengan cumplimiento, no parece que las disposiciones contenidas fueran en la práctica cumplimentadas, y ello debido a la ausencia de una estructura administrativa adecuada y de un cuerpo específico de inspección laboral, que resultando necesario por la profusión normativa de la época, aún no había sido regulada en nuestro ordenamiento jurídico laboral. Ilustrativo a este respecto resulta el comentario realizado por Fernández de Castro, que tras calificar a esta norma como “*importantísima*” señala: “*mucho tememos que cuanto se especifica y determina en la R.O de 6 de noviembre no se cumpla. Que algo se haga no lo dudamos; pero todas estas medidas que garantizarían contra una muerte violenta a obreros, albañiles, estucadores, peones, etc., ponemos en entredicho que se*

---

<sup>603</sup> Art. 7, Real Orden 6 de noviembre de 1902.



*lleven a la práctica*”<sup>605</sup>. Resulta evidente que la R.O. de 6 de noviembre se encontraba con numerosas dificultades para su efectivo cumplimiento, pues a la ausencia de instituciones de control y vigilancia específicas para su cumplimiento, se había de sumar la falta de celo e incluso la corrupción de los arquitectos y empleados municipales que concedían licencias de construcción sin que se cumplieran la normativa de seguridad sobre los andamios<sup>606</sup>. Con todo, y pese a sus dificultades de implementación en la práctica, debemos valorar la importancia de esta norma como el verdadero precedente de la seguridad en la construcción<sup>607</sup>

#### **4.- LEY DE 13 DE MARZO DE 1900 SOBRE CONDICIONES DE TRABAJO DE MUJERES Y MENORES: PRINCIPALES APORTACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE LABORALES.**

Con la promulgación de la Ley de 13 de marzo de 1900 y su Reglamento de 13 de noviembre de 1900, se consolida el camino que el legislador inicia en 1873 con la Ley Benot, y que tenía como objetivo primordial la protección de los grupos más débiles en el mercado de trabajo. La intervención del Estado en el trabajo de las mujeres y de los menores era necesaria “*para oponerse al abuso de la libertad del contrato*” en relación con estos dos colectivos<sup>608</sup>. A diferencia de la Ley Benot, la Ley de 1900 configura un marco normativo casi completo para la protección de los trabajadores más vulnerables en el mercado de trabajo<sup>609</sup>. Así, aunque en muchos de sus artículos no hace sino reproducir los contenidos de la Ley de 1873, a diferencia de ésta que sólo era aplicable a los trabajos relativos a fábrica, taller, fundición o mina, la Ley de 1900 es extensible a prácticamente

---

<sup>604</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 38

<sup>605</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R. “Comentarios a la Ley de...”, cit., pág. 519.

<sup>606</sup> BYRNE, J. “Nuestro pan de cada día: accidentes de trabajo y...”, cit., pág. 33.

<sup>607</sup> FERNÁNDEZ MARCOS, L., *Derecho de seguridad e higiene en el trabajo*, cit., pág. 31.

<sup>608</sup> ESPUNY TOMAS, M.J., “Eduardo Dato y la legislación obrera”, cit., pág. 14.

<sup>609</sup> Con anterioridad, el legislador español había intentado, a través de la Ley de 26 de julio de 1878, regular el trabajo peligroso de los niños. La referida norma prohibía, bajo sanción penal de acuerdo al art. 501 del Código Penal, ejecutar a niños menores de diez y seis años ejercicios peligrosos de equilibrio, fuerza o dislocación, así como intervenir en representaciones como acróbatas, gimnastas, funámbulos, buzos, domadores de fieras, toreros o actividades similares, salvo en el caso de que lo hicieran con sus ascendientes, en cuyo caso se establecía el límite en doce años. Esta norma, que fue incorporada al art. 6 de la Ley de 13 de marzo de 1900, se trataba más que de una “*ley de trabajo en el sentido estricto, de una norma para castigar los abusos de la patria potestad sobre los menores y la posición patronal de explotación del trabajo de menores*”. ESPUNY TOMAS, M.J., “El treball infantil i de menors...”, cit., pág. 68.

toda clase de trabajos, siendo por ello digna de elogio<sup>610</sup>.

La Ley de 13 de marzo de 1900 sobre condiciones de trabajo de mujeres y menores permanecerá muchos años vigente y buena parte de su contenido normativo perdurará mediante su inclusión en posteriores normas sociales<sup>611</sup>.

La principal aportación que realiza esta norma no se ha de buscar en la limitación de jornada del menor, o en la diferencia de trato que se otorga a varones y a mujeres, sino en el establecimiento de una protección específica de la condición biológica de la mujer en la maternidad y en su relación con el hijo<sup>612</sup>. Sin embargo, se tiene que tener presente que la finalidad última de esta Ley no era la protección de la maternidad de las obreras, sino una más genérica de regular el trabajo de las mujeres y los niños con el fin de dar una solución a la situación social creada y a los efectos que ésta tenía sobre el crecimiento económico y demográfico del país: mortalidad infantil o número de abortos de la mujer trabajadora<sup>613</sup>.

También resulta destacable por novedoso la creación de unas Juntas provinciales y locales de reformas sociales con importantes facultades de inspección y vigilancia, y que contará con la oposición reformista por considerarlas patronales<sup>614</sup>. El legislador social configura una mínima administración laboral con el fin de vigilar, controlar y penalizar el incumplimiento de la norma dispuesta<sup>615</sup>. Junto a estas aportaciones, la norma establece diferentes preceptos en materia preventiva que aunque delimitados subjetivamente en su ámbito de aplicación, suponen avances considerables para la época. Con posterioridad, a

---

<sup>610</sup> TORRENTS Y MONNER, A. y CALVO MARTINEZ, J., *Manual completo de Leyes sobre Trabajo con comentarios y formularios*, cit., pág., 77.

<sup>611</sup> MARTIN VALVERDE, A., RODRIGUEZ- SAÑUDO GUTIERREZ, F y GARCIA MURCIA, J., *Derecho del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 1991, pág. 57. Con anterioridad, diferentes proyectos de Ley habían sido presentados en relación con el trabajo de la mujer y del niño. Destaca el realizado por el Catedrático de medicina D. Amalio Gimeno, sobre el trabajo de los niños y el de D. Vicente Santamaría, Catedrático de Derecho Político, sobre el trabajo de la mujer. SALCEDO GINESTAL, E., *Estudios elementales de higiene industrial. Directorio de los patronos en la higienización de las industrias*, cit., pág. 210 y 211.

<sup>612</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LIII.

<sup>613</sup> GALA DURAN, C., “El seguro obligatorio de maternidad”, en AAVV, *Segona República i món jurídic*, Mataró, Cálamo, 2007, pág. 92.

<sup>614</sup> ESPUNY TOMAS, M.J. “El treball infantil i de menors...”, cit., pág. 73

<sup>615</sup> MONTERO, F. “Conservadores y liberales ante la cuestión social: el giro intervencionista”, cit., pág. 496.

través del Real Decreto de 26 de marzo de 1902<sup>616</sup>, el Ministerio de Guerra traspuso estas normas en relación con el trabajo de la mujer y del niño en talleres, fábricas y obras militares.

#### **4.1 Principales aportaciones en materia de seguridad e higiene.**

##### *4.1.1 La limitación de la jornada como garantía de salud y seguridad.*

En la primera legislación obrera y de accidentes de trabajo la limitación de la jornada obedece a razones de índole preventiva, teniendo como finalidad la garantía de la seguridad y la salud de los obreros, ya que *“la máquina humana no es susceptible de ejecutar durante largo tiempo y sin ningún descanso el mismo esfuerzo continuado”*<sup>617</sup>. La prolongación del trabajo por encima de ciertos límites se entendía como determinante de fatiga física y psíquica y como factor desencadenante de los accidentes de trabajo. Bajo esta perspectiva se puede calificar a ciertos preceptos sobre limitación de la jornada contenidos en las primeras leyes obreras como *“normas indirectas de carácter preventivo”*<sup>618</sup>.

En relación con la limitación de la jornada, esta norma juega un doble papel de refundir los preceptos protectores anteriores y de incorporar algunas disposiciones nuevas en relación a la jornada de los menores<sup>619</sup>. Se prohíbe el trabajo de menores de diez años (art. 1), y se limita la jornada de trabajo de los niños comprendidos entre diez y catorce años, que no podrán trabajar más de seis horas con descansos que en su totalidad no sean menores de una hora (art. 2) y tampoco podrán realizar trabajos nocturnos. El trabajo nocturno también quedaba prohibido para los menores de dieciocho años en aquellas industrias que determinen las Juntas locales y provinciales (art. 4). El art. 6 reproduce lo dispuesto en la Ley de 26 de julio de 1878 y prohíbe a los menores de dieciséis años todo

---

<sup>616</sup> *Gaceta de Madrid*, 21 de abril de 1902.

<sup>617</sup> ESTASÉN Y CORTADA, P., *Los accidentes del trabajo y el seguro de accidentes*, cit., pág. 173.

<sup>618</sup> FERNÁNDEZ MARCOS, L., *La seguridad e higiene del trabajo como obligación contractual y como deber público*, cit., pág. 170.

<sup>619</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LIV.

trabajo de agilidad, equilibrio, fuerza o dislocación en espectáculos públicos.

El ámbito de aplicación del primer artículo quedó sensiblemente reducido, al excluirse de la norma el trabajo en talleres de familia y el trabajo agrícola. Esta exclusión no se produce directamente por el texto de la propia Ley, sino que la misma se deriva del Reglamento aprobado con posterioridad para su desarrollo y ejecución (Real Decreto de 13 de noviembre de 1900, art. 3 y 4). El art. 4 define taller de familia como el establecimiento donde sólo están empleados “*miembros de una sola familia o por ella aceptados bajo la dirección de uno de ellos*”. Este concepto amplio de círculo familiar deja entrever una flexibilidad exagerada en la aceptación de elementos no estrictamente ligados por vínculos de parentesco. Con el fin de atenuar los efectos de esta concesión, el art. 5 del Reglamento de 13 de noviembre establece que se controlará el trabajo de taller de familia cuando se utilice motor mecánico o la industria esté clasificada entre los establecimientos insalubres o peligrosos. Es estos casos, el Delegado del Gobierno para la inspección podrá imponer las medidas de seguridad e higiene que deban adoptarse<sup>620</sup>.

#### 4.1.2 Las industrias insalubres y peligrosas.

Como novedad legislativa mas relevante, en materia de prevención de riesgos laborales, destaca la enumeración de trabajos prohibidos a menores por su peligrosidad intrínseca o por su realización en “*industrias peligrosas o insalubres*”. Se configura normativamente la obligación del Gobierno, previa consulta a las Juntas locales y provinciales de reformas sociales, de fijar por vía reglamentaria que industrias son consideradas insalubres o peligrosas<sup>621</sup>. Además, se determina la obligación que tiene el Gobierno de, junto con esta clasificación, dictar las disposiciones generales sobre la higiene, salubridad, seguridad y policía de los talleres (art. 22 del Reglamento de 13 de noviembre de 1900). Hasta el momento en el que se publicara esta clasificación, el art. 23 del Reglamento se remitía a las Juntas locales y provinciales como las competentes para determinar las industrias que deban considerarse como insalubres, peligrosas o incómodas.

Ya con anterioridad se habían intentado sin éxito formalizar diferentes normas que

---

<sup>620</sup> ESPUNY TOMAS, M.J., “El treball infantil i de menors...”, cit., pág. 68

regularán las industrias peligrosas e insalubres. Así, en 1889 se comisionó al diputado a Cortes D. Joaquín María Sanromá con el fin de que elaborara un proyecto en este sentido, proyecto que no prosperó. También desde el ámbito académico, en 1894, la Sociedad española de higiene presentó un interesante proyecto para la reglamentación de los establecimientos insalubres, peligrosos e incómodos, a través de su socio D. Miguel Robert<sup>622</sup>.

El art. 5 de la Ley de 13 de marzo de 1900 en sus apartados 1, 2 y 3 prohíbe a los niños menores de 16 años el trabajo subterráneo, la elaboración o manipulación de materias inflamables y el trabajo en las industrias calificadas de peligrosas o insalubres cuyo cuadro fije el Gobierno oído el parecer de las Juntas locales y provinciales. Además, se prohibía a los menores de dieciséis años la limpieza de motores y piezas de transmisión mientras esté la máquina funcionando. En relación a este punto, Pedro Estasén y Cortada relata como en las fábricas de Cataluña, en la sección de hilatura la limpieza de la máquina se realizaba en el momento en el que *“la selfactina se separaba de los bancos o pieza principal (portacilindros) introduciéndose el niño en el espacio que media entre el carro cuando se separa el aparato y con la mayor celeridad, haciendo esta operación en una posición muy violenta, pues el niño ha de estar encogido, y en los pocos segundos en que el carro de la selfactina va y viene, un descuido, una falsa postura, un resbalón, un pequeño calambre, una caída, una distracción producen fatalmente el accidente. En muchos casos, el niño encargado de la limpieza se encuentra cogido por la cabeza entre el carro de la selfactina y el portacilindros”*<sup>623</sup>. De este modo, una norma de seguridad tan elemental en el derecho industrial como la de parar los motores y demás elementos de transmisión para realizar las tareas de mantenimiento o conservación de la máquina es recogida en la Ley de 13 de marzo de 1900, pero solo resulta aplicable a los niños menores de 16 años.

Por su parte, el art. 9 del Reglamento de 13 de noviembre de 1900 define trabajo subterráneo, como aquel que se verifica en el interior de las minas o canteras, túneles,

---

<sup>621</sup> Art. 5 y 12 de la Ley de 13 de marzo y art. 21, 22 y 23 del Reglamento de 13 de noviembre de 1900.

<sup>622</sup> SALCEDO GINESTAL, E., *Estudios elementales de higiene industrial. Directorio de los patronos en la higienización de las industrias*, cit., pág. 218 y 219. La Sociedad española de higiene había sido fundada en 1881 por el Dr. Méndez Álvaro.

<sup>623</sup> ESTASÉN Y CORTADA, P., *Los accidentes del trabajo y el seguro de accidentes*, cit., pág. 222 y 223.

alcantarillado y demás trabajos análogos que no se ejecuten en la superficie o a cielo descubierto.

A pesar de lo limitado de su ámbito de aplicación subjetivo, este precepto ha de ser valorado como uno de los primeros que en materia de seguridad en el trabajo emanan del legislador. La extensión de esta disposición de seguridad laboral a todos los trabajadores, independientemente de su edad o de su sexo, hubiera chocado con escollos ideológicamente insalvables en el año 1900. El intervencionismo estatal en el mundo laboral se justificaba únicamente en la protección a los trabajadores más débiles y en su función de garante de la salud pública. Una extensión de este precepto para todos los trabajadores hubiera extralimitado el campo de aplicación de la norma, contraviniendo los principios liberales aún vigentes en el comienzo del s. XX.

Concluyendo, se puede afirmar que la norma pretende proteger a los menores frente a los riesgos inherentes a determinadas actividades consideradas peligrosas o insalubres, prohibiendo por ello que las empresas que desarrollen tales actividades utilicen a trabajadores menores. Ello se dispone con la única finalidad de preservar la salud del menor, de protegerle frente a los riesgos laborales, dotándole de un plus de protección frente al resto de los trabajadores asalariados, como después consagrará el art. 61 del Reglamento de 28 de julio de 1900<sup>624</sup>.

#### *4.1.3 El control de salud previo al acceso al trabajo.*

Otra disposición de índole higiénica aplicable tanto a menores como a mujeres es introducida por la Ley de 13 de marzo de 1900 en su artículo 10. Este precepto dispone que no puedan ser admitidos en los establecimientos industriales y mercantiles los niños, jóvenes o mujeres que no presenten certificación de estar vacunados y de no padecer ninguna enfermedad contagiosa. Este precepto es desarrollado por el Real Decreto de 13 de noviembre de 1900, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de 13 de marzo, que en su artículo 16 añade que se debe certificar además en el caso del

---

<sup>624</sup> A un propósito diferente obedece lo dispuesto en el artículo 6 de la norma que prohíbe a los menores de dieciséis años el trabajo en talleres en que se confeccionen escritos o grabados que puedan herir su moralidad. Este precepto trataba en último término preservar la salud moral del niño.

trabajador menor, que el trabajo que va a desarrollar no es superior a sus fuerzas, expresión indeterminada y ambigua cuyo cumplimiento quedaba totalmente a criterio discrecional del facultativo. Estos extremos se acreditarán mediante certificación facultativa gratuita y en papel de oficio, quedando estos documentos en poder del patrono quien los presentará siempre que a ello “*sea requerido por los Inspectores*”<sup>625</sup>.

Prescindiendo de su carácter más o menos discriminatorio, esta medida solo se puede justificar teniendo en cuenta el momento histórico en el que se promulga la norma. Ya en la Ley de 28 de noviembre de 1855 sobre el servicio general de sanidad, en su artículo 99, se establecía que los Ayuntamientos, los delegados de medicina y cirugía y las Juntas de sanidad y beneficencia tenían “*estrecha obligación de cuidar sean vacunados oportuna y debidamente todos los niños*”<sup>626</sup>. En una etapa de deficientes condiciones higiénicas y de epidemias como la de principios de siglo XX en España, en que los sector más afectados por las enfermedades contagiosas eran los más débiles, las mujeres y los niños, se hacía necesario establecer algún control con el fin de que las epidemias no afectaran a la totalidad de trabajadores empleados en los centros de trabajo. Con esta certificación de salud se pretendía evitar que las eventuales enfermedades contagiosas, que niños y mujeres eran propensos a padecer, fueran extendidas en el ámbito de los establecimientos mercantiles e industrias a los varones adultos, teóricamente mas sanos<sup>627</sup>.

#### 4.1.4 La especial protección de la maternidad.

Esta Ley da un gran paso al superar una actitud del legislador meramente prohibitiva en relación con el trabajo de la mujer y establecer también derechos específicos para ésta que giran en torno a las peculiares necesidades derivadas de la maternidad<sup>628</sup>. Se regula en esta norma el descanso por maternidad con reserva de puesto de trabajo, al

---

<sup>625</sup> El artículo 16 del Reglamento de 13 de noviembre comienza de este modo “*a perfilar la idea de inspección ya prevista entre una de las funciones de las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales*”. ESPUNY TOMAS, M.J., “El treball infantil i de menors...”, cit., pág. 76.

<sup>626</sup> *Gaceta de Madrid*, de 7 de diciembre de 1855.

<sup>627</sup> El carácter limitado en cuanto al ámbito de aplicación subjetivo de este precepto quedó superado parcialmente por el Real Decreto de 15 de enero de 1903 (*Gaceta* de 17 de enero de 1903), por el que se determina la vacunación obligatoria de viruela, afectando a todos los ciudadanos con independencia de su edad o sexo, y exigiendo su artículo 14 a los empresarios y directores de talleres y fábricas que todos sus empleados estuvieran vacunados contra esa enfermedad. En este sentido se recoge en LLUIS Y NAVAS, J., *Manual de Derecho Laboral*, cit., pág. 313 y 314.

prohibir su artículo 9 el trabajo de la mujer en las tres semanas posteriores al alumbramiento. Junto a esta prohibición absoluta de que la mujer trabaje tras el alumbramiento, el artículo configura un derecho potestativo de la obrera, obligando al patrono, en el caso de que la obrera solicite el cese por causa de “*próximo alumbramiento*”, a que le reserve el puesto desde que lo haya solicitado y hasta tres semanas después de dicho alumbramiento. Queda delimitado también en este último artículo de la norma la pausa de lactancia, una hora diaria divisible en dos periodos<sup>629</sup>, que no se puede descontar del salario y para cuyo ejercicio sólo se requería simple comunicación al patrono. Esta regulación se mantiene hasta nuestros días con pequeñas variaciones.

Se consolida de esta manera el trato diferenciado que la incipiente legislación social otorga a la mujer trabajadora y que estará presente en toda la legislación posterior<sup>630</sup>. Además de ser ésta la primera norma que se preocupa de un modo sistemático sobre la maternidad, se debe señalar que su protección a las obreras se extiende a las de todas las industrias, sin excluir a las de la agricultura que trabajan a jornal, lo que suponía un avance en cuanto a la progresiva extensión de los beneficios de las leyes sociales a este sector económico<sup>631</sup>.

Por su parte, el Reglamento de 13 de noviembre de 1900 introduce en su art. 18 un interesante e innovador supuesto cumplimentando lo dispuesto en el art. 9 de la Ley de 13 de marzo al establecer que, “*si de una certificación facultativa resultase que a las tres semanas la mujer no podía dedicarse, sin perjuicio de su salud, al trabajo que realizaba anteriormente, se le reservará su puesto una semana más*”. De este modo, la reserva de puesto de trabajo de tres semanas tras el alumbramiento queda ampliada en una semana más en el caso de que la reincorporación de la madre al puesto de trabajo pueda resultarle

---

<sup>628</sup> MONTOYA MELGAR, A., “El derecho del trabajo como instrumento de igualdad...”, cit., pág. 32.

<sup>629</sup> El Reglamento de 13 de noviembre de 1900, en su artículo 19 permite la división de la hora de lactancia en cuatro periodos, siempre que el niño fuera llevado a la madre en el lugar donde estuviera trabajando.

<sup>630</sup> Este trato diferenciador ya se había hecho patente en el Reglamento de Policía Minera, cuyo art. 33 prohibía a menores y a mujeres de cualquier edad el trabajo en el interior de las minas. Esta normativa supondrá el inicio de lo que se ha denominado la legislación laboral segregada por cuestión de género. Sobre este punto, NIELFA CRISTOBAL, G., “Trabajo, legislación y género en la España Contemporánea: los orígenes de la legislación laboral”, AAVV, *¿Privilegios o Eficiencia?. Mujeres y Hombres en los mercados de trabajo*, Alicante, Universidad de Alicante, 2003, pág. 37-56.

<sup>631</sup> CABEZA SANCHEZ-ALBORNOZ, S., “Legislación protectora de la maternidad en la época ...”, cit.,



perjudicial para su estado de salud. No parece que con una semana más de prórroga la situación que impidiera la incorporación de la madre pudiera ser removida, sin embargo debe valorarse esta medida como indiciaria de la especial protección que merece la salud de la madre trabajadora en el ámbito laboral.

Junto a esta medida protectora, el artículo 18 del Reglamento de 13 de noviembre de 1900 aclara lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de 13 de marzo sobre la posibilidad de solicitar el cese del trabajo de la operaria con reserva de puesto de trabajo con anterioridad al parto. Frente a la indefinición de la Ley que establecía que la obrera podía solicitar el cese con reserva de puesto de trabajo por “*próximo alumbramiento*”, el artículo 18 del Reglamento concreta el ejercicio de este derecho al permitir que la obrera realice esta solicitud a partir del octavo mes de embarazo, lo que clarifica el artículo 9 de la Ley dotándolo de mayor grado de seguridad jurídica<sup>632</sup>.

Pese a lo insuficiente de esta norma, se ha de valorar la misma como el inicio de un conjunto de exigencias normativas tendentes al control de las condiciones higiénico-sanitarias en los centros de trabajo, mostrándonos a un legislador cada vez más preocupado por las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores, y especialmente de aquellos que eran considerados más débiles.

#### **4.2. Las Juntas provinciales y locales de reformas sociales: cumplimiento y eficacia de la Ley de 13 de marzo de 1900.**

Para analizar la efectividad de la Ley de 1900 se debe partir del estudio de los mecanismos de exigencia previstos en la misma para su cumplimiento. Con la Ley de 1900 sobre condiciones de trabajo de mujeres y menores se vislumbra, por primera vez en la legislación social española, una firme voluntad política de que la norma fuera cumplida efectivamente en las empresas y en los centros de trabajo. El legislador, consciente de que el fracaso de la Ley Benot y de las disposiciones posteriores había venido marcado por la falta de medidas legales para exigir la efectividad de su cumplimiento, tuvo entre sus

---

pág. 154.

<sup>632</sup> En los mismos términos se pronuncia el Reglamento de 26 de marzo de 1902, por el que se aplica al ramo de la guerra la Ley de 13 de marzo de 1900, estableciendo el permiso de la mujer a partir del octavo mes de

prioridades el establecimiento de mecanismos que permitieran que la Ley sobre condiciones de trabajo de mujeres y menores no quedara, en la práctica, en el olvido.

Este sistema se basaba en tres elementos normativos relacionados entre sí. En primer lugar se disponía la implantación de un sistema de vigilancia del cumplimiento de la Ley, articulado a través de un cuerpo de inspección de trabajo profesionalizado e integrado en la administración pública. Como segunda garantía del cumplimiento de la norma, su artículo 18 declara públicas las reclamaciones y denuncias por incumplimiento de la legislación laboral, fomentando la creación de una red de informadores de posibles infracciones sociales, entre los que se encuentran las asociaciones obreras<sup>633</sup>. Por último, y con el fin de colaborar con la tarea encomendada a la inspección de trabajo, se crean unos organismos públicos de carácter representativo que pueden desarrollar por sí mismos la labor de vigilancia, las Juntas locales y provinciales de reformas sociales. Esta organización, que tiene carácter provisional, nace con la vocación de ser sustituida en cuanto se publique la Ley de jurados mixtos<sup>634</sup>.

Según determinaba el artículo 7 de la Ley, las Juntas locales estaban compuestas por una representación paritaria de obreros y patronos, un representante de la autoridad civil y otro de la eclesiástica. Las Juntas provinciales eran presididas por el gobernador civil de cada provincia y se formaban por la representación de las locales, más un vocal técnico de la Real Academia de Medicina, que tendrá como cometido “*informar acerca de las condiciones de higiene y salubridad en los trabajos de los talleres*”. La propia composición de las Juntas provinciales y la inclusión en su seno de un técnico sanitario, hace patente que uno de los principios inspiradores de la norma es el de salvaguardar la salud de los más débiles, menores y mujeres.

Las competencias que la Ley de 13 de marzo de 1900 atribuía a las Juntas locales y provinciales de reformas sociales eran muy amplias. Tenían, entre otras funciones, las de

---

embarazo y la ampliación a las cuatro semanas después del parto (artículo 11).

<sup>633</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LV.

<sup>634</sup> La Real Orden de 9 de junio de 1900 (Gaceta 10 de junio) dispuso la constitución provisional de las Juntas locales y provinciales de reformas sociales, hasta que se publicara la Ley de jurados mixtos, y dictó las normas sobre su composición y funcionamiento. AA.VV., *La legislación social en la historia de España de la Revolución liberal a 1936*, cit. pág. 66.

inspección laboral y de vigilancia de cumplimiento de la Ley, realización de estadísticas de trabajo, funciones de información y de resolución de conflictos etc. Los artículos 13 y 14 de la norma incluso las autorizaba para determinar las sanciones administrativas que se imponían por las autoridades locales o provinciales por incumplimientos de la normativa laboral. El importe de estas sanciones oscilaba entre 25 y 250 pesetas y se prevé que su recaudación se ingrese en las Juntas locales para mejorar la educación del obrero.

Entre todas estas competencias atribuidas, destaca la que recoge el artículo 7 que dispone que las Juntas locales y provinciales cuidarán de que todo centro de trabajo cuente con las condiciones de salubridad e higiene apropiadas. Esta misma función es encomendada, en idénticos términos, por el Reglamento de 13 de noviembre en aplicación de la Ley, en sus arts. 35 y 36, que parece reforzar el carácter general de esta función de inspección. El artículo 35 determina que en el caso de que la Junta local requiera a la provincial una inspección sobre las condiciones de salubridad e higiene de fábricas o industrias, se asignará a la misma necesariamente a un vocal técnico. Por su parte, el artículo 36 se refiere a que *“Los inspectores encargados de velar por el cumplimiento de la Ley dirigirán sus visitas a inspeccionar las condiciones higiénicas del taller, la organización del trabajo y el cumplimiento de la obligación escolar”*, y determina que *“la inspección de la higiene del taller abrazará la limpieza, salubridad y seguridad del establecimiento”*. En el caso de que lo estimaran necesario, los inspectores podrán solicitar el concurso de las Juntas de sanidad o incluso el dictamen de un médico que les acompañe en su visita (art. 36 del Reglamento). A continuación, el artículo detalla el resto de funciones de inspección, acotando su aplicación a mujeres y niños, por lo que una interpretación *“a contrario”* nos lleva a concluir que la labor de inspección, en materia de seguridad e higiene, debe entenderse aplicable a la totalidad de los trabajadores. De este modo, y según el literal de la norma, cabe interpretar que la función de vigilancia de las condiciones de salubridad e higiene en los centros de trabajo, no se limita en su contenido a los trabajadores menores o a las mujeres, sino que se extiende a funciones de control y vigilancia genérica en materia de prevención de riesgos laborales en todos los centros de trabajo y respecto a todos los trabajadores

Este entramado normativo y orgánico pretendido por la Ley de 13 de marzo de 1900 no tuvo todo el éxito que en principio se podría haber esperado, aunque resulta difícil

saber hasta que punto esta legislación obrera de inicios de siglo tuvo aplicación efectiva en las relaciones de trabajo<sup>635</sup>. Ciertamente es, que la legislación social sobre mujeres y niños no encontraba tanta resistencia en la opinión pública como la legislación sobre accidentes del trabajo, que siempre se hallaba dispuesta a acoger la primera “*con simpatía, sin necesidad de grandes esfuerzos de ingenio para fundamentarlas*”<sup>636</sup>.

Los tratadistas de la época señalan el incumplimiento sistemático de la norma: “*nos consta que la expresada ley es infringida con gran frecuencia, hasta el extremo de que puede afirmarse que no se guardan sus preceptos en la vida práctica de la industria...es una ley cadavérica*”<sup>637</sup>. Así, aunque la reglamentación era laudable, colocando a nuestra legislación en esta materia a nivel de las más avanzadas en Europa, su objeto no fue cumplido y ello porque en España se hacía preciso, como señala el Dr. Eleizegui, “*educación higiénica del pueblo, la vulgarización científica*”<sup>638</sup>. Diferentes testimonios de la época nos dan buena cuenta de los incumplimientos sistemáticos de la Ley de 13 de marzo de 1900. Entre otros podemos destacar los siguientes: denuncia formulada por las Federaciones obreras de Málaga y Agrícola Andaluza al Instituto de Reformas Sociales tratada en sesión de 9 de julio de 1904<sup>639</sup>, la realizada en 1904 por la Asociación de dependientes peluqueros- barberos de Madrid sobre el trabajo de menores de catorce años en locales con deficientes condiciones higiénicas ante el mismo organismo<sup>640</sup> o la denuncia de los vocales obreros de la Junta local de Castro- Urdiales en octubre de 1905 al Instituto de Reformas Sociales<sup>641</sup>.

El artículo 16 de la norma imponía al Gobierno la obligación de dictar en el plazo de seis meses los reglamentos necesarios para la efectividad de la misma. Pese a lo

---

<sup>635</sup> DE LA VILLA, L.E., “Nacimiento del derecho...”, cit., pág. 567.

<sup>636</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 168.

<sup>637</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, R. “Comentarios a la Ley de...”, cit., pág. 535. Por su parte Marvaud, nos indica que esta Ley al igual que el resto de normas sociales en España, salvando la Ley de Accidentes de 1900, no se observan y que sólo existen sobre el papel: “*Como sucede frecuentemente al Sur de los Pirineos, muchas leyes de una claridad y de una armonía de construcción casi perfectas sólo existen sobre el papel*”. MARVAUD, A. *La cuestión social en España*, cit., pág. 288. En el mismo sentido, BERTRANS SOLSONA, J., *Manual Práctico del Patrono y Obrero ante el Tribunal Industrial*, cit., pág. 102

<sup>638</sup> ELEIZEGUI LÓPEZ, J.I. , *Nociones de Higiene Industrial*, cit., pág. 8 y 56.

<sup>639</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 3 (1904), pág. 161.

<sup>640</sup> *Ibidem*, nº 7 (1905), pág. 475.

<sup>641</sup> *Ibid.*, nº 17 (1905), pág. 364.

perentorio del plazo, su efectiva implantación vino marcada por la característica parsimonia que ha presidido la ejecución de la legislación laboral española y no existirá un órgano de auténtico control hasta 1906, momento en que se dicta el Reglamento de la inspección de trabajo<sup>642</sup>.

Por otra parte, según los indicios disponibles, cabe pensar que la formación de Juntas locales de reformas sociales fue lenta, al igual que la utilización de la denuncia pública como mecanismo de control del cumplimiento normativo<sup>643</sup>. El Gobierno mostró su preocupación por esta conformación irregular de las Juntas, de cuya constitución y funcionamiento dependían en gran parte el éxito de la legislación obrera<sup>644</sup>. Diferentes ordenes circulares reflejan esta preocupación gubernamental, a la vez que atestiguan la lenta conformación de las Juntas. Entre otras cabe destacar las siguientes:

- Real Orden de 21 de junio de 1902, dictando reglas sobre la constitución de las Juntas provinciales y locales de reformas sociales, que debían ser constituidas en el término de un mes.
- Real Orden circular de 12 de agosto de 1902, estimulando la creación de las Juntas provinciales y locales de reformas sociales por parte del Ministro de la Gobernación, sobre todo en lo que se refiere a la inspección de las condiciones higiénicas del taller y a la limpieza, salubridad y seguridad de los establecimientos, y en particular al trabajo de las mujeres y niños. En la Orden se daba respuesta a las alegaciones formuladas por los patronos, en tanto que entendían que las inspecciones en materia de seguridad e higiene no podían ser ejecutadas por las Juntas locales y provinciales, porque no tenían la capacidad necesaria para conocer e informar sobre estos extremos. La Real Orden reafirma la competencia de dichos organismos para inspeccionar sobre materia preventiva, recordando que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de 13 de marzo y 36 de su Reglamento de

---

<sup>642</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LVI.

<sup>643</sup> Como se señaló “*desgraciadamente, estas Juntas sólo funcionaban en un pequeño número de lugares en el reino. Hasta ahora -1910-su papel ha sido insignificante*” MARVAUD, A. *La cuestión social en España*, cit., pág. 288

<sup>644</sup> *Reglas para el funcionamiento de las Juntas locales y provinciales de Reformas Sociales*, en *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 17 (1905), pág. 342.

aplicación, en las inspecciones sobre esta materia se cuenta con la participación de un vocal técnico, designado por la Real Academia de Medicina, cuyo cometido es precisamente informar sobre las condiciones de seguridad y salud en los talleres e industrias sujetos a inspección<sup>645</sup>.

- RR.OO. de 24 de agosto de 1903, de 3 de agosto y 22 de noviembre de 1904, de 18 y 24 de enero de 1905 y de 20 de junio de 1907<sup>646</sup>.

Sin embargo, y a pesar de las múltiples indicaciones gubernamentales, las circulares no tenían la eficacia deseada y se convertían en disposiciones fragmentarias de las que hacían caso omiso las escasas Juntas constituidas, impregnadas de la acción caciquil, ya que cada alcalde determinaba la constitución de las Juntas a su capricho y “*así resulta que se eligen vocales obreros a gusto de los patronos*”<sup>647</sup>. Por ello, la doctrina de la época requería, cuando antes, la constitución de un cuerpo de inspección de leyes obreras que resultara independiente<sup>648</sup>.

Pese a lo expuesto, el grado de inaplicación de la Ley de 1900 sobre condiciones de trabajo de mujeres y menores no es comparable a la inoperancia absoluta de las leyes tuitivas de finales del s. XIX. En todo caso, e independientemente de cualquier consideración en relación a su aplicación en la práctica, se ha de valorar esta Ley por las aportaciones realizadas en materia de seguridad e higiene de mujeres y menores y sobre todo por constituir una de las normas pioneras en nuestro ordenamiento jurídico en el establecimiento de unos mecanismos administrativos y colectivos con el fin de exigir el cumplimiento de la incipiente normativa social<sup>649</sup>.

---

<sup>645</sup> Se basa la Real Orden referida en el informe de la Comisión de Reformas Sociales sobre el modo de ejercer la inspección en las fábricas, talleres y establecimientos, TORRENTS Y MONNER, A. y CALVO MARTINEZ, J., *Manual completo de Leyes sobre Trabajo con comentarios y formularios*, cit., pág., 241 a 245.

<sup>646</sup> Todas ellas en TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 89 a 93.

<sup>647</sup> MORATO, J.J., en *Abc*, 11 de septiembre de 1903.

<sup>648</sup> SALCEDO GINESTAL, E., *Estudios elementales de higiene industrial. Directorio de los patronos en la higienización de las industrias*, cit., pág. 217.

## CAPÍTULO III

### **APLICACIÓN JUDICIAL DE LA LEY DE ACCIDENTES DEL TRABAJO EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS RESOLUCIONES EN ESTA MATERIA (1900-1907).**

La doctrina ha venido manteniendo tradicionalmente que los años inmediatamente posteriores a la promulgación de la L.A.T. vinieron marcados por su inaplicación, existiendo un desfase entre los contenidos de la Ley y la realidad de los hechos<sup>650</sup>. Sin embargo, si se analizan todas las resoluciones judiciales existentes desde la promulgación de la Ley hasta la creación de los Tribunales Industriales en 1908, se observa como la Ley Dato fue progresivamente aplicada por Jueces y Tribunales, no cabiendo colegir de aquellas una inaplicación absoluta de los preceptos preventivos contenidos en la L.A.T..

A los efectos de valorar la efectiva aplicación judicial de las normas de prevención de riesgos laborales contenidas en la L.A.T. en la etapa inmediatamente posterior a su entrada en vigor, en el presente capítulo se analizan todas las resoluciones judiciales emitidas entre 1900 y 1907 por Jueces y Tribunales, extrayendo a partir de su estudio sistemático diferentes conclusiones sobre la aplicación y eficacia de la Ley de 1900. Se parte del análisis de la jurisprudencia, concebida ésta como permanente discusión de

---

<sup>649</sup>MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LVI.

<sup>650</sup> DE LA VILLA, L.E., “Nacimiento del derecho...”, cit., pág. 567. Así lo manifestaba el Sr. Moret, en sesión de 19 de abril de 1906 en el Instituto de Reformas Sociales, al señalar que era un problema social el referente a la administración de justicia de la clase obrera, requiriéndose un procedimiento eficaz, barato y sencillo. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 23 (1906), pág. 853.

problemas buscando puntos de vista para su solución y como instrumento que nos ayuda a conocer de modo más profundo la propia esencia del mismo problema que pretende solucionar<sup>651</sup>. Es con este último propósito con el se procede a este detallado análisis jurisprudencial.

Hasta la entrada en vigor de la legislación sobre los Tribunales Industriales, los cauces procesales para reclamar por los daños derivados de accidente de trabajo, eran los propios del Derecho Civil. Esta situación, ha sido considerada tradicionalmente como una limitación importante para la exigencia del cumplimiento de las prescripciones en materia de accidentes de trabajo. Desde esta perspectiva, se mantiene que la ausencia de un procedimiento judicial a la medida de las conveniencias del mundo del trabajo favorece que las normas sobre accidentes laborales se incumplan. El proceso civil español, caracterizado por su lentitud e ineficacia, no estaba preparado “*para hacer frente al creciente número de conflictos laborales que la incipiente era industrial iba a ocasionar*”. Con este panorama, la creación de un proceso especial basado en la rapidez y en la eficacia, implicando oralidad y gratuidad, se hacía necesario<sup>652</sup>.

A finales del siglo XIX, la situación procesal- laboral era, en palabras de Alonso Olea, de “*muy sencilla descripción: no existía una jurisdicción laboral especial, estando atribuido el conocimiento a la jurisdicción civil ordinaria...y procesos ordinarios, en lógica correspondencia con el muy escaso desarrollo de normas sustantivas específicamente laborales*”<sup>653</sup>. Este panorama cambió con la promulgación de la L.A.T. y con su Reglamento de aplicación, que es la primera norma importante y específicamente

---

<sup>651</sup> VIEHWEG, T., *Tópica y jurisprudencia*, cit., pág. 146.

<sup>652</sup> MONTERO AROCA, J. *Los Tribunales de Trabajo (1908-1938). Jurisdicciones especiales y movimiento obrero*, Valencia, Universidad de Valencia, 1976, pág. 17.

<sup>653</sup> ALONSO OLEA, M., “Sobre la historia de los procesos de trabajo”, en *Revista de Trabajo*, nº 56 (1966), pág. 10. En sentido estricto, no resulta técnicamente correcta la distinción entre jurisdicción ordinaria y jurisdicciones especiales, ya que la función jurisdiccional como potestad dimanante de la soberanía del Estado es necesariamente única. De este modo, resulta técnicamente más adecuado referirse a órdenes jurisdiccionales, diferenciándolos por razón de la materia, o distinguir entre Tribunales ordinarios, especializados o especiales. Siguiendo a Montero Aroca, los Tribunales especializados y los Tribunales especiales son aquellos a los que se les atribuye el conocimiento de parcelas concretas del ordenamiento jurídico, diferenciándose los primeros frente a los segundos en el estatuto del personal jurisdiccional. Así, en los Tribunales especializados el estatuto del personal jurisdiccional debe ser el mismo que el existente en los Tribunales ordinarios, siendo distinto este estatuto en el caso de los Tribunales especiales. MONTERO AROCA, J., *El Proceso Laboral*, Barcelona, Librería Bosch, 1979, Tomo I, pág. 29 a 31. En el mismo sentido, GARCÍA NINET, J.I. y otros, *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 202.



laboral que contiene “*una referencia muy concreta al problema procesal*”<sup>654</sup>.

Cabría preguntarse en los primeros años de vigencia de la L.A.T. y hasta la promulgación de la norma reguladora de los Tribunales Industriales, que tipo de respuesta dio el proceso civil a las reclamaciones derivadas de los accidentes laborales y, en concreto, a aquellas reclamaciones relacionadas con la normativa de prevención de riesgos laborales existente en la época.

## **1.- EL PROCESO CIVIL COMO CAUCE DE RESOLUCION DE CONFLICTOS LABORALES.**

La propia esencia de la legislación de trabajo exige unos medios jurisdiccionales que solventen las eventuales controversias que puedan surgir entre las partes implicadas en las relaciones laborales. La creación de un proceso especial en el ámbito laboral debe cumplir dos premisas: facilitar el acceso a la administración de justicia por parte de los trabajadores, compensando las dificultades particulares de defensa jurisdiccional que derivan de su posición de dependencia económica y de subordinación jurídica, y establecer un procedimiento eficaz que permita adaptar el funcionamiento de los Tribunales a las exigencias específicas del mundo del trabajo<sup>655</sup>.

En términos de la época, resultaba necesario la creación de un procedimiento para que “*las leyes que protegen al obrero tengan en la vida jurídica una efectividad real, positiva, de resultados beneficiosos*”, garantizando que la parte más débil de la contienda litigiosa, el obrero frente al patrono, no abandone su reclamación “*por la imposibilidad económica o por cansancio...acercándose de este modo la justicia a lo justiciable*”<sup>656</sup>. Las nuevas normas sociales necesitaban de procedimientos y órganos especiales, que estuvieran marcados por principios como la gratuidad, la rapidez, la flexibilización de las formalidades e incluso la libre iniciativa del Juez para suplir las deficiencias de los litigantes<sup>657</sup>.

---

<sup>654</sup> ALONSO OLEA, M., “Sobre la historia de los procesos...”, cit., pág. 11.

<sup>655</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LVII.

<sup>656</sup> PUIG MARTINEZ, C. y MASCARELL LLACER, L., *Tribunales Industriales. Accidentes del Trabajo*, cit., pág. VII.

<sup>657</sup> DE HINOJOSA FERRER, J., *El enjuiciamiento en el derecho del trabajo*, cit., pág. 10. Desarrolla los

Hasta 1908 no existieron en España Jueces de trabajo, ni procesos de esta naturaleza, conociendo de las pretensiones basadas en las normas incipientes de Derecho del Trabajo el orden civil de la jurisdicción<sup>658</sup>. La creación de un orden jurisdiccional especial que conociera del derecho industrial, se enmarcaba en la época en la discusión más amplia referente a la conveniencia del establecimiento de Tribunales especiales, entendidos, no ya como el producto de un privilegio, sino como un resultado lógico del principio de especialidad técnica<sup>659</sup>.

A favor de que el orden jurisdiccional civil tuviera conocimiento de todas las cuestiones sociales, se alegaba que suponía una garantía para todos los ciudadanos. La uniformidad en la legislación y la coherencia en el ordenamiento jurídico, venía en gran medida determinada por la unidad jurisdiccional, “*preciada conquista de la Revolución Francesa*”. Frente a aquellos que defendían la jurisdicción especial, por entender que los Jueces de la ordinaria no tenían suficiente preparación, se argumentaba que, conociendo el orden jurisdiccional civil cuestiones de gran complejidad, no existía ningún tipo de razón que justificara la sustracción de su conocimiento de los litigios laborales<sup>660</sup>. Así, se apuntaba que los Tribunales civiles conocían de “*asuntos muchísimo más importantes, embrollados y difíciles*”, por lo que el argumento de la ausencia de preparación de los Jueces ordinarios no podía ser aportado en defensa del orden jurisdiccional especial<sup>661</sup>.

Sin embargo, se fue generando una línea crítica dentro de los defensores de esta unidad, que determinaba que la misma admitía excepciones, como era el caso del ámbito

---

principios que inspiran el proceso laboral, MONTOYA MELGAR, A., y otros, *Curso de procedimiento laboral*, Madrid, Tecnos, 5ª edición, 1998, pág. 70 a 74.

<sup>658</sup> ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES, C., *Derecho procesal del trabajo*, Madrid, Civitas, 6ª edición, 1991, pág. 30.

<sup>659</sup> Efectivamente, el orden jurisdiccional especial que se pretendía establecer para la atención de los conflictos laborales, respondía a un deseo de eficacia y tecnicismo, siendo especial por razón de la materia, y no por razón de las personas a las que juzga. CALVO Y CAMINA, P., *Comentarios a la Ley de Tribunales Industriales*, Madrid, Librería General de Victoriano Pérez, 1917, pág., XI.

<sup>660</sup> PÉREZ SERRANO, J., *La organización y el funcionamiento de los Tribunales de Trabajo en la Legislación comparada y su posible aplicación a España*, Madrid, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1936, pág. 15. Sin embargo, no faltan autores que justifican la creación de Tribunales especiales en el ámbito laboral por razón de la mayor preparación que requiere el juzgador en esta rama del ordenamiento jurídico. DE AGUINAGA TELLERÍA, A., *Teoría del Derecho del Trabajo. Conceptos fundamentales*, cit., pág. 111.

<sup>661</sup> CALVO Y CAMINA, P., *Comentarios a la Ley de Tribunales Industriales*, cit., pág., 26.

industrial, donde el carácter especial de los conflictos hacía necesaria la creación de “*un órgano de derecho pretorio adecuado*” que conozca a fondo el cambiante mundo de las relaciones laborales y la, aunque incipiente, cambiante legislación social<sup>662</sup>. Esta especial configuración de las normas sociales hacía preciso un proceso más ágil, breve y barato<sup>663</sup>.

### **1.1 La solución transitoria adoptada por la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900.**

La L.A.T. es la primera norma sustantiva de nuestro ordenamiento jurídico que introduce un procedimiento especial para los litigios del trabajo<sup>664</sup>. Determinaba en su art. 14 una regulación provisional, estableciendo que mientras se dictaran las disposiciones relativas a los Tribunales o Jurados especiales, el conocimiento de los conflictos que surjan de la aplicación de la Ley se atribuirá a los Jueces de primera instancia, con arreglo a los procedimientos establecidos para los juicios verbales y con los recursos que se determinan en la Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>665</sup>.

Se dotaba de este modo al Juzgado de primera instancia de competencia para conocer los litigios derivados de los accidentes de trabajo y se adoptaban, con el fin de primar la celeridad, los trámites del juicio verbal, al igual que en otros procedimientos de la época como las reclamaciones de alimentos provisionales<sup>666</sup>. La rapidez en resolver las contiendas atinentes a las clases jornaleras y desvalidas se constituía así como uno de los objetivos principales de la L.A.T.<sup>667</sup>. Por tanto, se intentó implementar un procedimiento expedito y poco costoso, sin necesidad de formulismos o rituales en la demanda, ni asistencia de abogado o procurador obligatoria<sup>668</sup>.

Pese a que se prevé un procedimiento rápido y sencillo, el legislador no quiso que

---

<sup>662</sup> ZARAGOZA Y GUIJARRO, J., *Tribunales Industriales*, Madrid, Hijos de Reus, 1912, pág. 10.

<sup>663</sup> CALVO Y CAMINA, P., *Comentarios a la Ley de Tribunales Industriales*, cit., pág., 26.

<sup>664</sup> DE HINOJOSA FERRER, J., *El enjuiciamiento en el derecho del trabajo*, cit., pág. 20. En idénticos términos se pronuncia PÉREZ SERRANO, J., *La organización y el funcionamiento de los Tribunales de Trabajo en la Legislación comparada y su posible aplicación a España*, cit., pág. 190.

<sup>665</sup> El procedimiento de los juicios verbales ante los jueces de primera instancia quedaba regulado en los artículos 715 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

<sup>666</sup> OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 43.

<sup>667</sup> ZORRILLA RUIZ, M.M., *Derecho del Trabajo y proceso de cambio social*, cit., pág. 21.

<sup>668</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 200.

ello fuera en detrimento de las garantías de los justiciables, por lo que se aplica un completo sistema de recursos, como “*lo exigía la índole de la nueva legislación*”<sup>669</sup>. Frente a la sentencia dictada por el Juzgado de primera instancia, cabía interponer recurso de apelación en la Audiencia territorial competente de acuerdo a los artículos 702 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>670</sup>. Contra ésta última resolución cabría, si se reúnen los requisitos procesales oportunos, recurso de casación de acuerdo a los artículos 1689 y siguientes del mismo cuerpo legal<sup>671</sup>. Esta pretendida transitoriedad de la competencia del orden civil de la jurisdicción en materia de accidentes de trabajo no fue tal y la misma se mantuvo hasta la entrada en vigor de los Tribunales Industriales, regulados por la Ley de 19 de marzo de 1908<sup>672</sup>.

### 1.2 Justicia ordinaria *versus* justicia municipal.

La atribución provisional del conocimiento de los litigios derivados de los accidentes de trabajo a la justicia ordinaria era lógica, teniendo en cuenta que mientras se organizaban los Tribunales Industriales, debía corresponder a algún orden jurisdiccional el conocimiento de las reclamaciones derivadas de la Ley de 1900, con el fin de que la misma se pudiera aplicar inmediatamente. Esta disposición iniciaba una larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico, de encomendar a técnicos de derecho la resolución de los conflictos derivados de los accidentes de trabajo y no a “*entidades de amigable composición*”<sup>673</sup>.

Sin embargo, se criticó que esta atribución provisional se diera a los Jueces de primera instancia, ya que si la finalidad de la norma era beneficiar a la clase obrera, hubiera sido más apropiado que conocieran de los asuntos derivados de accidentes de trabajo, de modo provisional, los Juzgados municipales. De este modo, el pleito sería más rápido y se acelerarían las resoluciones respecto a los trámites de los Juzgados de primera

---

<sup>669</sup> DE HINOJOSA FERRER, J., *El enjuiciamiento en el derecho del trabajo*, cit., pág. 21.

<sup>670</sup> Este extremo quedó sentado rápidamente por la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 1902, que casó y anuló un pronunciamiento de la Audiencia de Sevilla que negaba la posibilidad de recurrir en apelación en los juicios sobre accidentes de trabajo. BUYLLA, A., “Prólogo” a GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. XI.

<sup>671</sup> SANCHEZ DE OCAÑA, R. *Ley de Enjuiciamiento Civil anotada con la Jurisprudencia, concordada con el Código de Comercio antiguo y con el vigente, y seguida de todas las disposiciones complementarias*, Madrid, Centro Editorial de Góngora, 3ª edición, 1891, pág. 471.

<sup>672</sup> ESTIVAL ALONSO, L., “Orígenes de los Juzgados de lo Social. Evolución Histórica”, en *Diario La Ley*, D-229, Tomo 4 (1996).

instancia, ya que, si bien, éstos se realizaban conforme a las prescripciones propias de los juicios verbales, se tardaban varios meses entre la presentación de la demanda y el momento en que se dictaba la sentencia y, aún mucho más, en el momento en que tuviera cabida la apelación ante la Audiencia<sup>674</sup>.

De esta misma opinión eran las compañías aseguradoras, al entender que la consecución de un procedimiento judicial, sencillo, fácil, barato y rápido pasaba necesariamente por la justicia municipal<sup>675</sup>.

Contra esta opinión se manifestaba parte de la doctrina de la época, al señalar que la atribución del conocimiento provisional a los Jueces de primera instancia había sido acertada, ya que, por una parte, al acogerse a los trámites del juicio verbal se primaba la celeridad, y por otra, resultaban éstos más independientes que los Jueces municipales, *“pues dado el carácter político que desgraciadamente hoy tienen, hubiera podido ser un peligro poner en sus manos las reclamaciones a que ha de dar lugar la nueva ley”*<sup>676</sup>. Por la parte obrera, también se consideraba acertada la atribución de los litigios a los Jueces de primera instancia, como se deducía de las palabras del vocal del Instituto de Reformas Sociales, Sr. Ormaechea, en su intervención en la sesión de 26 de abril de 1905, en la cual discutiendo el órgano jurisdiccional competente para conocer los asuntos del que sería el contrato de trabajo, solicitaba que fueran los Jueces de primera instancia, con el fin de huir *“de la dependencia en que, con relación a patronos y a la política, pueden estar los Jueces municipales”*<sup>677</sup>.

---

<sup>673</sup> HERNÁINZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, cit., pág. 384.

<sup>674</sup> BERTRANS SOLSONA, J., *Manual Práctico del Patrono y Obrero ante el Tribunal Industrial*, cit., pág. 56. Así lo hacía constar el Inspector regional de la región quinta, al señalar en la Memoria de la Inspección de 1907, que comprobó pleitos, como uno en Alacuás, con más de dos años de dilación, o en Alicante y Cartagena, con más de uno, desde que acontece el accidente. En contra de esta opinión, se señaló inmediatamente después de la entrada en vigor de la Ley, que *“en la Audiencia de Madrid, se suelen ventilar estos recursos- en referencia a los de apelación- en doce, diez, y hasta cinco días, lo cual constituye motivo de aplauso entusiasta para esa alto Tribunal, que con tal laboriosidad y celo secunda los planes del legislador”*. OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo* cit., pág. 43.

<sup>675</sup> MONTERO GARCIA, F., *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 168.

<sup>676</sup> RAVENTOS, S. *Ley Sobre Accidentes de Trabajo. Su articulado y comentarios al mismo*, cit., pág. 13. Ratificando esta teoría, se ha señalado por la doctrina más autorizada, que los Juzgados municipales habían caído en un descrédito total ante la sociedad, por lo que la acción del legislador de atribuir el conocimiento a los Juzgados de primera instancia resultó acertada. MONTERO AROCA, J. *Los Tribunales de Trabajo (1908-1938). Jurisdicciones especiales y movimiento obrero*, cit., pág. 28.

<sup>677</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 11 (1905), pág. 819.

En este mismo sentido se manifestó el Tribunal Supremo en la Sentencia de 6 de octubre de 1902, al señalar que el espíritu de la Ley Dato *“ha sido establecer el procedimiento más breve y sencillo y a la vez menos gravoso para patronos y obreros, como es el juicio verbal, pero encomendando el conocimiento del asunto para mayores garantías de acierto e independencia al Juez de primera instancia con arreglo a los procedimientos establecidos para los juicios verbales”*<sup>678</sup>.

### **1.3 Limitaciones del proceso civil en su aplicación a los accidentes del trabajo.**

#### *1.3.1 El problema de la competencia territorial.*

Una de las mayores críticas a la aplicación del proceso civil a los litigios sobre accidentes laborales es la que se refiere a la competencia territorial, ya que la Ley de 30 de enero de 1900 no introducía ninguna norma específica respecto al lugar donde se debía interponer la demanda en relación con los accidentes de trabajo, con lo que parecía que tenía que aplicarse la legislación procesal civil, lo que podía dar lugar a efectos perversos al obligar al trabajador accidentado a ejercitar su derecho en el domicilio del patrono, que pudiera estar muy distante del lugar de la prestación de los servicios.

En efecto, de acuerdo con la Ley de Enjuiciamiento Civil, en su art. 62, a efectos de competencia territorial, las acciones personales (como la derivada de los accidentes de trabajo) se ejercitarían en el Juzgado del lugar donde fuera exigible la obligación y, no constando éste expresamente, el demandante se debía remitir al órgano jurisdiccional del domicilio del demandado, salvo pacto en contra de sumisión expresa o tácita<sup>679</sup>. La jurisprudencia del Tribunal Supremo entendió durante los primeros años de vigencia de la Ley de 1900, hasta la Sentencia de 8 de julio de 1907, que el Juzgado competente para el conocimiento de la demanda era siempre el Juez del domicilio del patrono. Con posterioridad, la meritada sentencia de 1907 y la de 11 de octubre del mismo año, iniciarían una línea jurisprudencial que defendería como Juez competente para conocer las

---

<sup>678</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 3 (1904), pág. 188.

<sup>679</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 16 (1905), pág. 279. Entre otras, resumen esta doctrina las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1906 y de 30 de octubre de 1907.

acciones derivadas de la Ley de Accidentes al del lugar donde la obligación hubiera de cumplirse<sup>680</sup>.

Este problema fue formulado brillantemente por el fiscal del Tribunal Supremo, D. Trinitario Ruiz y Valarino, entendiendo que se debía superar la estricta concepción civilista en cuanto a competencia territorial del orden civil de la jurisdicción, debido a que la Ley de Accidentes del Trabajo era una Ley de marcado orden público e interés social, no obstante el índole civil de los procedimientos que de la misma se derivaban<sup>681</sup>. El ministerio fiscal entendía que la práctica y la jurisprudencia vigentes no podían ser de estricta aplicación cuando se trata de reclamaciones por accidentes de trabajo, debiendo resolverse las cuestiones de competencia a favor del Juez del lugar donde ocurrió el accidente, ya que la naturaleza especial de la obligación reclamada era diferente al resto de las acciones civiles y mercantiles, siendo *“de aquellas que debían ser cumplidas en determinado lugar que no correspondía fijar a las partes puesto que sus pactos no alcanzan a modificar los preceptos de la ley de que se trate”*<sup>682</sup>.

Abundando en lo anterior, la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 1904, en el relato fáctico de los hechos, y exponiendo la postura del ministerio fiscal frente a un conflicto de competencia territorial, determinaba que obligar al obrero accidentado a reclamar en el domicilio social del demandado podía suponer *“desnaturalizar por completo la ley de Accidentes del trabajo, desde el momento que, desconociendo sus disposiciones, se obligase al obrero, para ejercitar su derecho y deducir la acción correspondiente a salir de la jurisdicción del Tribunal a que pertenezca el taller, la fábrica o la mina donde preste sus servicios y donde cobre sus salarios, para ir adonde el patrono le conviene establecer su residencia, pues sería burlar la ley con dilaciones y gastos al obrero, que recorrería un verdadero “vía crucis” en demanda de su derecho”*. El obligar al obrero, a accionar en defensa de su derecho en un Tribunal distante de donde acaeció el accidente, supondría dar una eficacia ilusoria a la Ley de Accidentes del Trabajo y, vulnerando su espíritu, *“no resultaría de protección para el obrero víctima de un*

---

<sup>680</sup> Recoge perfectamente esta transición interpretativa CALVO Y CAMINA, P., *Comentarios a la Ley de Tribunales Industriales*, cit., pág., 144.

<sup>681</sup> Memoria del fiscal del Tribunal Supremo D. Trinitario Ruiz y Valarino, en *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 16 (1905), pág. 279.

<sup>682</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 16 (1905), pág. 281

*accidente del trabajo...además de que, por analogía con la ley de Enjuiciamiento criminal, el Juez competente debe ser el del lugar donde ocurrió el accidente*<sup>683</sup>.

En términos similares expresaba el ministerio fiscal su postura en la sentencia de 15 de noviembre de 1904, al señalar que, aunque la Ley de Accidentes del Trabajo ni su Reglamento habían determinado leyes que fijaran la competencia, resultaba evidente que de su espíritu se deducía *“que la intención del legislador fue la de proteger al obrero, y razones de humanidad y justicia hacían comprender hasta la evidencia que al mandar al trabajador a que litigase al domicilio del patrono, o lo que es más absurdo, al del representante de una Sociedad a muchas leguas del punto de su residencia, para lo que necesitaba recursos que no tiene, no era ni podía haber sido la intención del legislador al promulgar la ley de Accidentes del trabajo, que, siendo tan beneficiosa para el obrero, sería ineficaz y absurda en el caso de no amparar esta doctrina*”<sup>684</sup>.

A la misma conclusión llegaron los primeros comentaristas de la L.A.T., los cuales entendían que eran competentes los órganos jurisdiccionales del lugar donde ocurrió el accidente. Entre otros motivos, se alude a la aplicación analógica del artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, según el cual son competentes para conocer los juicios de faltas y causas criminales los órganos jurisdiccionales del lugar donde se cometió el hecho punible. Junto a este argumento, se aludía al espíritu pro operario que había inspirado al legislador en la redacción de la nueva legislación de accidentes<sup>685</sup>.

Pese a la contundente postura del ministerio fiscal y de la doctrina, este criterio no fue compartido por la primera jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se mostró con clara tendencia a interpretar estrictamente la norma procesal civil, en cuanto a la resolución de conflictos jurisdiccionales, atribuyendo la competencia al Juez del domicilio del demandado, salvo en aquellos casos en los que la propia Ley de Enjuiciamiento Civil, en sus art. 65 y 66, permitiera conocer del asunto al Juez del lugar donde ocurrió el accidente. Esto último ocurría en el supuesto de que la demanda fuera formulada contra una sociedad

---

<sup>683</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 8 y 9 (1905), pág. 612 y 687. En el mismo sentido se pronuncian las Sentencias 8 de julio de 1907 y 11 de octubre de 1907.

<sup>684</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 9 (1905), pág. 695.

<sup>685</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 195.



de seguros domiciliada en el extranjero, admitiéndose la demanda en el punto donde tuviera ésta su principal establecimiento en España<sup>686</sup>.

Otra de las cuestiones que se formulan con la entrada en vigor de la Ley de Accidentes, fue el supuesto de la competencia jurisdiccional en el caso de que el patrono contratara un seguro de accidentes con una compañía de seguros. En estos supuestos, el Tribunal Supremo dio como válidas las cláusulas que determinaban la sumisión expresa de las partes a un determinado Juzgado. Ello implicaba, que en el caso de que el trabajador demandara a la compañía directamente, lo hacía en subrogación del empresario y, por tanto, debía sujetarse a los acuerdos de sumisión establecidos en la póliza de seguro de accidentes. Este hecho dificultaba en gran medida la práctica del ejercicio de la acción por parte del obrero<sup>687</sup>. Así, resultaba corriente que trabajadores que desempeñaban su trabajo en Lorca o en Málaga debieran accionar en Barcelona o Pamplona, por encontrarse en estas ciudades los domicilios sociales de las compañías con las que sus patronos habían concertado el seguro de accidentes<sup>688</sup>.

Esta interpretación chocaba frontalmente con la postura mantenida en relación por el ministerio fiscal del Tribunal Supremo, que entendía que admitir este criterio en los casos en los que el patrono sustituía sus obligaciones por un contrato de seguro “*pugna con el espíritu de protección al obrero en sus relaciones con el patrono en que está inspirada dicha ley, y desvirtuaría los propósitos del legislador, impidiendo o dificultando, con dilaciones y gastos, al obrero el ejercicio de sus derechos, cuando precisamente la publicación de la ley obedeció a la necesidad...de regular el contrato de trabajo en este punto, por estimar que la legislación civil sobre arrendamiento de servicios resultaba deficiente y anacrónica*”<sup>689</sup>. Sin embargo, el Tribunal Supremo, también en esta

---

<sup>686</sup> Es el caso de la sentencia de 25 de octubre de 1904, en la cual el Tribunal Supremo optó por el Juez del lugar donde ocurrió el accidente por tener su domicilio el demandado fuera del territorio español, concretamente en París, y por lo tanto no resultándole aplicable la norma procesal en sus arts. 65 y 66, en relación con el 69 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Por ello, en este caso se admitió la competencia del juez del lugar del accidente. En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en sentencias de 12 y 15 de noviembre de 1904.

<sup>687</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1903, 1 de julio, 19 de agosto y 9 de septiembre de 1905 y 28 de febrero y 9 de mayo de 1906.

<sup>688</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 19 (1906), pág. 532 y siguientes, recogiendo las sentencias del Tribunal Supremo de 1 de julio y 9 de septiembre de 1905.

<sup>689</sup> Memoria del fiscal del Tribunal Supremo D. Trinitario Ruiz y Valarino, en *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 16 (1905), pág. 281.

oportunidad mantuvo estrictamente los criterios propios del proceso civil, admitiendo la sumisión expresa. Este hecho, fue utilizado en múltiples ocasiones por los patronos con el fin de ralentizar el proceso y dificultar el acceso a los obreros a la justicia<sup>690</sup>. Con el fin de corregir esta interpretación, el proyecto de reforma de la Ley de Accidentes del Trabajo de 28 de junio de 1907 establecía en su artículo 33 que en los procedimientos judiciales en materia de accidentes del trabajo será Juez competente el del lugar donde aquel haya ocurrido o el domicilio del demandado, a elección del demandante, y ello “*cualesquiera que sean las estipulaciones de los contratos de seguros que los patronos celebren*”<sup>691</sup>.

### 1.3.2. La instrumentación patronal de la acción penal.

Junto a la cuestión de competencia jurisdiccional, otro déficit del proceso civil aplicado a los accidentes de trabajo radicaba en la regulación que se hacía por los artículos 17 y 18 de la Ley de Accidentes de 1900 de la acción penal.

El art. 17 de la L.A.T. determinaba que cuando los daños y perjuicios fueran ocasionados concurriendo dolo, imprudencia o negligencia, constitutivos de delito o falta, conocerán en el juicio correspondiente los Tribunales de lo criminal. El art. 18, por su parte, establecía que una vez acordado el sobreseimiento o absolución del acusado, quedaba abierto el derecho que al interesado le corresponda para reclamar la indemnización de daños y perjuicios. Estos artículos no eran sino consecuencia lógica de la operativa propia del proceso civil, que determinaba la suspensión del proceso en cuanto existiera una acción penal con base al mismo asunto.

Poniendo en concordancia estos preceptos con el art. 111 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, los patronos en muchas ocasiones lograban suspender el proceso civil, mediante la iniciación de otro penal, privando a los obreros de las prestaciones derivadas del accidente por un largo periodo de tiempo. De este modo y, debido a lo perentorio de las necesidades de los obreros, los patronos eran capaces de lograr

---

<sup>690</sup> MONTERO AROCA, J. *Los Tribunales de Trabajo (1908-1938). Jurisdicciones especiales y movimiento obrero*, cit., pág. 32.

<sup>691</sup> En el caso de que el accidente ocurriera en actividades con centros de trabajo móvil, como el transporte, se permitía que el obrero pudiera demandar también ante el juez de su propio domicilio. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 36 (1907), pág. 992.

transacciones ruinosas para el trabajador<sup>692</sup>.

Los comentaristas de la época ya consideraron ésta una deficiencia importante en la regulación del proceso para hacer efectivas las indemnizaciones derivadas de la L.A.T., exigiendo la modificación procesal oportuna con el fin de mantener la sustantividad e independencia de la acción procedente del riesgo profesional en todo caso, incluso en aquellos en los que mediara delito, y todo ello con la finalidad última de beneficiar al obrero y de salvaguardar la efectiva aplicación de la teoría del riesgo profesional<sup>693</sup>.

#### 1.4 El beneficio de pobreza.

Si bien la Ley de Accidentes de 1900 establecía que las reclamaciones por accidentes de trabajo se llevaran a cabo por medio del procedimiento civil, introducía normas procesales que trataban de adaptar este proceso a las peculiaridades de las relaciones industriales. En este sentido, la principal aportación de la Ley de 1900 fue la introducción del beneficio de justicia gratuita a favor del trabajador, dándose con ello cumplimiento a la primera premisa que debe cumplir todo proceso laboral de facilitar el acceso a la justicia al obrero, la parte más débil económicamente<sup>694</sup>. El artículo 35 del Reglamento de 28 de julio de 1900 considera al obrero como litigante pobre<sup>695</sup>. El antecedente localizable de la ventaja dispuesta para los operarios en la legislación de

---

<sup>692</sup> MONTERO AROCA, J. *Los Tribunales de Trabajo (1908-1938). Jurisdicciones especiales y movimiento obrero*, cit., pág. 32. Esta cuestión hizo que desde la doctrina se planteara la idoneidad de la intervención penal en materia de prevención de accidentes de trabajo, ya que se entiende que la vía penal busca sólo sancionar y no prevenir. Sin embargo no cabe olvidar que, junto a su finalidad punitiva, la norma penal tiene una clara finalidad disuasoria o preventiva. Sobre la idoneidad de la intervención penal, TERRADILLOS BASOCO, J.M., *La siniestralidad laboral como delito*, Albacete, Bomarzo, 2006, pág. 11 a 38.

<sup>693</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 307.

<sup>694</sup> PÉREZ SERRANO, J., *La organización y el funcionamiento de los Tribunales de Trabajo en la Legislación comparada y su posible aplicación a España*, cit., pág. 266.

<sup>695</sup> En referencia a este punto, existieron algunas dificultades prácticas procesales, como la aplicación en algún Juzgado del artículo 37 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, según el cual venciendo el declarado pobre en el pleito que hubieren promovido, deberá pagar las costas causadas en su defensa, siempre que no excedan a la tercera parte de lo que en él haya obtenido o reduciéndose a esta parte si excedieren de la cantidad a que alcance. La aplicación de este precepto suponía una desnaturalización del beneficio de pobreza que dotaba la legislación protectora al obrero y pugnaba claramente con el espíritu de la Ley de Accidentes “*del que no es posible admitir que quepa el hacer reducción alguna en lo que constituye una garantía a favor del obrero contra el riesgo industrial... y cuya indemnización en caso de accidente tiene un marcado carácter alimenticio, pues su objeto es el asegurarle la subsistencia*”. Memoria del fiscal del Tribunal Supremo D. Trinitario Ruiz y Valarino, en *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 16 (1905), pág. 284.

accidentes de trabajo es el art. 15 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el cual vincula muy estrechamente la condición de pobre a la de jornalero o asalariado<sup>696</sup>.

La doctrina de la época entendía que esta condición de pobreza podía admitir prueba en contra, pues “*en rigor de derecho, cabe esta prueba, a tenor del art. 1251 del Código Civil, declarativo de la facultad de destruir las presunciones legales, salvo en los casos en que la ley lo prohíbe expresamente. Es así que el art. 35 del Reglamento de accidentes de trabajo no envuelve prohibición alguna, luego es lícito impugnar la presunción en él contenida*”<sup>697</sup>. De diferente parecer es González Rebollar, según el cual la palabra “siempre” existente en el literal del art. 35 del Reglamento (“*se considera siempre al obrero como litigante pobre*”) lleva indefectiblemente a no admitir prueba en contra respecto a la condición de pobre del obrero<sup>698</sup>.

En todo caso, y con independencia de las interpretaciones doctrinales de la época, diferentes sentencias de Jueces y Tribunales determinaron que siempre se debía considerar al obrero como litigante pobre, sin que en la práctica se admitieran excepciones a este extremo<sup>699</sup>.

Si no se hubiera reconocido al obrero el beneficio de pobreza, éste hubiera tenido la necesidad de tramitar el incidente de pobreza, “*los cuales tardan en tramitarse de tres a seis meses*”, lo que habría supuesto una dilación procesal que repercutiría en alargar el plazo de conocimiento del Juzgado de su reclamación por accidente e implicaría que “*el*

---

<sup>696</sup> La jurisprudencia civil, antes de la entrada en vigor de la legislación de accidentes, entendía que el beneficio de pobreza requería prueba fehaciente de la ausencia de medios económicos. De este modo, “*todo litigante se considera rico mientras no pruebe lo contrario*” (Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de noviembre de 1883). SANCHEZ DE OCAÑA, R. *Ley de Enjuiciamiento Civil anotada con la Jurisprudencia, concordada con el Código de Comercio antiguo y con el vigente, y seguida de todas las disposiciones complementarias*, cit., pág. 11.

<sup>697</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 197. Comparte esta opinión, OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 60. En el mismo sentido lo recoge, DE LA VILLA GIL, L.E., “La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del ordenamiento laboral español”, en *Cien Años de la Seguridad Social*, cit., pág. 33. Se entendió que el beneficio de pobreza alcanzaba no sólo al juicio verbal, sino también a su apelación y todas las incidencias que del mismo se derivaran.

<sup>698</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 399.

<sup>699</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, Madrid, Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1909, pág. 473.

*obrero se muera de hambre y de desesperación*<sup>700</sup>. Por tanto, el mero hecho de comparecer en calidad de operario reclamando en virtud de la Ley de Accidentes, excusa a éste de la formalidad del incidente de pobreza, lo que además de acelerar el proceso, supone situar al obrero en un plano de igualdad económica respecto al patrono<sup>701</sup>.

### 1.5 La naturaleza de la reclamación gubernativa.

El artículo 27 del Reglamento de 28 de julio de 1900 determinaba que el obrero víctima del accidente, o las personas interesadas, tenían derecho a reclamar ante las autoridades gubernativas y a demandar al patrono ante el Juez de primera instancia. Este precepto, puesto en relación con el art. 49 del Reglamento y el art. 14 de la Ley de Accidentes del Trabajo, supone que, con el fin de tutelar los derechos que corresponden al obrero, el legislador impuso un doble procedimiento: la vía administrativa y la tutela judicial. La doctrina de la época cuestionaba la naturaleza del procedimiento administrativo, en el sentido de si el mismo se configuraba como previo y preceptivo a la interposición de la acción judicial frente al patrono, o por el contrario era potestativo y voluntario para el obrero.

Los primeros comentaristas de la Ley de Accidentes de 1900, como Ossorio y Gallardo, entendían que correspondía *“a la Administración una acción tutelar previa a la intervención de la Autoridad judicial”*<sup>702</sup>. De este modo, consideraban que antes de iniciarse una reclamación judicial, el obrero debía realizar unos trámites previos gubernativos, que constituían *“un compás de espera, bien para pasar a la vía judicial, bien para zanjar las dificultades entre estas personas existentes”*<sup>703</sup>. Para este sector doctrinal, ello quedaba justificado con la interpretación que realizaban del art. 49 del Reglamento, según el cual el alcalde o el gobernador civil conoce en primer término las cuestiones relativas a la indemnización y, cuando este medio resulte ineficaz, podrá conocer el

---

<sup>700</sup> OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 44. En el mismo sentido se recoge en CALVO Y CAMINA, P., *Comentarios a la Ley de Tribunales Industriales*, cit., pág., 147.

<sup>701</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, Barcelona, Librería de Penella y Bosch, 1903, pág. 107.

<sup>702</sup> OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 57.

<sup>703</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 102.

Juzgado de acuerdo al art. 14 de la Ley de Accidentes, dando de este modo a la intervención gubernativa carácter de un acto conciliatorio previo a la vía judicial<sup>704</sup>. Por ello, si el patrono no cumple con sus obligaciones dimanantes de la Ley, el obrero debe acudir a la autoridad gubernativa, reclamando la asistencia facultativa, el pago de jornal o la indemnización correspondiente. Si el patrono no se aviniera a cumplir sus obligaciones, la autoridad gubernativa dará inmediata cuenta al Juzgado. Se trataba de evitar la tramitación de un procedimiento judicial y, sólo en el caso de no estar de acuerdo patrono y obrero, se acudiría a los Tribunales de justicia<sup>705</sup>. Esto determinaba que la Ley, según la fiscalía del Tribunal Supremo, en consulta resuelta el 29 de mayo de 1903, tuviera carácter puramente gubernativo<sup>706</sup>.

Frente a estos criterios, existía parte de la doctrina de la época, que en abierta oposición a esta interpretación, entendía que para accionar judicialmente no era necesario que se hubiera interpuesto primeramente la acción administrativa<sup>707</sup>.

Una teoría intermedia era la mantenida por Ricardo Oyuelos. El autor entendía que el obrero o su familia podían acudir directamente a la autoridad judicial sólo en los casos en los que el patrono o la compañía, reconociendo la existencia del accidente de trabajo, no se mostraran de acuerdo con el importe de la indemnización o el tipo de incapacidad. Sin embargo, si de lo que se trataba era de verificar si había ocurrido o no un hecho susceptible de protección en virtud de la L.A.T., la norma exigía acudir a la vía administrativa, que se configuraba en estos casos como un trámite previo obligatorio antes de acceder a la vía jurisdiccional<sup>708</sup>.

Otros comentaristas, como González Rebollar, entendían que la interpretación conjunta de los preceptos de la L.A.T. y de su Reglamento resultaban manifiestamente

---

<sup>704</sup> OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 59.

<sup>705</sup> Sobre los detalles del procedimiento administrativo, AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 99-104.

<sup>706</sup> DEL NIDO Y TORRES, M., *Ley de Accidentes del Trabajo comentada y concordada*, cit., pág. 13

<sup>707</sup> En este sentido, TORRENTS Y MONNER, A. y CALVO MARTINEZ, J., *Leyes sobre Trabajo. Compilación de noticias, leyes y demás disposiciones referentes a Reformas sociales*, cit., pág., 45.

<sup>708</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 194. Se basaba el autor en la interpretación sistemática del art. 14 de la L.A.T., y del artículo 31 y 32 de su Reglamento.

incongruentes, resultando necesaria una urgente aclaración y recomendando atender a la práctica, ya que “no puede hallar otro criterio mejor que el de prescindir en absoluto del inextricable laberinto de disposiciones tan poco meditadas, y abrirse paso, a la luz de los principios racionales de la técnica procesal, por el camino más adecuado para que las reclamaciones lleguen a surtir el debido efecto”<sup>709</sup>.

La solución vino determinada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1904, que se refería a la independencia del procedimiento administrativo y judicial, al señalar que cualquiera que sean los trámites meramente gubernativos que proceda seguir para cumplir la Ley, los conflictos y cuestiones que surjan entre patronos y obreros sobre la procedencia o improcedencia de su aplicación en cada caso son de competencia de los Tribunales ordinarios<sup>710</sup>. Con esta resolución el Tribunal Supremo aclaró las posibles dudas de interpretación respecto a la obligatoriedad de la reclamación gubernativa previa y determinó que de acuerdo al art. 14 de la Ley de 30 de enero de 1900, los Jueces de primera instancia son los competentes para conocer de los conflictos que surjan en su aplicación, reconociendo el art. 27 del Reglamento el doble derecho de reclamar ante las Autoridades gubernativas y a demandar al patrono, “sin que ninguna disposición de la Ley o el Reglamento preceptúen como necesaria para el ejercicio de la acción judicial la reclamación previa administrativa”<sup>711</sup>.

La doctrina contemporánea más autorizada, interpretando el ánimo del legislador de principios de siglo, ha entendido que la reclamación administrativa resultaba para el obrero potestativa y que no constituía, en sentido estricto, un requisito procesal para la

---

<sup>709</sup> GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 395. Entre todas las teorías posibles, el autor entendía que la más lógica era la defendida por Ricardo Oyuelos. Con todo, y como se ha señalado, González Rebollar remarcaba expresamente la confusa redacción en relación con este extremo de la normativa sobre accidentes de trabajo.

<sup>710</sup> GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 601. En este mismo sentido, pero en relación al proceso de incapacidad, falla el Tribunal Supremo en la Sentencia de 9 de octubre de 1907 al señalar que el procedimiento administrativo establecido por la legislación de accidentes de trabajo para la determinación de la incapacidad que resulte al obrero, es independiente del judicial, y puede acudir a éste sin necesidad de agotar aquel de acuerdo al art. 14 de la Ley de 1900 y a los art. 27 y 34 del reglamento de aplicación. CALVO Y CAMINA, P., *Comentarios a la Ley de Tribunales Industriales*, cit., pág., 510.

<sup>711</sup> Sentencia de 27 de marzo de 1906, Juzgado de primera instancia de Gergal. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 61 (1909), pág. 609.

interposición de la correspondiente demanda ante los Juzgados de primera instancia<sup>712</sup>. Para Alonso Olea, los artículos 27 a 33 del Reglamento de la Ley de Accidentes de Trabajo, suponían la regulación de modo vago de “*una especie de expediente de jurisdicción voluntaria, a cargo también de los Jueces de Primera Instancia y previa intervención de la Autoridad gubernativa... para la corrección del incumplimiento por parte de los patronos de sus obligaciones en materia de accidentes*”<sup>713</sup>.

## **2.- RESOLUCIONES JUDICIALES EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.**

Como ha quedado más arriba expuesto, la aplicación jurisdiccional de la legislación de trabajo se realizaba exclusivamente a través de los cauces del proceso civil ordinario, “*cauces virtualmente impracticables, si se exceptuaban los pleitos de accidentes de trabajo*”<sup>714</sup>. Cabría preguntarse, hasta que punto el procedimiento civil fue capaz de dar respuesta a las reclamaciones que en materia de accidentes laborales y, más concretamente, en lo que se refiere a la normativa de prevención de riesgos laborales, fueron planteadas<sup>715</sup>.

Con esta finalidad, en el presente apartado, se analizan las diferentes resoluciones que tanto el Tribunal Supremo, como las diferentes Audiencias y Juzgados de primera instancia emitieron entre los años 1900 y 1907, en relación a la prevención de riesgos laborales, procediendo con posterioridad a extraer del análisis efectuado una serie de conclusiones sobre la aplicación de la normativa de accidentes laborales en el periodo de referencia. A efectos sistemáticos, se agrupan las diferentes resoluciones por razón de la materia, ordenándolas en función del órgano emisor y, dentro de éstos, por la fecha en la que fueron dictadas.

### **2.1. La actividad del Tribunal Supremo en materia de accidentes de trabajo**

---

<sup>712</sup> MONTERO AROCA, J. *Los Tribunales de Trabajo (1908-1938). Jurisdicciones especiales y movimiento obrero*, cit., pág. 29.

<sup>713</sup> ALONSO OLEA, M., “Sobre la historia de los procesos...”, cit., pág. 11.

<sup>714</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LVII.

<sup>715</sup> Por exceder del ámbito del objeto de estudio no se detallan todas las normas procesales aplicables a los juicios por accidentes de trabajo, que se encuentran desarrolladas en la Ley de Enjuiciamiento Civil, y comentadas ampliamente por AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit.,



(1900-1907).

Las primeras resoluciones del Tribunal Supremo sobre la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900 vinieron marcadas principalmente por la delimitación que se hizo del concepto de accidente de trabajo contenido en el art. 1 de la Ley. Por parte de la doctrina se ha señalado, quizá de un modo excesivo, que en estas primeras resoluciones el Tribunal Supremo estaba influenciado por un “*espíritu estrecho, civilista y arcaico*”, teniendo sus resoluciones un carácter restrictivo del concepto de accidente de trabajo, frente al extensivo promovido por el Tribunal de Casación en Francia<sup>716</sup>. Aún admitiendo en ciertos aspectos estos argumentos, no cabe olvidar que nuestro Tribunal Supremo realizó en ocasiones una interpretación amplia del accidente de trabajo, asimilando a éste las enfermedades profesionales a partir de la Sentencia de 17 de junio de 1903, siendo en este punto pionero respecto al resto de estados europeos<sup>717</sup>.

Las sentencias del Tribunal Supremo fueron escasas en los primeros años de vigencia de la Ley de Accidentes de Trabajo, y ello debido a que, al remitirse el art. 14 del referido cuerpo legal, a las normas y recursos del juicio verbal regulado en la Ley de Enjuiciamiento Civil, limitaba mucho la posibilidad de recursos ante el Tribunal Supremo. En este sentido, contra las resoluciones de los Jueces de primera instancia en materia de accidentes, cabía el recurso de apelación ante las Audiencias<sup>718</sup>, pero se restringía en la práctica el recurso de casación ante el Tribunal Supremo, ya que éste sólo era admisible en aquellos casos en los que la indemnización excediera de las 3.000.- pesetas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1729.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Esta interpretación quedó rápidamente asentada en los autos de 19 de abril y 6 de mayo de 1902 del Tribunal

---

pág. 105 a 125.

<sup>716</sup> RUIZ DE GRIJALBA, A., *El contrato de Trabajo ante la Razón y el Derecho*, cit., pág. 210.

<sup>717</sup> ALONSO OLEA, M. *Instituciones de Seguridad Social*, cit. Pág. 131. En este mismo sentido, se señalaba a España como “*cabeza de los demás países*”, habiendo establecido el Tribunal Supremo “*la fórmula más amplia en la reparación de enfermedades profesionales*” en comparación con los países de nuestro entorno. GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 26. Siguiendo la línea jurisprudencial marcada por esta Sentencia, diferentes países regularon en su nueva legislación sobre accidentes de trabajo los supuestos de enfermedad profesional, como la Ley nº 9.688 Argentina de 11 de octubre de 1915, artículo 22. OSSORIO Y FLORIT, M., *Leyes del Trabajo Comentadas*, Buenos Aires, Bibliográfica Ameba, 1961, pág. 238.

<sup>718</sup> Pese a la redacción clara de la Ley, no fue hasta la Sentencia de 6 de octubre de 1902 del Tribunal Supremo, cuando se aceptó unánimemente la posibilidad del recurso de apelación ante las Audiencias

Supremo y en la Sentencia de dicho Tribunal de 10 de diciembre de 1902<sup>719</sup>. Esta doctrina fue ratificada posteriormente por los autos del Tribunal Supremo de 5 de marzo, 21 de abril y 5 de julio de 1904, 27 de diciembre de 1905, 20 de marzo de 1906 y 8 de mayo de 1907 y por la Sentencia del mismo Tribunal de fecha 12 de diciembre de 1905<sup>720</sup>.

La limitación procesal por razón de la cuantía de la reclamación, implicaba que fuera difícil la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Supremo en aquella época de jornales reducidos. Por ello, en el año 1902 fueron dictadas únicamente 3 sentencias por el Tribunal Supremo, 6 en 1903 y 18, 10, 14 y 15 en 1904, 1905, 1906 y 1907 respectivamente. Con todo, el papel del Tribunal Supremo fue muy importante si se compara con el que desarrolló con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de 1900. En efecto, como señala García Ormaechea, desde la fundación del Tribunal Supremo en 1838 hasta la entrada en vigor de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, sólo se dictó una sentencia, la del 14 de diciembre de 1894, en la que se apreciaba el derecho a indemnización por muerte de un obrero en el trabajo, por estimar al patrono responsable al no haber adoptado las medidas precautorias necesarias para el desarrollo de las labores encomendadas<sup>721</sup>. La referida Sentencia determinaba la responsabilidad de los dueños de un frontón por el fallecimiento de un obrero, el cual cayó mientras colocaba unos elementos en la fachada sin las debidas protecciones. La responsabilidad se imputaba en base a lo dispuesto en el artículo 1902 del Código Civil y abrazando aún la doctrina de la culpa<sup>722</sup>.

La escasez de sentencias, debido a la limitación por razón de la cuantía, dificultó el establecimiento de jurisprudencia asentada<sup>723</sup> “*quedando así la Ley, en la inmensa*

---

<sup>719</sup> *Gaceta de Madrid*, de 14 de enero de 1903.

<sup>720</sup> También la doctrina de la época, incluso antes que el Tribunal Supremo dictara sus primeras resoluciones, se había decantado por la inadmisión de los recursos de casación que no superaran el importe de las 3.000.- pesetas. AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 118.

<sup>721</sup> GARCIA ORMAECHEA, R., *El accidente de Trabajo y la Enfermedad Profesional. Conferencias dadas en la Clínica del Trabajo los días 8 y 25 de octubre de 1933*, cit., pág. 7.

<sup>722</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 171.

<sup>723</sup> De acuerdo a la Ley de Enjuiciamiento Civil, art 482 y ss., los juicios declarativos estaban divididos en función de la cuantía en: verbales (si no superaba el importe las 250.- ptas.), de menor cuantía (entre 250.- ptas. y 3.000.- ptas.) y de mayor cuantía (más de 3.000.- ptas.). De este modo, sólo en caso de que el importe fuera mayor de 3.000.- ptas. procede el recurso de casación y el acceso al Tribunal Supremo. En estos primeros años de vigencia de la Ley de Accidentes de 1900, los trámites de los juicios verbales tuvieron

mayoría de las cuestiones, entregada a los más contradictorios criterios de los Tribunales inferiores, sin recurso posible”<sup>724</sup>. Este hecho supuso que la mayoría de las cuestiones en materia de accidentes y por ende las relacionadas con la prevención de riesgos laborales, fueran resueltas en último término por las Audiencias. Ello implicó que, las resoluciones del más alto Tribunal, aún orientando las resoluciones de Tribunales inferiores, no pudieran realizar una auténtica labor de unificación sobre la variedad de criterios de las resoluciones de éstos<sup>725</sup>. Como se ha señalado, en materia de accidentes de trabajo, la jurisprudencia en los primeros años de vigencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 acusa una “falta de sentido de orientación”, que se halla en parte “*corregido por actuar como ponente de los fallos un mismo Magistrado: pero la armonía en la doctrina es transitoria, y al desaparecer el ponente, vuelve la diversidad de opinión*”<sup>726</sup>. En consecuencia, se puede concluir que la jurisprudencia en materia de accidentes de trabajo en la primera etapa desorienta, produce una sensación de arbitrariedad y favorece el afán litigioso, en lugar de corregirlo<sup>727</sup>.

Por todo lo expuesto, la valoración que merece la labor desarrollada por el Tribunal Supremo en estos primeros años no puede resultar satisfactoria, en tanto en cuanto, existe ausencia de unidad de criterio en la jurisprudencia siendo raro encontrar algún tema controvertido de la Ley que no tenga soluciones contrapuestas “*como si la decisión de cada caso se hubiere adoptado sin consideración a los precedentes*”<sup>728</sup>. Resulta evidente que la jurisprudencia no debe ser inmutable, debiendo evolucionar al ritmo de los avances sociales y de las exigencias de la misma realidad, adaptando a ésta la interpretación y aplicación de las normas, pero ello impone razonar el cambio o explicar el avance.

---

ciertos cambios de relevancia por parte de la ley de justicia municipal (art. 21 y siguientes), publicada en la *Gaceta* de 7 de agosto de 1907. TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 48.

<sup>724</sup> GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 16.

<sup>725</sup> *Ibidem*, pág. 15. Con el fin de salvar esta limitación, el proyecto de 1907 de reforma de la Ley de Accidentes del Trabajo, determina en su artículo 37 que, pese a regirse los pleitos en materia de accidentes por el sistema de recursos establecidos por la Ley de Enjuiciamiento Civil, no rige en aquella materia el límite de cuantía para poder recurrir en casación, por lo que cualquier sentencia de las Audiencias en materia de accidentes, independientemente de su cuantía, podrá ser recurrida en casación por infracción de ley o de doctrina legal.

<sup>726</sup> *Ibidem*, pág. 28.

<sup>727</sup> *Ibid.*, pág. 28.

<sup>728</sup> *Ibid.*, pág. 27.

Sin embargo, no puede obviarse que desde la entrada en vigor de la Ley de Accidentes de 1900, las resoluciones del Tribunal Supremo en esta materia fueron en incremento y, lenta, pero progresivamente, fueron estableciendo criterios interpretativos de la norma que, como se verá, irán informando paulatinamente a los diferentes órganos jurisdiccionales inferiores en la interpretación y aplicación uniforme de la normativa protectora de los trabajadores.

## **2.2. La interpretación por la primera jurisprudencia de la teoría del riesgo profesional.**

En los primeros años de vigencia de la Ley de Accidentes de 1900 era previsible que surgieran pleitos que versaran sobre la siniestralidad laboral con culpa de la víctima. Este extremo dio lugar a una litigiosidad caudalosa en los primeros años de la aplicación de la Ley Dato<sup>729</sup>. Desde el mismo año en que se promulgó la Ley, numerosas críticas le fueron llovidas a sus redactores, por entender que no se determinaba claramente, si existía o no responsabilidad patronal en el caso de acto voluntario o culpa inexcusable de la víctima<sup>730</sup>. Esta carencia pronto quedaría cubierta por las primeras sentencias del Tribunal Supremo, entre las que destaca la Sentencia de 21 de octubre de 1903.

### *2.2.1 Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1903<sup>731</sup>.*

En esta Sentencia, la más relevante sobre el particular, se determina que la imprudencia que se deriva exclusivamente de la confianza de la práctica y habitualidad de la profesión, no excluye la calificación de accidente de trabajo, si bien esta protección no debe dispensarse cuando concurre culpa o falta inexcusable del obrero. El concepto de imprudencia inexcusable lo acoge la jurisprudencia directamente de la primera Ley francesa de accidentes<sup>732</sup>. La sentencia concluía que si el obrero abandona, rehúsa o no

---

<sup>729</sup> MARTIN VALVERDE, A., “El accidente de trabajo: formación y desarrollo de un concepto legal”, en *Cien Años de la Seguridad Social*, cit., pág. 250.

<sup>730</sup> RAVENTOS, S. *Ley Sobre Accidentes de Trabajo. Su articulado y comentarios al mismo*, cit., pág. 2.

<sup>731</sup> *Gaceta*, 8 y 9 de noviembre de 1903.

<sup>732</sup> NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. y PERTÍÑEZ VÍLCHEZ, F., *Responsabilidad civil empresarial y riesgos laborales*, cit., pág. 57.

aplica los medios que había de haber adoptado para prevenir el accidente y que fueron puestos a su disposición por el patrono, éste no responderá frente a aquel<sup>733</sup>.

Lo interesante de esta Sentencia a nuestros efectos, es el nexo que se utiliza por parte del Tribunal Supremo para vincular el concepto de culpa inexcusable del obrero y exoneración de responsabilidad. En este sentido, se determina que el patrono no es responsable del accidente, ya que frente a la actuación del operario, el empresario no habría podido precaverse, ni adoptar medida para haberlo evitado. En consecuencia, existe culpa del operario y se exonera de responsabilidad al patrono, siempre que éste no pueda prever con sus medidas de precaución los actos innecesarios o extraños del obrero<sup>734</sup>. Así, sólo responderá el patrono de aquellos daños que puedan ser objeto de previsión o prevención y siendo así, pudieran haber sido evitados<sup>735</sup>. Según el Tribunal Supremo, una interpretación contraría “*barrenaría(n) los principios fundamentales del Código civil sobre que se basa la doctrina de la culpa y nada existe en la referida Ley de Accidentes de Trabajo que justifique tan extraordinaria excepción de dicha doctrina*”<sup>736</sup>. Por todo lo expuesto, habiéndose demostrado que el patrono había adoptado todas “*las medidas de seguridad posibles*”, no concurre culpa patronal y por tanto no procede la indemnización por accidente de trabajo.

Esta idea de riesgo previsible es contradictoria con el principio de responsabilidad por riesgo industrial en el que se basaba la nueva legislación. Esta doctrina jurisprudencial “*no sólo era regresiva sino además suponía el peligro de hacer perder a la legislación de*

---

<sup>733</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 271. Algunos Juzgados de primera instancia en sus resoluciones hacían una interpretación diferente de la Ley, entendiendo que donde la Ley no distingue no cabe distinguir, y dando en todo caso cobertura al obrero, aun concurriendo negligencia del mismo. En este sentido se pronuncia la Sentencia de 26 de julio de 1904 del Juzgado de primera instancia de Arnedo, revocada por la Audiencia de Burgos el 12 de septiembre del mismo año. Por otra parte, también en ciertos Juzgados se comienza a determinar la presunción de accidente de trabajo siempre que se sufra una lesión durante el tiempo de trabajo, haciendo una interpretación de la Ley de Accidentes más ajustada con el Derecho Natural, y no distinguiendo entre causas próximas o remotas del accidente de trabajo, pues la Ley no contempla tal diferenciación. Sentencia de 2 de abril de 1904, del Juzgado de primera instancia de Cocentaina, confirmada por la Audiencia de Valencia el 19 de diciembre de 1904. Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 257 y 237 respectivamente.

<sup>734</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R. “Comentarios a la Ley de...”, cit., pág. 304.

<sup>735</sup> RODRIGUEZ- PIÑERO, M., “Conducta temeraria del trabajador y accidente de trabajo”, en *Cien Años de la Seguridad Social*, cit., pág. 364.

<sup>736</sup> PUIG MARTINEZ, C. y MASCARELL LLACER, L., *Tribunales Industriales. Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 168.

*accidentes su propia razón de ser*<sup>737</sup>.

Si se analiza el contenido de la sentencia, y aún partiendo de que los equipos de protección estuvieran a disposición del obrero, se habría de valorar si el encargado de la obra prohibió o no prohibió expresamente al obrero la realización de sus tareas sin esas medidas de seguridad y sopesar si ese comportamiento era habitual en el sector. Pero aún existiendo precaución, prohibición y usos en el sector, cabría preguntarse si es posible exonerar sin matizaciones a la empresa “*puesto que no se puede afirmar en absoluto que el obrero asume gustoso el riesgo*” y máxime teniendo en cuenta “*que se trataba de un operación...que implicaba mucho riesgo; y el principio de que el riesgo lo soporta la empresa, salvo en los casos de negligencia inexcusable*”<sup>738</sup>.

Realmente, en el caso juzgado -arreglo de un sifón en una zanja profunda- no se puede hablar de un acto extraño al trabajo, ni siquiera de un acto no preciso. Nos encontramos ante un supuesto de imprudencia, pero profesional, ya que es obvio que se trataba de un comportamiento efectuado en base a la confianza que inspira el desempeño cotidiano de operaciones con alto nivel de riesgo. Entonces, si partimos de que la imprudencia profesional no exonera, ya que sólo lo hace la inexcusable, el Tribunal realmente condena a un obrero porque incurre en una desobediencia formal. En consecuencia con lo expuesto, la noción de falta inexcusable se utiliza como un instrumento de disciplina y castigo a los obreros, incluso cuando no hay ordenes expresas por parte de la empresa, sino por el mero hecho de que las medidas de seguridad estaban a disposición del obrero. Por todo ello, y pese a la complejidad de la cuestión y sus diferentes perspectivas, lo que cabe afirmar es el uso arbitrario del concepto de culpa y los efectos perversos que puede ocasionar<sup>739</sup>.

A raíz de esta Sentencia, el Instituto de Reformas Sociales propuso que en el articulado de la Ley de Accidentes del Trabajo se regulara la llamada imprudencia profesional, que por estar unida al trabajo que el obrero realiza y ser consecuencia habitual

---

<sup>737</sup> RODRIGUEZ- PIÑERO, M., “Conducta temeraria del trabajador...”, cit., pág. 364.

<sup>738</sup> NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. y PERTÍÑEZ VÍLCHEZ, F., *Responsabilidad civil empresarial y riesgos laborales*, cit., pág. 137.

<sup>739</sup>*Ibidem*, pág. 137.

de un trabajo, no debería eximir al patrono de responsabilidad<sup>740</sup>. La importancia de esta Sentencia, hizo que en el proyecto de reforma de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1907, se añadiera en el artículo 2º a propuesta de la moción obrera que “*La imprudencia profesional, o sea, la derivada del ejercicio habitual de cualquier género de trabajo, no exime al patrono de responsabilidad*”. Con esta propuesta se salía al paso del contenido de esta sentencia, que entendía que no había responsabilidad patronal cuando el patrono hubiera adoptado todas las medidas necesarias y el accidente se debiera a imprudencia del obrero. Con este añadido, se pretendía superar la concepción restringida que de la doctrina del riesgo profesional tenía el Tribunal Supremo<sup>741</sup>.

### 2.2.2 Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1905<sup>742</sup>.

Trata este asunto del fallecimiento de un capataz que muere al atravesar una vía de ferrocarril para ir a otra inmediata, donde varios compañeros suyos estaban descargando vagonetas de piedra, momento en el cual fue atropellado por un tren. El Tribunal entiende que no existe responsabilidad patronal, porque el capataz podía haber guiado a sus compañeros desde sitio seguro y no desde la vía férrea, por lo cual, existía una imprudencia temeraria del obrero y no debía ser estimado el hecho como accidente de trabajo<sup>743</sup>.

En esta resolución el Tribunal Supremo vincula la responsabilidad por accidente a la existencia o inexistencia de medidas precautorias adoptadas por el patrono. Así, se establece que cuando el obrero realiza actuaciones por voluntad propia, realizando un acto innecesario para sus funciones, no existe una protección legal, ya que esos actos resultan “*no sujetos a la medida de precaución que debe adoptar el patrono*”. La sentencia da por probado que por parte del patrono se adoptaron todas las medidas de seguridad posibles y que por tanto éste no es responsable frente a los actos del operario. Se vuelve a insistir en la teoría del riesgo profesional que la Ley Dato propugnaba, pero desconociendo “*que la*

---

<sup>740</sup> Esta propuesta fue finalmente admitida por el legislador en la Ley de Accidentes de Trabajo de 1922.

<sup>741</sup> MONTERO GARCIA, F., *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 170.

<sup>742</sup> *Gaceta de Madrid*, 22 y 29 de julio de 1906

<sup>743</sup> PUIG MARTINEZ, C. y MASCARELL LLACER, L., *Tribunales Industriales. Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 169.

*ausencia de faltas de medidas de seguridad no es causa de responsabilidad, sino de agravación de la misma*<sup>744</sup>.

Se observa en esta resolución como el Tribunal Supremo sigue anclado en la doctrina civilista de la culpa, adoptando una postura marcada por el inmovilismo frente a la nueva doctrina del riesgo profesional proclamada por la Ley de Accidentes de 1900. A través de la doctrina de los actos innecesarios del obrero, entendiéndolos como fuerza mayor extraña al trabajo, y de la culpa inexcusable del obrero o imprudencia temeraria, se trataba de eludir la doctrina del riesgo profesional, en base a que el patrono no puede prever los accidentes en estos dos casos y por tanto no puede resultar responsable<sup>745</sup>.

### 2.2.3 Sentencias de Audiencias y Juzgados

La interpretación que Jueces y Tribunales hicieron sobre la doctrina del riesgo industrial fue muy variada, existiendo órganos jurisdiccionales que permanecieron anclados en la doctrina de la culpa y otros que acogieron rápidamente la doctrina del riesgo profesional. Podemos clasificar las resoluciones en dos grupos.

a) Resoluciones basadas en el principio de responsabilidad por culpa

- Sentencia de 28 de mayo de 1901. Juzgado de primera instancia de Alcalá de Henares. Se trata del caso de un accidente sufrido por un carretero, que es atropellado por el carro del que era conductor. El órgano juzgador entiende que no

---

<sup>744</sup> GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 24.

<sup>745</sup> El concepto de fuerza mayor como eximente de responsabilidad patronal fue utilizado en los primeros años por el Tribunal Supremo interpretándolo de modo muy extensivo. Así, la Sentencia de 20 de junio de 1906, recoge el caso de un obrero que fallece por asfixia al caer a un pozo negro cuando cede el suelo del lugar en el que trabajaba. En este caso, entiende el Tribunal Supremo que concurre un supuesto de fuerza mayor. Es por ello que la resolución considera que no existe accidente de trabajo, ni responsabilidad patronal alguna, ni obligación preventiva en consecuencia. Del mismo modo, el concepto de acto voluntario del obrero o acto innecesario también se interpreta como eximente de la responsabilidad patronal. En este sentido es ilustrativa la Sentencia de 10 de abril de 1907, juzgando el caso del fallecimiento de un mozo de cuadra mientras limpiaba las vidrieras de un balcón de su patrono. Entiende el Tribunal Supremo en el caso referido que no existe accidente de trabajo, ni responsabilidad patronal porque no constaba que fuera requerido el operario para hacer esa acción, ni que resultara obligado al mismo. PUIG MARTINEZ, C. y MASCARELL LLACER, L., *Tribunales Industriales. Accidentes del Trabajo.*, cit., pág. 172 y 175



existe accidente de trabajo por concurrir en el caso fuerza mayor extraña al trabajo. Comentando esta resolución, Ricardo Oyuelos señala que la misma constituye “*una flagrante violación de la Ley de accidentes*” al seguir la doctrina de la culpa vigente en el Derecho Civil y desconocer absolutamente el principio de riesgo profesional, ya que el riesgo de ser atropellado era un “*riesgo inherente a su servicio*”, y por tanto debe ser responsable el patrono en virtud de la doctrina del riesgo profesional establecida en la L.A.T.. La resolución fue confirmada por la Audiencia de Madrid en fecha 11 de julio de 1901<sup>746</sup>.

- Sentencia de 5 de octubre de 1901. Juzgado de primera instancia de la Latina de Madrid. Se juzga el caso de un operario que fue arrollado por los cilindros de una máquina, sufriendo una lesión en la mano izquierda mientras trabajaba. Se desconoce la teoría del riesgo profesional y se entiende que no existe responsabilidad patronal, ni derecho a indemnización, debido a que concurre el supuesto de caso fortuito y descuido por parte del operario, ya que “*de manera inopinada, y sin que nadie tuviese la culpa de ello se cogió la mano izquierda entre los rodillos de la máquina, siendo el hecho casual y debido sólo a un descuido suyo*”<sup>747</sup>.
- Sentencias de 25 de octubre de 1902 y 20 de enero de 1903. Juzgado de primera instancia de La Coruña y Audiencia de La Coruña. En la sentencia de instancia, desconociendo el principio de riesgo profesional, se aplica el principio civilista de responsabilidad por culpa. El Juzgado de primera instancia de La Coruña rechaza el derecho a prestación de los causahabientes y el incremento de prestación por ausencia de medidas de seguridad en el caso de un obrero fallecido al caer de un andamio. Se justifica este rechazo en base a que el obrero estaba trabajando sin estar a ello obligado, por su propio impulso, por lo que no cabe exigir responsabilidad patronal, al no concurrir culpa, negligencia o imprudencia del patrono. Por tanto, no existiendo culpa, no existe responsabilidad patronal y, en consecuencia, no existe obligación de previsión de los accidentes de trabajo. Esta

---

<sup>746</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 261.

<sup>747</sup> OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 175.

sentencia es apelada y confirmada por la Audiencia de La Coruña<sup>748</sup>.

Esta doctrina es mantenida en varias Sentencias dictadas por el Juzgado de La Coruña: 21 de noviembre de 1903, 25 de febrero de 1904, 4 de marzo de 1904, 8 de abril de 1904 y por la Audiencia de La Coruña en Sentencias de 14 y 17 de noviembre de 1904, mostrándose como uno de los Juzgados de primera instancia más activo, pero más reticente a la hora de aplicar la doctrina del riesgo profesional, no existiendo ninguna sentencia que resulte favorable a las pretensiones de los obreros. Resulta ilustrativo el considerando de la Sentencia de la Audiencia de La Coruña de 17 de noviembre de 1904, en la cual absuelve al patrono debido a que el obrero fallecido lo fue debido a un *“acto, espontáneo e irreflexivo, fue extraño al trabajo; de conceder mayor amplitud al art. 1º de la Ley, habrá necesidad de extender la responsabilidad del patrono a todos los daños que sufriesen los obreros por cualquier motivo en el trayecto desde el lugar del trabajo a su domicilio, aún bajo el supuesto inadmisibile que su viaje de regreso se verificara con ocasión del trabajo, interpretación que vendría a hacer imposible o muy difícil el desarrollo de toda Empresa industrial”*<sup>749</sup>. La Audiencia de La Coruña plasma en esta Sentencia su criterio restrictivo a la hora de aplicar el concepto de accidente de trabajo contenido en el art. 1º de la Ley, imbricando sus razonamientos con cuestiones de política social y económica y justificando esta aplicación restrictiva en base a la viabilidad económica de cualquier empresa.

- Sentencias de 11 de julio y 20 de agosto de 1904. Juzgado de primera instancia de Almodóvar del Campo y Audiencia de Albacete. En estas resoluciones vuelve a desconocer la autoridad judicial la doctrina del riesgo profesional y, pese a que se prueba la existencia de un accidente de trabajo de un minero, en el cual pierde el dedo pulgar de la mano derecha, se exime de cualquier obligación al patrono por entender que éste había cumplido todas sus obligaciones y, por tanto, no concurría culpa o negligencia en su actuación. La resolución de instancia es recurrida por el

---

<sup>748</sup>Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1909, pág. 224.

<sup>749</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*,

obrero y confirmada por la Audiencia de Albacete<sup>750</sup>.

- Sentencia de 14 de junio de 1905. Audiencia de Barcelona. Resulta curioso, que el mismo día en que se afirmaba en el Juzgado de primera instancia de Almansa la doctrina del riesgo profesional<sup>751</sup>, se desconociera la misma en la Audiencia de Barcelona, al señalar que la Ley de Accidentes del Trabajo no ofrece protección a aquellos accidentes que se hayan producido como consecuencia de una actuación imprudente o precipitada del obrero. Esta coincidencia, no hace sino demostrarnos la disparidad de criterios existentes en los diferentes Juzgados y Audiencias del territorio estatal y la difícil y paulatina penetración que tuvo la doctrina del riesgo profesional en nuestros órganos jurisdiccionales<sup>752</sup>.
  
- Sentencia de 6 de julio de 1905. Juzgado de primera instancia de Córdoba. Desconoce la teoría del riesgo profesional y entiende que no cabe cobertura frente a un accidente ocurrido por la terquedad o imprudencia del obrero. Además justifica la aplicación de esta exención patronal porque *“si se asienta la teoría de que siempre es responsable el patrono, puede darse el caso de que un obrero, desoyendo las advertencias de aquel, y que desee suicidarse, se ponga en riesgo de que le sobrevenga la muerte, para reclamar luego su familia, o él mismo si no ha fallecido, las responsabilidades consiguientes”*<sup>753</sup>.
  
- Sentencia de 16 de agosto de 1905. Juzgado de primera instancia de Colmenar Viejo. Entiende esta resolución que no cabe cobertura legal frente a una imprudencia del obrero, o si éste desobedece las ordenes patronales. En consideración a este parecer, no responde el patrono frente a un accidente del obrero que utiliza sin la debida autorización del patrono determinada maquinaria, ya que la Ley de Accidentes del Trabajo concede al obrero todos los derechos que

---

cit., pág. 309.

<sup>750</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 311.

<sup>751</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 414

<sup>752</sup> *Ibidem*, pág. 414.

<sup>753</sup> *Ibidem*, pág. 426.

en la misma se determinan, pero éste a la vez tiene la obligación de sujetarse a las prescripciones ordenadas por su patrono<sup>754</sup>.

- Sentencia del Juzgado de primera instancia del distrito de la Universidad de Madrid de fecha 6 de junio de 1906, en el cual se exonera de responsabilidad al patrono, porque el accidente ocurre por una imprudencia del operario, “*por no ser su obligación trabajar en la estereotipia, que es donde ocurrió el hecho y si en las máquinas de imprimir*”, con lo que se entiende que el accidente no se causó con motivo ni en el ejercicio del trabajo<sup>755</sup>. Aún más claramente se pronuncia el mismo Juzgado dos días después, el 8 de junio, donde al conocer de una reclamación por accidente, determina que la actividad estaba excluida de las expuestas en el art. 3 de la Ley de 1900, pero que, aún estando incluida, nunca se podría exigir responsabilidad al patrono por el accidente que se juzgaba, pues este era “*puramente fortuito...y sin que pueda atribuirse en el hecho culpa alguna al demandado; que, por otra parte, no pudo adoptar ninguna medida de precaución para evitar que su cocinera se resbalase*”<sup>756</sup>. El literal de la sentencia, deja claro como algunos los Juzgados de primera instancia desconocían totalmente la doctrina del riesgo profesional y seguían anclados en la superada doctrina de la culpa, influidos por el espíritu civilista de la jurisdicción y exonerando por tanto de responsabilidad al patrono por los accidente causados “*fortuitamente*” o aquellos calificados como “*imprevisibles*”. El Juzgado de primera instancia de la Universidad se mostró en sus resoluciones muy reacio a aplicar la Ley de 1900, interpretándola tan restrictivamente que casi apenas daba lugar a posibles indemnizaciones para el obrero<sup>757</sup>.

b) Resoluciones que se basan en la doctrina del riesgo profesional

- Sentencia de 22 de diciembre de 1900. Juzgado de primera instancia de Durango. Es ésta una de las primeras resoluciones de los órganos jurisdiccionales españoles

---

<sup>754</sup> *Ibid.*, pág. 446.

<sup>755</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 83 (1911), pág. 1308.

<sup>756</sup> *Ibidem*, pág. 1313.

<sup>757</sup> Resulta ilustrativa a este respecto la Sentencia de 11 de agosto de 1906 de dicho Juzgado. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 99 (1912), pág. 261.

en los que se confirma la doctrina del riesgo profesional, señalándose la responsabilidad directa del contratista y la subsidiaria del propietario de la obra en el caso de un accidente de trabajo, con la única exclusión para el supuesto que el mismo fuera debido a fuerza mayor, y que ésta fuera extraña al trabajo<sup>758</sup>.

- Sentencia de 25 de agosto de 1902. Juzgado de primera instancia de Badajoz. Esta sentencia acoge el principio de riesgo profesional promovido por la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900. Ante el caso de la caída de un andamio de un obrero pintor, establece la responsabilidad patronal, y ello pese a la existencia de un descuido del trabajador, debido a que *“el descuido o falta de cuidado de la víctima no exceptúa al patrono de responsabilidad”*<sup>759</sup>.
- Sentencia de 23 de abril de 1904. Juzgado de primera instancia de Valladolid. Se condena al patrono a pagar a la viuda de un obrero fallecido a consecuencia de la caída de un andamio los dos años de salarios, más una mitad como consecuencia de la ausencia de los mecanismos de protección, al no tener el andamio barandilla, ni aparato alguno que evitara la caída del operario, incumpliendo lo dispuesto en la Real Orden 2 de agosto de 1900. Un dato importante de esta Sentencia es que asume la teoría del riesgo profesional y establece una línea interpretativa que se desmarca de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1903. En este sentido, reza la meritada resolución *“que si bien se ha probado por la parte demandada que en la obra había grúas para subir los materiales de mucho peso, la parte demandada ha justificado cumplidamente que esas grúas no se utilizaban cuando ocurrió el accidente, sino que las vigas las subían los operarios a brazo, apoyados en tablonas colocados sobre dos caballos, cuyo andamio no tenía barandilla ni aparato alguno para evitar la caída del obrero en caso de accidente...por no ser costumbre ponerlos a la altura que presentaba ese andamio”*<sup>760</sup>.

---

<sup>758</sup> Es recogida esta resolución por OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 255

<sup>759</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 221.

<sup>760</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 13 (1905), pág. 67.

De este modo, en el asunto de referencia se señala que no basta con que el obrero pueda contar con los mecanismos preventivos pertinentes, sino que se hace preciso que se imponga la obligación por parte del patrono de su utilización al obrero, estableciendo procedimientos de trabajo seguros y ajustándolos a los mecanismos preventivos de la Real Orden de 2 de agosto de 1900, superando las costumbres en cuanto al modo de realización de los trabajos que pudieran resultar peligrosos. En consecuencia con el planteamiento formulado, el patrono no cumple su obligación de seguridad con la mera puesta a disposición del obrero de los mecanismos de prevención, sino que el cumplimiento de esta obligación requiere una actuación por su parte. Por todo ello, se condena al patrono a abonar la indemnización incrementándola en su mitad, por ausencia de medidas de seguridad. La sentencia fue recurrida y confirmada por la Audiencia territorial competente. Además, se condena directamente al patrono en su calidad de contratista y, de modo subsidiario, al propietario de la obra<sup>761</sup>. Por tanto, se hace responsable de las consecuencias económicas de la falta de medidas de protección al promotor de la obra, que junto al patrono- contratista, debe responder conjuntamente (el primero de modo subsidiario y el segundo de modo directo) frente a los accidentes de trabajo y a la ausencia de los mecanismos de previsión.

- Sentencia de 29 de mayo de 1905. Juzgado de primera instancia del distrito de la Laguna. Se afirma la teoría del riesgo profesional, al entender que el accidente ocurre como consecuencia del trabajo, aunque hubiera ocurrido en tiempo de descanso para comer, y se considera responsable al patrono “*aunque por su parte no hay culpa ni negligencia, y aunque el obrero haya incurrido en ellas*”. En la sentencia, aun constatando la falta de medidas de seguridad, no se condena al incremento previsto en el art. 5.5º de la Ley, por no haberse solicitado en la demanda, siguiendo con ello el principio procesal de congruencia<sup>762</sup>. No se puede obviar que los juicios de accidentes de trabajo venían regidos en sus fundamentos por los principios del proceso civil, en los que siguiéndose “*la teoría del pleito, el Juez no practica nada de oficio limitándose a dictar su sentencia por la resultancia*”

---

<sup>761</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 308.

<sup>762</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 408.

*de las alegaciones y pruebas aportadas por las partes*<sup>763</sup>. En consecuencia con lo expuesto, no sólo se exige que los aparatos de precaución ausentes se encuentren entre los determinados reglamentariamente, sino que se hace preciso que se solicite el recargo, invocándose la norma legal que exija el aparato de precaución para que proceda el aumento en la cuantía de la indemnización.

- Sentencia de 14 de junio de 1905. Juzgado de primera instancia de Almansa. Se afirma la teoría del riesgo profesional, al entender que la Ley de Accidentes comprende todos los accidentes de trabajo, incluidos los debidos a la imprudencia del obrero, sin otra excepción que los ocasionados por fuerza mayor extraña al trabajo. En el considerando, se reafirma la teoría del riesgo profesional, al señalar *“que informada la Ley de 30 de enero de 1900 en la teoría del riesgo profesional, es evidente que dentro de los beneficios de ella se encuentran comprendidos aún aquellos accidentes debidos a imprudencia de éste -el obrero-, quedando sólo eliminados los ocasionados por fuerza mayor extraña al trabajo”*. Así, se condena al patrono, si bien no se incrementa la indemnización por concurrir en el caso los medios de protección adecuados<sup>764</sup>.
- Sentencia de 17 de abril de 1907 del Juzgado de primera instancia de Sagunto. Se acoge a la doctrina de la responsabilidad industrial, determinando que existe responsabilidad del empresario aún en el caso de que exista una imprudencia grave por parte del operario, *“partiendo de las nuevas orientaciones de la Ley, que se inspira en el seguro del riesgo profesional, y no en los actos dimanantes de la culpa o negligencia, tendiendo por objeto precaver al obrero...hasta con sus*

---

<sup>763</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 106. En contra de esta opinión, algunos comentaristas de la época sostenían que del espíritu de la L.A.T. y de su reglamento de aplicación, se podía extraer el principio de actuación de oficio por parte del Juez civil, no siendo éste el único caso en que por circunstancias especiales y por ser de alta conveniencia social el juez actuó de oficio en asuntos de carácter civil. GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, cit., pág. 397. En el mismo sentido se pronuncia Ricardo Oyuelos, que señala que el juez debe actuar de oficio con el fin de que se de fiel cumplimiento a la L.A.T., pues no puede olvidarse *“el carácter social de la (ley) de accidentes, que la aproxima más al Derecho público que al privado”*. OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 205.

<sup>764</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 414.

*propias distracciones, nacidas del hábito del peligro*<sup>765</sup>.

### **2.3. La enfermedad profesional como accidente de trabajo.**

#### *2.3.1 La Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1903*<sup>766</sup>.

Como ya se ha señalado en otro punto de este trabajo, con esta resolución la enfermedad profesional toma carta de naturaleza. El Tribunal Supremo se da “*cuenta perfecta de la función interpretadora y orientadora, que por encima de la meramente casuística y parcial le está encomendada*”<sup>767</sup>. Con esta Sentencia se inicia también la línea de actuación humanizadora que caracterizará al Tribunal Supremo durante años, dando cobertura “*bajo el paraguas protector del accidente de trabajo otros supuestos que, en puridad, quizás no lo fueran*”. Así, el ensanchamiento de la categoría conceptual de accidente de trabajo en su origen se debe, “*no sólo al carácter abierto de su concepto sino también al lógico deseo de brindar protección (la única existente) ante supuestos que evidentemente la merecían*”<sup>768</sup>.

En esta Sentencia se declara como accidente de trabajo la ceguera por intoxicación saturnina de un fundidor de plomo y emplastes, determinándose una incapacidad absoluta derivada de su trabajo. El supuesto se ocupa de un trabajador que estaba en contacto con sustancias tóxicas tales como el minio, el litargirio u óxido de plomo y el ácido sulfúrico. Establece la Sentencia que “*es evidente que siempre que la lesión a que se refiere el art. 1º de la ley de accidentes de trabajo sobrevenga de una manera directa e inmediata por consecuencia indudable del manejo de sustancias tóxicas, se encuentra de hecho comprendida en dicha ley, ya porque ésta no define el accidente con referencia a un suceso repentino más o menos importante, sino al hecho mismo constitutivo en sí de la lesión, ya porque, dada la naturaleza de esta clase de accidentes en los establecimientos en que se emplean sustancias tóxicas o insalubres, sería por demás insólito que*

---

<sup>765</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 114 (1913), pág. 573.

<sup>766</sup> *Gaceta de Madrid*, 21 y 22 de agosto de 1903.

<sup>767</sup> HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, cit., pág. 514

<sup>768</sup> SEMPERE NAVARRO, A., “La protección de la enfermedad profesional...”, cit., pág. 104.



*acaecieran repentinamente, como acontece en otras fábricas y talleres*<sup>769</sup>.

Esta resolución puso de manifiesto que la enfermedad profesional queda dentro del ámbito de aplicación del concepto de accidente de trabajo contenido en el art. 1 de la Ley de 1900, dando de éste modo a dicho precepto “*una interpretación justa, con exacta apreciación de su alcance*”<sup>770</sup>. Así, el Tribunal Supremo interpretó el art. 1 de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900, no “*con referencia a un suceso repentino más o menos importante, sino al hecho mismo constitutivo de la lesión*”, lo que implicaba que la enfermedad contraída “*de una manera directa e inmediata*” como consecuencia del ejercicio de una profesión había de considerarse un accidente de trabajo<sup>771</sup>. Esta Sentencia abrió la puerta a considerar como accidentes de trabajo a otras enfermedades de etiología laboral y al tratamiento de las enfermedades debidas al trabajo como una modalidad integrante del accidente de trabajo<sup>772</sup>.

Esta equiparación, no sólo se refiere a efectos reparadores, sino también a efectos preventivos. Por este motivo, la prevención de los riesgos profesionales se extenderá paulatinamente a evitar lesiones por el manejo de sustancias tóxicas o insalubres y se ira consolidando la disciplina de la higiene industrial<sup>773</sup>. El art. 1 de la Ley Dato y la interpretación efectuada por el Tribunal Supremo hacían que la Ley española, octava de las dictadas en el mundo, fuera la primera que introdujera la asimilación, a efectos preventivos y reparadores, de los accidentes a las enfermedades que se produjeran con ocasión o como consecuencia del trabajo, lo que formo “*escuela en los países de su raza*”<sup>774</sup>. Por todo ello, la importancia de esta Sentencia a efectos preventivos fue indudable

Se iniciaba con dicha resolución una línea jurisprudencial que determinaría la

---

<sup>769</sup> PUIG MARTINEZ, C. y MASCARELL LLACER, L., *Tribunales Industriales. Accidentes del Trabajo.*, cit., pág. 166.

<sup>770</sup> GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 24.

<sup>771</sup> ALZAGA RUIZ, I., en “Estudio preliminar”, cit., pág. 51.

<sup>772</sup> GARCIA ORMAECHEA, R., *El accidente de Trabajo y la Enfermedad Profesional. Conferencias dadas en la Clínica del Trabajo los días 8 y 25 de octubre de 1933*, cit., pág. 22.

<sup>773</sup> GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., pág. 94.

<sup>774</sup> GARCIA ORMAECHEA, R., *El accidente de Trabajo y la Enfermedad Profesional. Conferencias dadas en la Clínica del Trabajo los días 8 y 25 de octubre de 1933*, cit., pág. 24.

extensión de los deberes empresariales preventivos, no sólo a los accidentes de trabajo, sino también a las enfermedades profesionales y a las no profesionales, “*ya fuesen anteriores al accidente y agravadas por éste, ya producidas por acto de trabajo, ya derivadas de lesiones producidas por el accidente, ya por complicaciones patológicas en el tratamiento de curación*”<sup>775</sup>.

### 2.3.2 Otras sentencias sobre enfermedad profesional.

- La Sentencia del Juzgado de primera instancia del distrito del Instituto de Barcelona, de 16 de agosto de 1904, acoge plenamente la línea interpretativa iniciada por el Tribunal Supremo el 17 de junio de 1903 y admitiendo expresamente la inclusión de los supuestos de enfermedad profesional en el ámbito de la Ley de Accidentes de 1900, los limita a aquellos supuestos que sean consecuencia de trabajos en que se utilicen industrialmente sustancias insalubres, inflamables, tóxicas o explosivas<sup>776</sup>.
- Sentencia de 18 de agosto de 1904. Juzgado de primera instancia de Totana. Se condena al patrono como responsable de accidente de trabajo producido por la intoxicación saturnina de un operario que trabajaba en una fundición metalúrgica, con lesión de las funciones del aparato locomotor y parálisis de los músculos exteriores del antebrazo. Sigue por tanto la doctrina de la enfermedad profesional, entendida como accidente de trabajo, conforme a la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1903, considerando que, “*dado el espíritu en que se informa la vigente Ley de Accidentes del Trabajo, deben interpretarse en sentido amplio y favorable al obrero todos los preceptos que en ella tienden a garantizar las indemnizaciones que el mismo ha de percibir*”<sup>777</sup>.
- Sentencias de 22 de agosto y 28 de septiembre de 1904. Juzgado de primera instancia del Ensanche de Bilbao y Audiencia de Burgos. Se aprecia en la sentencia de instancia una doctrina inconsecuente con la marcada por la sentencia del

---

<sup>775</sup> *Ibidem*, cit., pág. 25.

<sup>776</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 46 (1908), pág. 1045.

<sup>777</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*,

Tribunal Supremo de 17 de junio de 1903, al entender el Juzgado que la muerte por asfixia de un carpintero producida en una fábrica de harinas (certificada por los facultativos como debida a asfixia por los gases acumulados en el recinto) no genera responsabilidad patronal. Esta sentencia es revocada por la Audiencia (uno de los pocos casos en los que se aprecia que el órgano superior revoque al de instancia), apreciando la existencia de accidente de trabajo y condenando por tanto al patrono a la indemnización de la viuda<sup>778</sup>.

## **2.4. La identificación de la prevención de riesgos laborales con la seguridad industrial: la prevención como respuesta frente al maquinismo.**

### *2.4.1. Sentencias del Tribunal Supremo*

El Tribunal Supremo en sus resoluciones hace suya la concepción preventiva latente en la L.A.T., ligando prevención de accidentes de trabajo a la industria y, más concretamente, a la defensa frente a los riesgos derivados del maquinismo. Resulta ilustrativa la Sentencia de 12 de diciembre de 1905<sup>779</sup>, la cual establece que resulta aplicable la Ley de Accidentes a la agricultura, única y exclusivamente en aquellos operarios expuestos al peligro de las máquinas, al señalar que *“la responsabilidad de los accidentes ocurridos con ocasión de las faenas agrícolas y forestales sólo es exigible a los patronos, a tenor de lo preceptuado en el número 7º del artículo 3º de la Ley de 30 de enero de 1900, con respecto al personal expuesto al peligro de las máquinas, adverbio empleado por el legislador, que excluye en absoluto la aplicación en ningún otro caso”*<sup>780</sup>.

Reitera esta interpretación la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1908<sup>781</sup>, al considerar que la Ley de Accidentes de 1900 sólo garantiza protección a aquellas faenas agrícolas o forestales cuando se ejecutan usando algún motor que se

---

cit., pág. 264.

<sup>778</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 315.

<sup>779</sup> *Gaceta*, 31 de agosto de 1906.

<sup>780</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 32.

<sup>781</sup> *Gaceta*, 3 de junio de 1909. Aún sobrepasando la limitación temporal acotada en el estudio, se ha considerado interesante la inclusión de esta sentencia por ser altamente ilustrativa de la concepción preventiva de la época.

accione con independencia de la fuerza del hombre “y aún en este caso limita la responsabilidad patronal a las personas expuestas al peligro de las máquinas”. Se observa que el criterio del Tribunal Supremo es pacífico en este extremo, al entender que sólo son accidentes en el ámbito agrícola aquellos que provengan del riesgo de motores o máquinas en los que la acción y el esfuerzo del hombre quede limitado a su mínima expresión: sólo a ponerlas en movimiento. Únicamente en este caso, como señalaba la doctrina de la época, es justa y legal la responsabilidad del patrono. Fuera de este riesgo, ninguna faena agrícola estaba amparada por la Ley, ni tenía por tanto el patrono obligaciones en materia de prevención ni de reparación<sup>782</sup>.

#### 2.4.2. Sentencias de Audiencias y Juzgados.

- Sentencia de 4 de abril de 1905 de la Audiencia de Sevilla, donde se señala que en el casuismo del artículo 3º de la Ley de 1900 no hay posibilidad de apartarse de los casos taxativamente enumerados. Por tanto, no utilizándose máquina, “sino la herramienta denominada azadón”, no existe responsabilidad patronal, no cabiendo ante el art. 3º de la Ley hacer una interpretación extensiva “aunque la Ley se haya dictado en beneficio del obrero, porque donde la Ley distingue, el juzgador ha de sujetarse a esa distinción, y porque, a pesar de su carácter benéfico, los Tribunales han de aplicarla según la misma ordena”<sup>783</sup>.
- Sentencia de 19 de mayo de 1905 de la Audiencia de Burgos. Esta resolución expone perfectamente la mentalidad preventiva de la época ligada al maquinismo, al entender que no existe responsabilidad patronal, ni obligación de reparar ni prevenir, por no considerarse accidente de trabajo el ocurrido en faenas agrícolas sin utilización de máquinas o motores. En el considerando, se expone que “ningún aspecto de más vital interés ofrece la situación del obrero en la industria moderna que el que se relaciona con los accidentes a que constantemente se haya expuesto al utilizar los poderosos auxiliares que presta a la producción el no interrumpido adelanto de la Mecánica, de la Física y de la Química; que dentro de ese concepto

---

<sup>782</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R., *Accidentes del Trabajo. Ley de 30 de enero comentada y anotada*, cit., pág. 50.

<sup>783</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*,

*de capital que inspira y metodiza el conjunto de las disposiciones de la citada Ley, el legislador ha desarrollado su pensamiento y fijado de modo concreto y categórico lo que se entiende por accidente y las industrias o trabajos que al mismo pueden dar...sin que sea lícito, por el carácter de privilegio que a dicha Ley corresponde, extender sus preceptos a hechos y casos que no ha previsto expresamente*<sup>784</sup>.

- Sentencia de 28 de junio de 1905 de la Audiencia de Barcelona, donde se señala que las actividades del artículo 3º de la L.A.T., exigen como elemento intermediario máquinas e instrumentos que pongan en riesgo la vida del obrero o aquellos otros trabajos que “*como el de carga y descarga*” han sido entendidos como arriesgados en todos los tiempos. Esta protección nunca se puede extender “*a trabajos manuales tan inofensivos como el fregado de platos*”<sup>785</sup>.
- En el mismo sentido encontramos múltiples sentencias de Juzgados de primera instancia: Sentencia de 25 de enero de 1905 del Juzgado de Nules, Sentencia de 24 de febrero de 1905 del Juzgado de Colmenar Viejo, Sentencia de 6 de abril de 1905 del Juzgado de Infantes, Sentencia de 27 de mayo de 1905 del Juzgado de Segovia o Sentencia de 13 de julio de 1905 del Juzgado de primera instancia de Olmedo<sup>786</sup>.

## **2.5. La configuración jurisprudencial del deber de protección del patrono.**

### *2.5.1. Sentencias del Tribunal Supremo.*

- Sentencia de 25 de mayo de 1907<sup>787</sup>. Se plantea la extensión del deber de protección empresarial, limitándose éste a la garantía de la seguridad de sus operarios en el ámbito de las órdenes emanadas del propio patrono. En este sentido la Sentencia contempla la situación de un obrero al cual “*le fue dada la orden de enlucir, de balcones abajo, la fachada de una casa, no obstante lo cual pretendió*

---

cit., pág. 382.

<sup>784</sup> *Ibidem*, pág. 397 y 398.

<sup>785</sup> *Ibid.*, pág. 420.

<sup>786</sup> *Ibid.*, pág. 334 y siguientes.

<sup>787</sup> *Gaceta de Madrid*, 25 de septiembre de 1908.

*realizar el blanqueo total, colocando una escalera en la parte alta, de cuyo punto cayó a la calle” produciéndose lesiones que le causaron la muerte. En este supuesto nos encontramos ante “actos innecesarios, debidos a la notoria culpa del operario, los cuales, por ser realmente extraños, no pueden hallarse comprendidos en las medidas precautorias que el patrono es obligado a adoptar en todo momento”*<sup>788</sup>. De modo aparentemente contradictorio, la Sentencia se refiere al deber empresarial de adoptar en todo momento las medidas de prevención en relación con sus empleados, para afirmar seguidamente que estas medidas no son exigibles ante los daños causados por actos innecesarios realizados por el obrero. Confirma esta resolución la línea iniciada por las Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1903 y 7 de noviembre de 1905<sup>789</sup>.

- Sentencia de 26 de junio de 1907<sup>790</sup>. Esta resolución se refiere al derecho de opción concedido al patrono en los casos de incapacidad permanente parcial, entre abonar un año de jornal al obrero o recibirle de nuevo, dedicándole a trabajos compatibles con su estado. En el caso de que el patrono elija la segunda manera de cumplir su compromiso, debe conservar al obrero indefinidamente, mientras no sobrevenga causa legítima de rescisión del contrato existente entre uno y otro<sup>791</sup>. Sin embargo,

---

<sup>788</sup> GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 134.

<sup>789</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. VIII. Según señaló parte de la doctrina, el reconocimiento legal de la excepción de que si el obrero desobedece las ordenes del patrono éste no responde frente al primero, supondría una derogación tácita de la ley, ya que bastaría al patrono prohibir una serie de acciones que, no siendo imprescindibles para el trabajo, puedan dar lugar a accidentes “y leerla a los operarios, para quedar exento de toda responsabilidad en un crecido tanto por ciento de casos”. JORDANA DE POZAS, L., *Los accidentes de trabajo agrícola en España*, cit., pág. 138.

<sup>790</sup> *Gaceta de Madrid*, 13 de octubre de 1908

<sup>791</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 285. Corrige esta sentencia interpretaciones contradictorias de los juzgadores de instancia que entendían que en caso de que el patrono se decida por ocupar al operario en otro trabajo, sólo lo debía hacer por el tiempo máximo de un año. Así, la Sentencia de 27 de febrero de 1905, del Juzgado de primera instancia de Valverde del Camino. Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 360. En este mismo sentido se pronunciaba el Auto de 13 de marzo de 1905 del Juzgado de primera instancia del distrito del Ensanche de Bilbao, al señalar que en el caso de que el patrono opte por la alternativa de ocupar al obrero, esta “no se extienda, a más tiempo que el periodo de un año, ya que no cabe suponer, por absurdo, que tal obligación subsista, ya toda la vida del obrero, o ya toda la del patrono, y por la desproporción que resultaría entre los dos términos de la alternativa, imposible en términos de justicia”. Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 371. En sentido contrario se pronuncia la Audiencia de Burgos en su Sentencia de 21 de Agosto de 1905, al entender que la Ley no establece que se extinga al año la obligación patronal cuando éste opta por dar trabajo al obrero. Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit.,

lo más interesante a nuestros efectos es que esta sentencia también nos demuestra que no se aplica el genérico deber de prevención establecido en el art. 53 del Reglamento de 28 de julio de 1900, interpretando el Tribunal Supremo que sólo debe proceder el recargo de indemnizaciones cuando en el accidente concurren la ausencia de los mecanismos preventivos establecidos en la Real Orden de 2 de agosto de 1900. En el supuesto que se plantea, nos encontramos ante un accidente de un obrero en una fábrica de productos químicos, donde al subir encima de un aparato denominado “*de sacrificio*” se produce una lesión en el dedo pulgar del pie izquierdo, el cual le fue amputado. Ante la pretensión del obrero de que se le incremente la prestación en su mitad por ausencia de medidas de seguridad, se emiten tres informes periciales por ingenieros, entendiéndose que el referido aparato tiene una función esencialmente química, “*y no está compuesta de órganos de índole mecánica que exijan las referidas prevenciones*”. Con todo, señalaban que la lesión se le produjo al operario como consecuencia de un aparato que acciona una bomba que sí que contaba con las protecciones en el momento de la visita para la emisión del informe, pero que no tenía protección alguna en el momento del accidente. De todos modos, se estima que las protecciones no eran necesarias, por estar lejos el aparato del alcance de cualquier operario. Pese a que se prueba que el obrero se lesionó al realizar el mantenimiento de dicha máquina, la sentencia entiende que esa máquina no es de las que necesita especial protección según la Real Orden de 2 de agosto de 1900, “*aún cuando el patrono, por precaución, no obligatoria, ni absolutamente necesaria, haya instalado posteriormente alguna*” por lo que, aunque hubieran existido protecciones el accidente se hubiera evitado. Por todo lo expuesto, absuelve al patrono del recargo en la indemnización, interpretando de modo estricto el art. 7 de la Ley de Accidentes de 1900 y

---

pág. 447. Con todo, mucha de la doctrina de la época, seguía interpretando el artículo en el sentido contrario al señalado por el Tribunal Supremo, si bien se reconocía que la redacción dada por el art. 4 de la Ley en este punto, requería una aclaración, pues es “*un precepto legal que constituye un verdadero semillero de conflictos jurídicos*”. DEL NIDO Y TORRES, M., *Ley de Accidentes del Trabajo comentada y concordada*, cit., pág. 24. Debido a la conflictividad de este precepto, por Real Orden de 9 de junio de 1904 del Ministerio de Marina, se determina el criterio de éste organismo de optar siempre por la indemnización del obrero en el caso del supuesto de incapacidad permanente parcial, “*por no existir disposición ni jurisprudencia que establezca el criterio con que ha de interpretarse el artículo mencionado, y dados los términos confusos en que está redactada, ha de acudir a la ratio legi para interpretarlo en el sentido más equitativo tanto para el obrero como para el patrono*”.

desconociendo el sentido del art. 53 del Reglamento de desarrollo de la misma<sup>792</sup>.

- Sentencia de 15 de febrero de 1908<sup>793</sup>. Con esta Sentencia el Tribunal Supremo inicia la configuración del deber de protección del patrono como genérico, señalando el carácter reforzado de la responsabilidad patronal ante el accidente de trabajo en el caso de que concurra ausencia de medidas de protección. El supuesto parte de un albañil, que trabajando en su andamio el 23 de diciembre de 1905 en la obra para que fue contratado, en el momento de incorporarse, toca con la cabeza un cable eléctrico, recibiendo una fuerte descarga y asiéndose instintivamente al cable para no perder el equilibrio. El operario y sus compañeros trabajaban cerca de las líneas eléctricas, sin temor a los cables por haberles informado el patrono de que los mismos no tenían corriente. Fruto del accidente, el operario quedó inútil para trabajar, amputándosele los dedos de la mano derecha y teniendo imperfección en el cuello, siendo merecedor de una incapacidad permanente y absoluta. El operario se dirigió en reclamación contra el contratista y contra el propietario de la obra, alegando éstos que quedaban exentos de su responsabilidad, ya que ellos habían dado orden a la compañía de que no diese corriente, siendo ésta la única responsable. La Audiencia de Pamplona condenó al propietario, como primer responsable y al contratista como subsidiario y ambos recurrieron al Tribunal Supremo, el cual confirma la sentencia a favor del operario<sup>794</sup>. En su considerando primero, la Sentencia señala que el empresario debe responder a tenor de los art. 1 y 2 de la Ley de Accidentes de 1900 (disposiciones que los recurrentes entendía como infringidas), ya que “*la colocación del andamiaje junto al cable, sin emplear prudentes medidas de precaución y seguridad que en él era obligado adoptar y no adoptó, obliga a estimar que el accidente se produjo, no sólo con ocasión del trabajo que hacia el obrero, sino por negligencia del patrono*”. La Sentencia entiende que el empresario en este caso debe responder por doble motivo: el deber natural impuesto por la Ley y su negligencia o descuido, siendo esta segunda causa

---

<sup>792</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 164-170.

<sup>793</sup> *Gaceta de Madrid*, 21 de marzo de 1909. Por su importancia, se hace especial mención a esta Sentencia de 1908, a pesar de sobrepasar nuestro límite temporal de referencia.

<sup>794</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R., *Accidentes del Trabajo. Ley de 30 de enero comentada y anotada*, cit., pág. 55



que agrava la primera<sup>795</sup>.

### 2.5.2. Resolución de Audiencias y Juzgados

Sentencia de 19 de octubre de 1904. Juzgado de primera instancia de Badajoz. Se juzga un supuesto de accidente de trabajo con el resultado de muerte de un operario al caerse de un andamio, mientras realizaba sus funciones de recoger materiales a través del esqueleto del mismo. La parte actora manifiesta que no existían mecanismos de protección, sin embargo el maestro albañil de la obra testifica en juicio, señalando que el andamio tenía “*como defensa una valla como de una vara, estando provisto de un gancho para atraer los materiales y teniendo una cuerda para poderse atar, cosa que no hizo; que el operario sintió ruido, y, en vez de asomarse por la valla, se fue al sitio donde ésta terminaba, piso el alero al inclinarse para ver lo que ocurría, y cayó a la calle por su imprudencia*”. En base a esta testifical, el Juzgado de instancia absuelve al patrono al entender que no ha habido accidente de trabajo, pues el obrero falleció no como consecuencia de su trabajo, sino por desatenderlo y que, incluso admitiendo que fuera accidente de trabajo, en la labor desarrollada por la víctima se adoptaron todas las medidas de seguridad, como era tener un valla, el gancho y tener la cuerda para atarse, siendo culpa exclusiva suya de no utilizarlos, y no del patrono<sup>796</sup>.

Se observa en esta sentencia como la interpretación del deber de protección del patrono, pese a su extensa redacción por el art. 53 del Reglamento de 28 de julio de 1900, se entendía limitado a proporcionar al obrero los mecanismos establecidos legalmente. Todavía el desarrollo científico de la prevención era incipiente y no se contemplaban como obligaciones patronales el dar a los operarios formación o el vigilar el cumplimiento de la utilización de los mecanismos de protección proporcionados. Por ello, el patrono cumplía sus obligaciones con proporcionar a sus operarios los mecanismos de protección colectiva y los equipos individuales determinados reglamentariamente, no concibiéndose aún la obligación patronal de informar o formar al obrero sobre los riesgos inherentes al trabajo a desarrollar.

---

<sup>795</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R. “Comentarios a la Ley de...”, cit., pág. 357.

<sup>796</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 292.

## 2.6. El recargo de prestaciones por ausencia de mecanismos preventivos.

### 2.6.1. La interpretación jurisprudencial del recargo de indemnizaciones.

- Sentencias de 23 de octubre y 16 de diciembre de 1901 del Juzgado de primera instancia de Fregenal de la Sierra y Audiencia de Cáceres. Se juzga el caso de un obrero accidentado que pierde el brazo izquierdo como consecuencia de la caída al fondo de un pozo. El obrero demanda al patrono el salario de dos años al entender que es merecedor de una incapacidad permanente, que debía ser incrementada en la mitad como consecuencia de lo dispuesto en el art. 5.5º de la L.A.T.. En la demanda el obrero justificaba su pretensión por cuanto el patrono prescindía de usar en el pozo los aparatos de precaución exigidos por la Real Orden de 2 de agosto de 1900. El Juzgado de instancia desestima la pretensión, al considerar que por parte del patrono se cumplían las debidas medidas de seguridad por lo que no resulta aplicable el recargo solicitado. Además, entiende que el demandante no es merecedor de una incapacidad permanente, ya que el obrero puede dedicarse a trabajos (señala los de siembra o los de guardería a título de ejemplo), para los que no se requieran los dos brazos, y por ello condena al patrono al abono de una cantidad igual al salario de un año. La sentencia fue apelada por el actor, y confirmada en todos sus términos por la Audiencia de Cáceres<sup>797</sup>.

Este pleito nos demuestra como la divulgación de los derechos de los obreros en materia preventiva fue rápida, puesto que en 1901, en la demanda presentada ya se hacía especial mención a la ausencia de mecanismos de protección contenida en el art. 5.5º de la Ley de Accidentes y a la Real Orden de 2 de agosto de 1900. También nos ilustra esta resolución sobre el carácter restrictivo que las primeras resoluciones tenían en relación a la interpretación de los derechos de los obreros.

La línea iniciada por los Juzgados y Audiencias en materia de ausencia de medidas de precaución y el recargo de prestaciones marcaría por mucho tiempo nuestro

---

<sup>797</sup>Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*,

ordenamiento jurídico, en el sentido de entender que, para que proceda el recargo en la indemnización, era preciso que los aparatos de precaución que faltaran estuvieran reglamentariamente determinados y catalogados. De este modo, sólo ante la ausencia de mecanismos de protección reglamentariamente especificados, determinaría el Juzgado o Tribunal la procedencia del recargo. Se entendía que ello era lógico y obedecía a criterios de justicia, ya que si el señalamiento de cuales debían de haber sido los aparatos de precaución quedara a merced del criterio del juzgador, se llegaría a resultados injustos y desiguales. Por una parte por la diferencia de criterios del juzgador y por otra, porque *“la fijación de cuáles deben ser los aparatos de precaución es labor muy ajena de la formación jurídica y propia de aquellos que por sus estudios (médicos, ingenieros, etc.) poseen conocimientos suficientes para poder determinar con claridad que es lo que es preciso y cuál cosa no lo es”*<sup>798</sup>.

- Sentencia de 10 de enero de 1902. Juzgado de primera instancia de Totana. Se plantea el caso de un trabajador, al cual se le producen lesiones graves como consecuencia de una caída trabajando en la mina. Se reclama la indemnización por incapacidad absoluta, más el recargo como consecuencia de la ausencia de mecanismos protectores. La parte patronal se opone entendiendo que empleó todos los mecanismos de seguridad exigidos por el Reglamento de Policía Minera de 1897. En este caso el Juez estima la pretensión del actor y además aplica expresamente el art. 5. 5º de la L.A.T., en relación con los mecanismos previstos en la Real Orden de 2 de agosto de 1900 (sección 4ª) y entiende que el obrero es merecedor de incrementar su prestación en una mitad, como consecuencia de que no se implantaron por parte del patrono los mecanismos de protección establecidos en el catálogo de 2 de agosto de 1900, que deben añadirse a la normativa propia de minas<sup>799</sup>.

Nos reitera esta sentencia la efectiva aplicación por parte de los Jueces y Tribunales de la figura del recargo de prestaciones y la exigencia de la aplicación patronal de

---

cit., pág. 213.

<sup>798</sup> En estos términos se expresa DEL PESO Y CALVO, C., *Manual de Accidentes Del Trabajo*, cit., pág. 431.

los mecanismos de protección contenidos en el catálogo de mecanismos preventivos, aprobados por la Real Orden de 2 de agosto de 1900. El Juzgado de primera instancia de Totana, recibe en los primeros años de la vigencia de la Ley de 1900 numerosas reclamaciones, que en casi su practica totalidad son resueltas en beneficio del operario, determinando la responsabilidad patronal por accidente de trabajo (así, las Sentencias de 18 y 25 de agosto de 1904, 28 de octubre de 1904 y 16 de diciembre de 1904, entre otras).

- Sentencia de 25 de octubre de 1902. Juzgado de primera instancia de Colmenar Viejo. En esta resolución se declara la responsabilidad patronal en el supuesto de la muerte de un alfarero, al caerle encima un lizo de tierra. Se entiende que “*en la clase de trabajos de que se trata no cabe aumentar la cuantía de aquella por falta de aparatos de protección*”, rechazando la pretensión del incremento de la prestación de la viuda<sup>800</sup>. Se realiza por parte del juzgador una interpretación restrictiva de la Real Orden de 2 de agosto de 1900, realizando una exclusión por motivo de la actividad desarrollada e interpretando los mecanismos de protección de una manera taxativa, omitiendo el genérico deber de protección que ya había quedado instaurado por el art. 53 del Reglamento de 28 de julio de 1900, por el que se desarrolla la L.A.T..
- Sentencia de 6 de febrero de 1903. Juzgado de primera instancia de Fregenal de la Sierra. Se juzga el accidente ocurrido en una industria corcho- taponera, por la cual un operario, rebanando el corcho, sufre una herida en la articulación interfalángica del dedo pulgar izquierdo. Aún aceptando el derecho a una indemnización del salario de un año a favor de operario, se deniega la existencia de recargo de prestaciones por ausencia de medidas de seguridad por entender que las mismas concurrían en el supuesto<sup>801</sup>. Nos demuestra esta sentencia la disparidad de criterios existentes en la materia, en relación a la aplicación de la Real Orden de 2 de agosto de 1900. El supuesto que se dilucidaba en el presente pleito era un caso claro de ausencia de estos mecanismos de protección, eludiendo sin embargo el

---

<sup>799</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 298.

<sup>800</sup> Ibidem, pág. 302.

<sup>801</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 303.

juzgador de instancia hacer mención a los mismos y evitando por tanto el incremento de la prestación al operario.

- Sentencias de 19 de enero y 30 de marzo de 1904. Juzgado de primera instancia de Jaca y Audiencia de Zaragoza. En esta sentencia, el Juzgado de Jaca aprecia la existencia de falta de medidas de seguridad en el accidente acaecido a un obrero en una cantera, a consecuencia del cual sufre lesiones en la mano derecha. En la sentencia se afirma que el trabajo se realizaba con artefactos en mal estado y sin las preceptivas medidas de seguridad, por lo que en aplicación del art. 5.5º de la Ley de 1900, se incrementan en una mitad las prestaciones devengadas. Interpuesta apelación, la Audiencia de Zaragoza dictó sentencia confirmatoria de la instancia<sup>802</sup>.
- Sentencias de 27 de mayo y 13 de agosto de 1904. Juzgado de primera instancia del distrito del Centro de Bilbao y Audiencia de Burgos. Se aprecia falta de medidas de seguridad en la incapacidad producida como consecuencia de un accidente ocurrido al conductor de una locomotora. A la máquina le faltaba la rosca y la placa de uno de los tapones de sujeción del vapor, a consecuencia de lo cual explotó dicho tapón, causando quemaduras al maquinista. Se incrementa la indemnización en base a la ausencia de medidas de seguridad, extremo que es confirmado en apelación por la Audiencia de Burgos<sup>803</sup>.
- Sentencia de 5 de octubre de 1904. Juzgado de primera instancia del Pilar de Zaragoza. Se trata del caso de la muerte de un operario como consecuencia de la caída de un muro, alegando sus derechohabientes que no se tomaron las precauciones de sujeción adecuadas, cuestión que fue comprobada por el personal del Juzgado cuando acudió al lugar del siniestro. El patrono alega que el terraplén era de gran consistencia y que su aspecto era compacto, por lo que no había necesidad aparente de apuntalamiento. Por la parte patronal se alega que, si las tierras resbalaron, fue por una oquedad que había en la base de la zanja y que el

---

<sup>802</sup>Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 234.

<sup>803</sup>*Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 14 (1905), pág. 125.

accidente no se podía haber previsto, puesto que el hueco interior no podía estar al alcance de nadie. Varios obreros testificaron en el juicio afirmando que el terreno estaba apuntalado según costumbre y que la causa de derrumbamiento fue por el hueco producido por la raíz de un árbol. En este caso, en el proceso se da mayor valor a la prueba testifical de los obreros que al informe ocular de la inspección judicial: *“aunque de la diligencia de inspección ocular practicada en el sumario pudiera deducirse que no se habían tomado las medidas de previsión exigidas por el Reglamento, los testigos han venido a destruir esta deducción...que siendo esos testigos de los que pudieran llamarse de mayor excepción, porque si bien cobraban del patrono en la época del suceso, eran compañeros del obrero muerto y declararon precisamente para la aplicación de disposiciones a favor de su clase, el dicho de los mismos debe tomarse como decisivo dentro de las reglas de la sana crítica”*. Por los motivos expuestos, se condena al patrono como responsable de accidente de trabajo producido por la caída de un muro con resultado de muerte del operario, eximiéndole del recargo de prestaciones por entender que no es imputable al patrono la falta de previsión<sup>804</sup>.

- Sentencia de 12 de octubre de 1904. Juzgado de primera instancia de Alicante. Se condena al Ingeniero, en calidad de representante de la Compañía de los ferrocarriles de Alicante a la Marina, como responsable de accidente de trabajo sufrido por un trabajador, pero se le exime del recargo indemnizatorio por entender que se han cumplido las medidas de previsión<sup>805</sup>.
- Sentencia de 28 de octubre de 1904. Juzgado de primera instancia de Fuenteovejuna. No procede imponer el recargo de prestaciones debido a que no se ha probado la ausencia de medidas de precaución, y la *“falta de aparatos de seguridad...ha debido justificarse por peritos”*<sup>806</sup>. En el mismo sentido, el Juzgado de primera instancia de Salas de los Infantes, en resolución de de 17 de noviembre de 1904, determina que la carga de la prueba de la ausencia de medidas de

---

<sup>804</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1909, pág. 285.

<sup>805</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 319.

<sup>806</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 15 (1905), pág. 207.

seguridad corresponde al obrero que la invoca<sup>807</sup>.

- Sentencia de 25 de enero de 1905. Juzgado de primera instancia de Daroca. Se condena al patrono como responsable de accidente de trabajo producido por asfixia por inmersión de un operario de una fábrica de alcohol, producida a consecuencia de una caída en una tina y con resultado de muerte. Se aprecia la ausencia de medidas de precaución al no concurrir las previstas en los art. 6º, 7º, 8º y 9º del catálogo de mecanismos preventivos y, por tanto, se incrementa en una mitad la indemnización a abonar a los derechohabientes<sup>808</sup>.
- Sentencia de 1 de abril de 1905. Audiencia de Cáceres. Se condena al patrono como responsable de accidente de trabajo producido por la caída en una tinaja de un operario que trabajaba en una bodega y se aprecia falta de medidas de seguridad, ya que el pozo o tinaja donde cayó esta desprovisto de brocal, barandilla u otro artefacto, disponiendo únicamente de una tapadera suelta que fácilmente resbala por cualquier parte al tropezar con ella<sup>809</sup>.
- Sentencia de 19 de octubre de 1905. Audiencia de Barcelona. El recargo indemnizatorio por ausencia de medidas de seguridad puede constituir lícito objeto de transacción entre las partes, siendo posible el acuerdo de ambas sobre el importe del mismo, tendiendo este pacto medidas liberatorias para el patrono<sup>810</sup>. Se daba por esta vía la posibilidad de que el patrono eludiese el total cumplimiento de la indemnización pactando con el obrero en el momento del accidente una cantidad menor.
- Sentencia de 6 de noviembre de 1905. Juzgado de primera instancia de Almodóvar del Campo. En el caso de un accidente ocurrido en una mina, se aprecia ausencia de medidas de seguridad y por tanto se impone el recargo de indemnización.

---

<sup>807</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 16 (1905), pág. 291.

<sup>808</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 331.

<sup>809</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 380.

<sup>810</sup> *Ibidem*, pág. 470. En el mismo sentido, Auto de juicio verbal de 5 de diciembre de 1905, Juzgado de primera instancia de Alcázar, *Ibid.*, pág. 490.

- Sentencia de 17 de enero de 1906. Audiencia de Sevilla. Estima la responsabilidad patronal derivada de accidentes, pero entiende que no procede el incremento de la indemnización porque concurren las medidas de previsión necesarias<sup>811</sup>.
- Sentencia del Juzgado de primera instancia de Logroño de 5 de noviembre de 1906 en la cual se determina la procedencia del recargo en la indemnización en el caso del fallecimiento de un operario al caer de un andamio, existiendo responsabilidad porque el patrono no ha probado que existía alguna medida preventiva. Esta resolución interpretaba la obligación de seguridad empresarial de modo muy amplio<sup>812</sup>. En el mismo sentido de incrementar la indemnización en su mitad, por ausencia de medidas de seguridad: Sentencia de 30 de agosto de 1904 de la Audiencia de Granada<sup>813</sup>, Sentencia del Juzgado de primera instancia del distrito de Atarazanas, de 6 de marzo de 1906<sup>814</sup> y Sentencia de la Audiencia de Sevilla, de 13 de diciembre de 1906<sup>815</sup>.
- Otra Sentencia a destacar es la del Juzgado de primera instancia del distrito de la Barceloneta de Barcelona, de 29 de diciembre de 1906, en la que al allanarse el patrono a la demanda del obrero, incluido el recargo, en este caso sobre la prestación de una baja temporal por accidente de trabajo, el Juez de instancia no entra en el fondo del asunto, sobre si existía o no ausencia de medidas preventivas. En consecuencia, se sienta la doctrina que el allanamiento a la pretensión del demandado sólo tenía efectos, en cuanto al importe de la prestación, pero no determinaba que el patrono reconociera la ausencia de medidas precautorias a los efectos de ulteriores consecuencias o responsabilidades<sup>816</sup>.

---

<sup>811</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 339.

<sup>812</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 101 (1912), pág. 488. No obstante, esta sentencia fue revocada por la Audiencia de Burgos, en Sentencia de 20 de febrero de 1907. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 111 (1913), pág. 262.

<sup>813</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 46 (1908), pág. 1046.

<sup>814</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 65 (1909), pág. 501.

<sup>815</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 101 (1912), pág. 495. Esta sentencia, relativa al fallecimiento de un obrero al caer de un andamio, revoca la del Juzgado de primera instancia de Montilla de 13 de julio de 1906.

<sup>816</sup> Aunque en el presente caso resultaba evidente la ausencia de medidas de seguridad, pues en una fábrica de ácido clorhídrico un operario se había dañado los ojos, demostrándose que no existían los anteojos de protección determinados por la Real Orden de 2 de agosto de 1900. *Boletín del Instituto de Reformas*



- Sentencia del Juzgado de primera instancia del distrito de San Juan de Murcia, de 10 de mayo de 1907. En el caso de un operario que se daña al elevar un poste eléctrico con las manos, se determina que no hay lugar al recargo de la indemnización, pues no se ha justificado “*la clase de artefactos que para ello -para elevar el poste- se empleaban, para poder deducir si se hacía o no con las precauciones debidas, cuanto porque en el Catálogo de mecanismos para prevenir los accidentes del trabajo no se contiene ninguno especial para el trabajo de elevación de postes, por cuya razón podía verificarse con la sola fuerza del hombre*”<sup>817</sup>. Se ratifica en esta sentencia el carácter taxativo que se daba al catálogo de mecanismos de 2 de agosto de 1900, ya que, sólo procedería el recargo de indemnización en los casos en que se probara el concreto aparato de precaución que faltaba, en relación con el listado de aparatos regulado reglamentariamente. De este modo, podemos afirmar que estas resoluciones desconocían el deber genérico de prevención regulado en el art. 53 del Reglamento de aplicación de la Ley de Accidentes.

#### 2.6.2. El seguro de accidentes y el recargo de indemnizaciones.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 1905<sup>818</sup> admite el aseguramiento del recargo de las indemnizaciones derivadas de un accidente de trabajo en el que concurra ausencia de medidas de seguridad en los términos recogidos en el art. 5.5º de la L.A.T..

El supuesto de referencia trata sobre la muerte de un obrero que trabajaba como operario en la sección de tinte de una fábrica de paños en Alcoy y que fallece por intoxicación. La compañía aseguradora se negaba a asumir el pago derivado de esa responsabilidad, por el carácter de pena de la misma, alegando que en los contratos no cabe pacto contrario a la Ley o a las buenas costumbres, según los artículos 1255 y 1271 del Código Civil, siendo contrario a las leyes, a la moral y al orden público y buenas

---

*Sociales*, nº 103 (1913), pág. 91.

<sup>817</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 119 (1914), pág. 561.

<sup>818</sup> *Gaceta de Madrid*, 22 de agosto de 1906

costumbres eludir el cumplimiento de una pena, porque la primera condición de la pena es ser personal<sup>819</sup>.

La Sentencia del Tribunal Supremo determina que, “*estando los patronos facultados para sustituir las obligaciones que se especifican en los artículos 4º, 5º, y 10º de la Ley de Accidentes del Trabajo, o cualquiera de aquellas, por el contrato de seguro a su costa, es incuestionable que en el celebrado a nombre de la Sociedad demandada sustituyó ésta al patrono en las obligaciones que sancionara el mencionado art. 5º, sin exceptuar ninguna, y, por tanto, se halla obligado a responder al aumento que establece la quinta disposición de aquel, aumento que no reviste carácter de pena personal, como con error supone el recurrente, sino el de una responsabilidad de orden meramente civil, como todas las demás de dicho artículo; por lo que al aplicar el Tribunal sentenciador a la Sociedad aseguradora la sanción de la disposición 5ª antes citada no ha infringido los artículos del Código civil*”<sup>820</sup>.

## 2.7. La responsabilidad empresarial en el caso de contratistas.

El artículo 1 del Real Decreto de 28 de julio de 1900 determinaba que, en el caso de los accidentes de trabajo ocurridos en el ámbito de las obras, el responsable era el contratista subsistiendo, en todo caso, la responsabilidad subsidiaria del propietario de la obra. En el periodo analizado existen varias sentencias que aplican este precepto. Especial mención merece la sentencia del Tribunal Supremo del 4 de enero de 1906<sup>821</sup>. En esta resolución, el Tribunal Supremo fija su criterio interpretativo en relación con este particular, señalando que ante la existencia de un accidente de trabajo, hay responsabilidad directa de contratista y también del propietario en el caso de que entre ambos no conste de un modo claro el contrato existente entre ellos. En consecuencia, la responsabilidad

---

<sup>819</sup> GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 588.

<sup>820</sup> OYUELOS, R., *Jurisprudencia de Accidentes de Trabajo y Tribunales Industriales*, Madrid, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1917, pág. 115. Alega este autor, que la finalidad del art. 5.º es que el patrono utilice los mecanismos de previsión necesarios, finalidad que sería burlada si se entendiera el recargo incluido en el seguro, ya que entonces el empresario perdería interés en emplear los mecanismos de protección necesarios. No lo entiende así el Tribunal Supremo, que desestima la pretensión de la compañía aseguradora obligando a dar cobertura a todas las prestaciones derivadas del accidente, incluido el recargo de prestaciones. Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., 1909, pág. 27.

subsidiaria que determina el art. 1 del Reglamento de 28 de julio de 1900 para los propietarios, cede a favor de la responsabilidad directa, en el caso de que no conste claramente el alcance del contrato de obra<sup>822</sup>. Este mismo resultado debía derivarse en el caso de que se desconociera el paradero del contratista y ello porque, como señala un comentarista de la época, “*no hay que olvidar nunca el carácter de la ley de accidentes, favorable para el obrero y exento el rigorismo del Derecho común*”<sup>823</sup>.

Se trataba en último término de evitar la elusión de lo preceptuado por la legislación protectora en el caso de que el contratista deviniera insolvente y por ello se admite el resarcimiento del obrero a costa del propietario o dueño de la obra de modo subsidiario, lo cual vino siendo admitido reiteradamente por toda la jurisprudencia<sup>824</sup>.

Por su elaborada y original justificación, merece la pena ser destacada la sentencia de 24 de octubre de 1904 del Juzgado de primera instancia de Guernica Luno. En el caso del fallecimiento de un operario al caer de un andamio, se declara la responsabilidad directa de la sociedad demandada y subsidiaria del promotor de la obra<sup>825</sup>. Resulta interesante el argumento que realiza el Juez de instancia en su considerando, ahondando en las propias raíces del reformismo social en España y en el difícil papel a desempeñar por los juzgadores como armonizadores de los intereses contrapuestos de obreros y patronos. En su considerando señala literalmente “*considerando: que el movimiento general de protesta de las clases obreras, por lo que a los problemas sociales refiere, hizo indispensable la reforma de la legislación, protegiendo de un modo eficaz los intereses del que, no contando con otros recursos para subsistir que los de su esfuerzo personal, se ve privado de ellos por cualquier accidente que le imposibilita, en la mente de todos los sociólogos estaba la razón y la justicia de tales reformas, estribando hoy la dificultad en la forma de dar solución al conflicto: de una parte está el derecho sagrado, indiscutible, del obrero a ser indemnizado por los perjuicios que el accidente ocurrido al servicio del*

---

<sup>821</sup> *Gaceta de Madrid*, de 10 de octubre de 1906.

<sup>822</sup> PUIG MARTINEZ, C. y MASCARELL LLACER, L., *Tribunales Industriales. Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 45.

<sup>823</sup> OYUELOS, R., *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, cit., pág. 104.

<sup>824</sup> BERTRANS SOLSONA, J., *Manual Práctico del Patrono y Obrero ante el Tribunal Industrial*, cit., pág. 12.

<sup>825</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 320.

*patrono le ocasione; de otra, la dificultad de aquilatar la responsabilidad en que incurre el patrono; a procurar armonizar tan encontrados intereses tienden las modernas Leyes, acudiendo a los principios de equidad y de justicia, que son la pauta y norma de toda regla de derecho, llegando de este modo a la perfección relativa, que es a lo único que podemos aspirar”<sup>826</sup>.*

## **2.8 Conclusiones sobre la aplicación judicial de la legislación protectora en materia de prevención de riesgos laborales (1900-1907).**

Del análisis de todas las resoluciones enumeradas se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Existe una disparidad de criterios en cuanto a la aplicación del principio de riesgo industrial. Un análisis exhaustivo de todas las resoluciones lleva necesariamente a discrepar frente a algunas afirmaciones de parte de la doctrina. En consecuencia, no se pueden compartir tesis maniqueas, en el sentido de afirmar que las sentencias en materia de accidentes de trabajo en los primeros años de aplicación de la Ley Dato se regían por el principio de culpa “*porque los jueces partían de la idea de que trabajar es peligroso y comporta riesgos que se asumen por el trabajador*”<sup>827</sup> y ello, porque, aunque existen sentencias que desconocen el principio de riesgo industrial, existen multitud de resoluciones que se hacen eco del nuevo principio introducido por la Ley de Accidentes de 1900. Por ello, cabe afirmar en base a las sentencias analizadas que Jueces y Tribunales aplican el principio de riesgo industrial en los primeros años de vigencia de la Ley Dato (1900-1907), aunque de modo irregular.
- La atribución del conocimiento de los asuntos sobre accidentes de trabajo a los Jueces de primera instancia y a través del procedimiento del juicio verbal fue adecuada, teniendo en cuenta que en el momento de promulgación de la Ley de 1900 no se disponía en nuestro ordenamiento de Jueces o Tribunales especiales y

---

<sup>826</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 295.

<sup>827</sup> NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. y PERTÍÑEZ VÍLCHEZ, F., *Responsabilidad civil empresarial y*

que esperar a su constitución hubiera dilatado mucho la promulgación de la Ley de Accidentes. Además, con esta atribución se primaba la profesionalidad del juzgador y la celeridad y brevedad en la resolución del conflicto, evitando improvisar en una materia de tanta relevancia<sup>828</sup>. Con todo, debido a la escasez de sentencias del Tribunal Supremo y por la novedad de la materia en cuestión, los Juzgados y Audiencias están faltos de una orientación definida en la materia<sup>829</sup>.

- Como norma general se aplica el art. 5. 5º de la Ley de Accidentes del Trabajo<sup>830</sup> y se reconoce la vigencia de la Real Orden de 2 de agosto de 1900 y de todos los mecanismos preventivos contenidos en la misma. A pesar de ello, la Real Orden se aplica con carácter restrictivo, analizando cada caso concreto, poniendo en relación la existencia de aparatos de seguridad en la industria en la que acaeció el accidente y relacionando dicha ausencia con el siniestro<sup>831</sup>. Se sigue una línea interpretativa definida, conforme a la cual sólo cabe el recargo de prestaciones si en el accidente concurre la ausencia de un mecanismo de protección concretamente referido en el catálogo de 2 de agosto de 1900. Por todo ello, para que sea de aplicación la sanción por ausencia de aparatos de precaución, es necesario que estos aparatos “estén precisa y claramente determinados en la obligatoriedad de su uso por los Reglamentos pertinentes”<sup>832</sup>.
- El recargo de las indemnizaciones por ausencia de medidas de seguridad puede ser objeto de diferentes negocios jurídicos. En este sentido, se admite su aseguramiento o se permite hacer transacciones entre los interesados, configurándolo como una parte más de la indemnización civil a la que se puede hacer acreedor el obrero como consecuencia del accidente sufrido.

---

riesgos laborales, cit., pág. 26.

<sup>828</sup> ZORRILLA RUIZ, M.M., *Derecho del Trabajo y proceso de cambio social*, cit., pág. 21.

<sup>829</sup> DEL PESO Y CALVO, C., *Manual de Accidentes Del Trabajo*, cit., pág. 24.

<sup>830</sup> A pesar de que como ha señalado la doctrina, la figura del recargó contó en sus primeros años de vigencia con “innúmeras reticencias jurisprudenciales que la postergaban”. PURCALLA BONILLA, M.A., *El recargo de prestaciones por incumplimiento de normas de seguridad y salud laboral. Análisis crítico de su configuración jurídico-positiva*, cit., pág. 20.

<sup>831</sup> ZARANDIETA, E.. *El espíritu de la jurisprudencia en los accidentes de trabajo*, Madrid, Ruiz Hermanos, 1928, pág. 69.

<sup>832</sup> DEL PESO Y CALVO, C., *Manual de Accidentes Del Trabajo*, cit., pág. 431.

- Las resoluciones dictadas en primera instancia son normalmente confirmadas en apelación por la Audiencia correspondiente, por lo que se puede afirmar que el recurso de apelación tiene una eficacia correctora limitada en la práctica.
- El genérico deber de seguridad configurado en el artículo 53 del Reglamento de 28 de julio de 1900 no tiene un reflejo en la práctica, limitándose la obligación de seguridad del patrono a proporcionar al obrero, en el desarrollo de su labor, los mecanismos de protección establecidos en la Real Orden de 2 de agosto de 1900, completando con ello sus obligaciones en materia preventiva.
- Los criterios de aplicación de la Ley de Accidentes de 1900 son muy dispares, variando según el Juzgado o Tribunal que en cada caso conozca del asunto. Esta disparidad de criterios resulta comprensible teniendo en cuenta lo novedoso de la norma y la limitada actuación del Tribunal Supremo en la materia. En este sentido, existen Juzgados de primera instancia claramente tendentes a una interpretación extensiva del concepto de accidente de trabajo, mientras otros desestiman gran parte de reclamaciones efectuadas por los operarios, al entender que sus lesiones son ajenas al desempeño de su labor. Por ello, no cabe aceptar la teoría defendida por parte de las compañías de seguros de la época, que entendían que existía un favoritismo en las sentencias de Jueces y Tribunales, los cuales tendían a fallar a favor del obrero los litigios relativos a accidentes de trabajo<sup>833</sup>.
- Como norma general, las resoluciones judiciales configuran la obligación de seguridad del empresario concretándola exclusivamente en la adopción de los mecanismos preventivos contenidos en la Real Orden de 2 de agosto de 1900, caracterizándola como una obligación de medios en aras a conseguir una protección eficaz, siendo la consecución o no de la misma indiferente a la hora de determinar el cumplimiento o incumplimiento por parte del empleador<sup>834</sup>.
- Prevención y protección se presentan íntimamente ligadas con el maquinismo. La

---

<sup>833</sup> MONTERO GARCIA, F., *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 165.

<sup>834</sup> GONZALEZ DÍAZ, F.A., *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 119.

prevención de los accidentes, y la protección del obrero, tiene consecuencias jurídicas en tanto en cuanto se presenta ligada con los nuevos riesgos surgidos de la moderna industria. Sólo a ellos se puede aplicar la protección que la nueva legislación obrera proporciona, y sólo frente a ellos se concreta la obligación jurídica del empresario de prevenir los riesgos laborales.

## CAPÍTULO IV

### **EL INTERVENCIONISMO CIENTÍFICO EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES O LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CONCIENCIA PREVENTIVA.**

La promulgación de las primeras leyes obreras trajo consigo la necesidad de crear una administración laboral institucionalizada, que actuase en desarrollo, vigilancia y control de dichas normas. En esta situación, se hacía preciso el establecimiento de una política social, que se pretendía abarcar no sólo la asistencia pública y los servicios sociales, sino que supusiera un avance en la producción en general<sup>835</sup>. Con esta amplia

---

<sup>835</sup> ORDUÑA PRADA, M., *Asistencia y Beneficencia Pública*, Madrid, Ciudad Argentina, 1999, pág. 11.



finalidad, el Estado decide intervenir “*por vías hasta entonces inéditas*”<sup>836</sup>. Esta institucionalización obedece al carácter paternalista del Estado en la época, unida a la presión que sobre clase política ejerce el movimiento obrero que cada vez está más organizado y a la concienciación de la obligación estatal de satisfacer unas necesidades consideradas como injustas<sup>837</sup>. En cierto modo, y ante el incremento del movimiento obrero, el reformismo social y el intervencionismo estatal en las cuestiones sociales, era una garantía de mantenimiento del *status quo*, estabilidad que era deseada por los partidos políticos representantes de las clases dominantes<sup>838</sup>.

Con todo, y frente a las dos tesis clásicas en la historia social que explican el intervencionismo del Estado en materia de condiciones laborales, como la conquista de los trabajadores organizados o como el fruto de las presiones del poder económico que realiza limitadas concesiones al mundo obrero para evitar la revolución, debemos convenir que el intervencionismo estatal es fruto de la conjunción de ambos condicionantes unida a la actuación importante como ente autónomo, lejos de cualquier presión, del Estado restauracionista<sup>839</sup>. De este modo, la reforma social es, sobre todo y ante todo, una reforma del Estado, y desde el Estado<sup>840</sup>.

---

<sup>836</sup> DE LA VILLA, L.E., “Nacimiento del derecho...”, cit., pág. 551.

<sup>837</sup> COZAR SANTIAGO, A., “El avance social en la España de la Restauración...”, cit., pág. 330. Ejemplo de la importancia que iba teniendo el movimiento obrero, es el incremento del número de afiliados de la Unión General de Trabajadores que pasa a ser de 26.088 en septiembre de 1900 a 56.905 en febrero de 1905. SANCHEZ CORTINA, M. y BARRIO, A. *Historia de España. El Reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, Barcelona, Espasa, 1999, pág. 77. Sobre la evolución de la CNT en los primeros años del s. XX un completo estudio en, CUADRAT, X., *Socialismo y Anarquismo en Cataluña (1899-1911). Los orígenes de la CNT*, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1976.

<sup>838</sup> GARCIA ORTEGA, J., *Curso de Derecho del Trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 14ª edición, 2005, pág. 26.

<sup>839</sup> Que el intervencionismo estatal en la cuestión social no era fruto exclusivo del movimiento obrero o patronal resulta evidente en el caso de España. De acuerdo con esas tesis, el Estado actuaría siempre movido por presiones externas a él, partiendo de la concepción de que las clases sociales actúan como entes homogéneos y con comportamientos uniformes y racionales basados en intereses de clases, lo que en la realidad no resulta tan claro. Resulta a estos efectos paradigmático el caso de D. Eduardo Dato, que teniendo fuertes vínculos con el mundo empresarial, era representante de la patronal en el Instituto de Reformas Sociales, fue el primer gobernante que promovió seriamente la legislación social, y se ganó la hostilidad de algunos sectores de la patronal. Además, no se puede olvidar que el movimiento obrero careció de fuerza y cohesión en España en los inicios de la reforma social. Por otra parte, tampoco cabe admitir en España, que fuera el mundo patronal el que dictara las políticas sociales que siguieran los gobiernos de la Restauración. MARRAUD GONZÁLEZ, G., “En los orígenes de la Administración sociolaboral: Del Instituto de Reformas Sociales al Ministerio de Trabajo”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003) pág. 147 y ss. En el mismo sentido, MONTERO GARCIA, F., *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 147.

<sup>840</sup> MONTOYA MELGAR, A., “El reformismo social en los orígenes del Derecho del Trabajo”, en *Revista*

Como ya se ha señalado con anterioridad, la ingerencia y orientación del Estado en lo tocante a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales fue claramente admitida, y ello en una doble vertiente de actuación<sup>841</sup>. Por una parte, se justificaba la intervención estatal en materia de asistencia, curación e indemnización del accidentado. Junto a esta vertiente reparadora, se requería y legitimaba al Estado para que actuara mediante la implementación de políticas preventivas con el fin de evitar en lo posible los accidentes y enfermedades. Con esta doble finalidad, se estructuran y organizan en el ámbito de la administración española de principios de siglo diferentes organismos, cuya actividad supondrá un gran avance en la consolidación de los fundamentos de la prevención de riesgos laborales en nuestro país<sup>842</sup>. Con la promulgación de la Ley Dato, la actuación estatal en el ámbito preventivo no sólo se limitaba a legislar, sino que, como complemento lógico de su función normativa se encontraba su función de inspección y sanción y su función divulgativa<sup>843</sup>. Al cumplimiento de estas funciones obedece la creación del Instituto de Reformas Sociales en nuestro país.

En el presente capítulo se analiza la excepcional e ingente tarea desarrollada por el Instituto de Reformas Sociales en materia de seguridad e higiene en el trabajo en sus cuatro primeros años de existencia (1903-1907), configurándose su obra como uno de los pilares científicos fundamentales en la posterior articulación de nuestro ordenamiento jurídico en lo referente a la prevención de riesgos laborales.

## **1- LA SECCIÓN DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y EL NEGOCIADO DE TRABAJO COMO ANTECEDENTE DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES.**

El Real Decreto de 7 de septiembre de 1902, distribuyendo en secciones los diferentes servicios del Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas,

---

*del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003) pág. 92.

<sup>841</sup> MONTERO GARCIA, F., *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 21.

<sup>842</sup> HERNÁINZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, cit., pág. 4

<sup>843</sup> *Ibidem*, pág. 422 y 423.

creó una Sección de Industria y Comercio, teniendo ésta como misión principal el conocimiento de la situación en la industria en España, para, a partir de ahí, lograr el desarrollo industrial, lo cual traería indefectiblemente la mejora de las condiciones de vida<sup>844</sup>. Con este fin, eran asumidos por el mismo organismo funciones de estudio y estadística industrial y de trabajo. Junto a esta tarea, se le atribuía también a la Sección, la finalidad de estudiar las condiciones en que el trabajo se realiza, para lo cual se instituirá una junta de personas de reconocida competencia encargada de proponer la legislación obrera. La Real Orden de 2 de octubre de 1902, partiendo de la memoria que presentó el jefe de la Sección, D. José Marvá, relacionaba los principales cometidos del organismo: estadística industrial, inspección industrial, propuesta de legislación obrera, propuesta de reglamentos de taller, estadísticas de trabajo e inspección de trabajo.

### 1.1. El cuestionario sobre seguridad e higiene.

En materia preventiva, la Real Orden de 2 de octubre de 1902 atribuía a la Sección de Industria y Comercio un papel fundamental en cuanto a la función de propuesta legislativa en cuestiones de seguridad e higiene. En este sentido, y pese a que la propuesta de la legislación obrera se entendía que provenía mayoritariamente de otros ministerios, principalmente del de Gobernación, era función de la Sección de Industria y Comercio la reglamentación de la seguridad en las industrias, en lo relativo a las prescripciones de higiene, salubridad o evitación de los accidentes en fábricas y talleres<sup>845</sup>. Todas estas funciones, eran asumidas orgánicamente por el negociado de trabajo, uno de los cuatro negociados en los que se dividió la Sección de Industria y Comercio. Esta labor de propuesta legislativa en prevención de riesgos laborales no pudo llevarse a cabo debido a la rápida asunción de dichas funciones por parte del Instituto de Reformas Sociales.

A pesar de ello, y como labor más importante en materia preventiva, fruto de la iniciativa de la Sección de Industria y Comercio, se aprobó la Real Orden de 29 de enero de 1903, que contenía un cuestionario sobre medidas de seguridad e higiene adoptadas

---

<sup>844</sup> CASTILLO, S. “En los orígenes de la reforma social. La Sección de Industria y el Negociado de Trabajo”, en AA.VV, *Un siglo de derecho sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)*, Bellaterra, Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, 2006, pág. 44.

<sup>845</sup> Ibidem, pág. 46.

voluntariamente por las empresas. Como se ha señalado, la yuxtaposición de ambos términos- seguridad e higiene- “*no era caprichosa: la higiene apuntaba sobre todo al mantenimiento de la salud del trabajador y a la evitación de las enfermedades, mediante la adopción de medidas médico-higiénicas; la seguridad apuntaba especialmente a la prevención de accidentes laborales*”<sup>846</sup>. Esta Real Orden disponía, que por conducto de los gobernadores civiles, se remitiera a los alcaldes un cuestionario que comprendiera los datos de las medidas adoptadas en toda clase de industrias para la seguridad e higiene en las fábricas y talleres<sup>847</sup>. Se pretendía recoger de los propietarios, directores o del empleado más caracterizado de las fábricas o talleres de cada localidad, en el plazo más breve posible, la situación de la seguridad e higiene laborales, para lo cual se había elaborado un amplio y detallado cuestionario<sup>848</sup>.

El cuestionario fue publicado en la Gaceta de Madrid de 6 de febrero de 1903. Se estructuraba en tres grandes apartados: higiene y salubridad general de los talleres, precauciones en fabricación y precauciones para caso de incendio, contando en total con sesenta y tres cuestiones<sup>849</sup>. Se seguía con el cuestionario, el precepto comtiano: “*conocer para prever, prever para poder*”, según el cual, el conocimiento de los hechos y de los problemas va directamente ligado al intento de actuar para poner remedio a los mismos<sup>850</sup>.

En el primer apartado, relativo a la higiene y salubridad de los talleres, se solicita de los propietarios, directores o empleado más caracterizado de las fábricas o talleres que contesten a treinta cuestiones acerca de la iluminación, espacio, ventilación, temperatura,

---

<sup>846</sup> MONTOYA MELGAR, A. y PIZA GRANADOS, J., *Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 24.

<sup>847</sup> GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., pág. 94.

<sup>848</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 140.

<sup>849</sup> BASELGA MONTE, M. y otros, *Seguridad en el Trabajo*, cit., pág. 67. El referido cuestionario fue dado a conocer y reproducido por la publicación del Cuerpo Nacional de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, *Revista de Obras Públicas*, nº 1431 (1903), pág. 104.

<sup>850</sup> MARTIN LOPEZ, E., “El Instituto de Reformas Sociales y los orígenes de la Sociología en España”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003) pág. 61. Con esta misma finalidad se promulga otra Real Orden de 6 de febrero de 1903, en la cual, siguiendo el mismo sistema de cuestionario y el mismo conducto establecido en la Real Orden de 29 de enero, se formulaban preguntas relativas a las condiciones de vida de los obreros: salarios, habitación, sistemas de beneficencia, instituciones de previsión y auxilio, instrucción y huelgas. Esta Real Orden, ante la escasa respuesta que obtuvo, fue aclarada por la Circular de la Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio de 10 de mayo de 1904, insistiendo en que se cumplimentaran y remitieran los datos solicitados. AA.VV., *La legislación social en la historia de España de la Revolución liberal a 1936*, cit., pág. 408.

alcantarillado y aseos. El segundo apartado, precauciones de fabricación, contenía un total de 24 cuestiones relativas al mantenimiento y la prevención en relación con los motores, calderas generadoras de vapor, ascensores, mecanismos de transmisión, electricidad, envasado, almacenaje y equipos de protección individual. Finalmente, nueve cuestiones componían el último apartado referente a las precauciones en caso de incendio, tratándose temas como las salidas de emergencia, los sistemas de aislamiento y los mecanismos de extinción de fuego.

El objetivo último de la investigación era, según el Ministro ordenante de la encuesta, el Marqués de Vadillo, poder reglamentar de un modo preciso, claro y detallado, las condiciones y procedimientos en que los trabajos podían llevarse a cabo de un modo seguro, *“rodeando al obrero de todas las precauciones, de todos los cuidados que puedan asegurar la integridad física de su organismo...protegiéndole en muchos casos hasta contra las consecuencias que su desconocimiento de los peligros que en ocasiones corre”*. No desconocía el Ministro que sin esos datos se podía legislar para asegurar la higiene general de los talleres y para evitar o impedir por completo toda clase de accidentes, reducción que *“no sería difícil desde el momento en que se trata de un asunto perfectamente estudiado y conocido en todas las naciones y para todas las industrias”*<sup>851</sup>. Por ello, lo que se pretendía con el cuestionario no era una base justificativa de la intervención estatal en la materia, sino adquirir un conocimiento de lo que ya estaba establecido en las fábricas, de las medidas de higiene ya existentes o de la carencia de ellas, para con el tratamiento estadístico de los datos recogidos, proponer las disposiciones necesarias, ampliando o modificando las existentes hasta entonces.

Se iniciaba de este modo una labor recopilatoria de datos que, como en todos los inicios de la estadística social, iba a tener que afrontar numerosos problemas para conseguir una mínima eficacia<sup>852</sup>. Pese a que se tiene constancia de la distribución de la encuesta, se desconocen los resultados obtenidos. En todo caso, como se ha señalado, más que por los concretos efectos, la importancia de la encuesta estriba *“en ser otra prueba*

---

<sup>851</sup> CASTILLO, S. “En los orígenes de la reforma social. La Sección de Industria...”, cit., pág. 50.

<sup>852</sup> Ibidem, cit., pág. 48.

*evidente de que el Estado estaba adentrándose por la senda de la acción en materia de prevención desde 1900*<sup>853</sup>.

## 1.2. La estadística de accidentes de trabajo de 1903

Otra de las aportaciones de la Sección de Industria y Comercio, fue la elaboración de la primera estadística de accidentes de trabajo<sup>854</sup>. Con el título de “*Memoria relativa a la Estadística de accidentes del trabajo publicada por la sección de Industria y Comercio del Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras públicas*”, aparece en la Gaceta<sup>855</sup> la que constituye la primera estadística oficial de accidentes de trabajo, referente a los acaecidos en 1901 y 1902<sup>856</sup>. En la presentación de la estadística, el jefe de la sección, D. Lorenzo Muñiz, que sustituía en el cargo a D. José Marvá, señalaba que, pese a que el Estado no puede evitar absolutamente los accidentes, si que podía reducirlos y prevenirlos mediante el estudio minucioso de las causas que originan dichos accidentes o a través de la determinación de las industrias que generan más riesgos. En consecuencia, se valoraban a las estadísticas como un instrumento fundamental en la prevención y evitación de los accidentes de trabajo y como un mecanismo básico para “*evitar muchos de los riesgos y peligros que constantemente amenazan al obrero*”<sup>857</sup>. Esta consideración no hace sino seguir la valoración que desde los inicios del reformismo social se venía dando a los estudios estadísticos, como determinantes esenciales de la pauta a seguir para el desarrollo de una adecuada labor preventiva, al mostrar cuales son las deficiencias humanas “*que dan tan gran tributo al accidente*”<sup>858</sup>. La exigencia de estadísticas fiables ya había sido

---

<sup>853</sup> Ibid., cit., pág. 51.

<sup>854</sup> Con anterioridad, el Real Decreto de 9 de agosto de 1894 había procedido a crear el servicio especial de Estadística del Trabajo en el Ministerio de Gobernación y el Real Decreto de 31 de agosto de 1900 había dictado disposiciones para la formación de la estadística del trabajo en España.

<sup>855</sup> Real Orden de 11 de abril de 1903. *Gaceta*, 18 de abril de 1903, número 180, pág. 229.

<sup>856</sup> AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, cit., pág. 29. En no pocas ocasiones, se obvia el trabajo recopilador de la Sección de Industria y Comercio y, omitiéndose esta estadística, se considera la elaborada por el Instituto de Reformas Sociales en 1904, como la primera estadística en materia de accidentes de trabajo elaborada en nuestro país. Se observa esta elusión, entre otros en, COLL, S. y FORTEA, J.I., *Guía de fuentes cuantitativas para la historia económica de España*, Madrid, Servicio de Estudios del Banco de España, 1995, vol. I, pág. 75.

<sup>857</sup> CASTILLO, S. “En los orígenes de la reforma social. La Sección de Industria...”, cit., pág. 52. Sobre la importancia preventiva que han tenido las estadísticas de accidentes de trabajo, PENDAS DIAZ, J., *Seguridad e Higiene en el Trabajo*, San Sebastián, Editorial Donostiarra, 1975, pág. 114 y siguientes.

<sup>858</sup> MALLART I CUTO, J., “La prevención de los accidentes de trabajo en la industria”, en *Medicina del Trabajo e Higiene Industrial*, nº 3 (1932), pág. 36

solicitada reiteradamente desde diferentes ámbitos y principalmente desde las compañías de seguros, solicitud que se reitera en el Congreso de Seguros Sociales de Bilbao, los días 27, 28 y 29 de octubre de 1902<sup>859</sup>.

Al ser la primera estadística efectuada en España en este ámbito, los datos no reunían la exactitud deseada. La negligencia patronal en facilitar los partes, el desconocimiento obrero de sus derechos, la ausencia de medios materiales y humanos y la inexistencia de una inspección de trabajo, fueron algunas de las causas que determinaron que esta primera estadística de trabajo, aún siendo indiciaria, no resultara fiable. Así, las publicaciones de la época calificaban la estadística de mediocre, no contando más que con datos elementales, de modo que “*la publicación oficial vale poco y de ella no pueden sacarse muchas conclusiones y enseñanzas*”, llegando incluso a afirmar que “*los datos de estadística están amañados en los gobiernos civiles*”<sup>860</sup>. La inexactitud de esta primera estadística quedaba evidenciada si se comparaba con la estadística minera de España que publicaba la Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio, en relación con los accidentes ocurridos en ese sector productivo. Entre ambas estadísticas no existía concordancia, lo que reflejaba “*el poco cuidado con que entre nosotros se hacen las estadísticas*”<sup>861</sup>.

Sin embargo, a pesar de los déficits que le eran propios a nuestro país a principios del siglo pasado, no se pueden obviar limitaciones de carácter general, como el escaso desarrollo de las técnicas de investigación, tanto en lo referente a la recogida de datos, como a su tratamiento y posterior análisis<sup>862</sup>.

---

<sup>859</sup> MONTERO GARCIA, F., *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 115.

<sup>860</sup> MORATO, J.J., en *Abc*, 16 de junio de 1903. Se refería el articulista a esta posibilidad, ante la inexistencia de accidentes de trabajo ocurridos a menores de 10 años en la estadística. Ello era debido, según la autoridad administrativa, a que estaba prohibido el trabajo a los menores de 10 años. Sin embargo, como señala Morato, los niños trabajan realmente, y a todos “*consta que la ley no se cumple*” (en referencia a la Ley de condiciones de trabajo mujeres y niños de 13 de marzo de 1900).

<sup>861</sup> *Abc*, 20 de octubre de 1903. La inexactitud de nuestras estadísticas de accidentes laborales se prolongará en el tiempo durante las primeras décadas del siglo XX. Como reconoce el primer Boletín de Seguridad e Higiene editado por el Ministerio de Trabajo en enero de 1940, en nuestro país resultaba prioritario la elaboración de estadísticas fiables en materia de siniestralidad laboral que pusieran fin a “*la anarquía que en la actualidad reina sobre este particular*”. Ministerio de Trabajo, *Boletín de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, nº 1 (1940), pág. 13.

<sup>862</sup> MARTIN LOPEZ, E., “El Instituto de Reformas Sociales y los orígenes...”, cit., pág. 78.

El objeto de las estadísticas sobre accidentes de trabajo era suministrar el coeficiente de riesgo referente a la industria en general y a las industrias particulares, en relación con las causas y las consecuencias<sup>863</sup>. La estadística publicaba en 1903 recogía el número de accidentes, la edad y el sexo de los accidentados, la hora en que ocurrió el accidente, sus causas y consecuencias, clasificando las industrias con el objeto de determinar el coeficiente de riesgo profesional. Una de las principales críticas a la estadística, se refería a que ésta no seguía, en la clasificación de los accidentes de trabajo y en la determinación de sus causas, los criterios contenidos en cuanto a las secciones y subdivisiones establecidas por la Real Orden de 2 de agosto de 1900 en el catálogo de mecanismos de protección, lo que hacía especialmente dificultosa su interpretación a efectos preventivos<sup>864</sup>.

En valores absolutos, se aprecia como el número de accidentes declarados en el año 1902 (32.343 en total) se duplica respecto a los declarados en el año 1901 (13.516), debido a la progresiva divulgación de las obligaciones patronales en materia de comunicación de accidentes de trabajo, lo que demuestra que cada vez *“la ley se va cumpliendo mejor”*<sup>865</sup>.

La estadística de 1903 distribuía los accidentes de trabajo según las causas que los habían producido, siendo las máquinas y herramientas y las caídas las principales causas en los accidentes acaecidos en el año 1901 y 1902. Estos datos no hacían sino evidenciar que los medios para prevenir accidentes no eran utilizados y que los mecanismos preventivos establecidos en la Real Orden de 2 de agosto de 1900 no estaban implantados en la industria española. Como señalaba la prensa de la época, *“la clasificación de accidentes por las causas que los produjeron, indican que no se han adoptado medio alguno de prevenir accidentes”*<sup>866</sup>. De este modo, en el año 1901 los accidentes acaecidos por causa de maquinaria (motores, máquinas útiles, transmisiones, calderas de vapor y otros generadores, ascensores y aparatos de elevación y útiles de mano) representaron más del 33% del total de accidentes declarados (13.516). Este porcentaje fue de casi un 25% en

---

<sup>863</sup> GUICHOT, J., *Sobre Accidentes del Trabajo*, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M. Minuesa de los Ríos, 1923, pág. 71.

<sup>864</sup> Sobre este punto, ESTASÉN Y CORTADA, P., *Los accidentes del trabajo y el seguro de accidentes*, cit., pág. 281 a 283.

<sup>865</sup> *El Noroeste*, Gijón, 4 de abril de 1903. Recogido por CASTILLO, S. “En los orígenes de la reforma social. La Sección de Industria...”, cit., pág. 84.



el año 1902, sobre el total de los 32.343 accidentes declarados. En relación con los accidentes producidos por caídas de objetos o de personas, el total de accidentes motivados por esa causa es de más de un 36% en el año 1901 y de poco más del 28% en el año 1902. Resulta destacable, que en ambos años, más del 5% de los accidentes de trabajo declarados, obedece a causas calificadas como diversas o desconocidas.

Respecto a su distribución por industrias, los accidentes más numerosos eran los producidos en las industrias fabriles y almacenes (11.826), transporte (11.031), construcción (9.108), minería (6.826) e industria metalúrgica (5.176), representando estos cinco sectores más del 95% del total de accidentes comunicados en los dos primeros años de vigencia de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900.

Con todo, pese a las duras críticas recibidas en la época, teniendo en cuenta las oposiciones y las limitaciones materiales y humanas anteriormente señaladas, hemos de valorar esta actuación de la Sección de Industria y Comercio como la primera estadística de accidentes con carácter social y vocación seriada que se hacía en España. Durante décadas, la perfección en la obtención y el tratamiento de datos en materia de accidentes con fines preventivos sería una obsesión en los elaboradores de las siguientes estadísticas, el Instituto de Reformas Sociales y, con posterioridad, el Ministerio de Trabajo<sup>867</sup>.

La sección de Industria y Comercio fue sustituida, a partir de la Real Orden de 16 de octubre de 1903, por el Negociado de Industria y Trabajo. Debido a la asunción de las competencias en materia preventiva y de preparación legislativa por el Instituto de Reformas Sociales, el nuevo negociado se vació de funciones en esta materia. Pese a ello, es interesante destacar las funciones que con carácter provisional dotaba a su personal el Real Decreto de 19 de febrero de 1904 para organizar visitas de inspección a fábricas, talleres y campos de labor<sup>868</sup>, y cuyo estudio se realiza en otro apartado de la presente tesis doctoral.

---

<sup>866</sup> MORATO, J.J., en *Abc*, 16 de junio de 1903.

<sup>867</sup> CASTILLO, S. "En los orígenes de la reforma social. La Sección de Industria...", cit., pág. 52.

<sup>868</sup> DE LA VILLA, L.E., "Nacimiento del derecho...", cit., pág. 564.

## 2.- EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES: CONFIGURACIÓN, ALCANCE Y SIGNIFICADO.

El Instituto de Reformas Sociales, creado en 1903 como heredero directo de la Comisión de Reformas Sociales<sup>869</sup>, se puede considerar como el exponente máximo del intervencionismo científico en el ámbito de las relaciones laborales en España, desempeñando un papel fundamental en el intento de sistematización de la legislación obrera<sup>870</sup>. Con el Instituto de Reformas Sociales se produce un reforzamiento de la intervención estatal en la cuestión social, dotando a esta intervención de “*un carácter científico derivado de la tarea investigadora que sobre las cuestiones sociales se hace y preceden a la publicación de las normas protectoras del periodo*”<sup>871</sup>. Además, el Instituto de Reformas Sociales supondrá un avance importante en cuanto a la concienciación de la opinión pública en la importancia de la protección legal de los trabajadores, que “*en su masa, permanece indiferente...respecto a la extensión del mal, ni de la eficacia del remedio. Tan cómodas como terminantes, las máximas del laissez faire no han perdido todo su crédito. Se trata de una conquista que hay que realizar*”<sup>872</sup>.

### 2.1 Composición ideológica.

El Instituto de Reformas Sociales es creado por Real Decreto de 23 de abril de 1903<sup>873</sup>, en el seno del Ministerio de Gobernación, siendo Presidente del Consejo de Ministros Francisco Silvela, con el encargo, según reza su primer artículo, 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, y favorecer la acción social*

---

<sup>869</sup> La continuidad que representa el Instituto de Reformas Sociales en relación con la Comisión de Reformas Sociales, va más allá de la mera integración burocrática, ya que ambos están inspirados en la misma ideología, sus miembros son en muchos casos coincidentes, compartiendo la misma actitud científica ante los problemas sociales y laborales. MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LI. El Instituto de Reformas Sociales se integró en el Ministerio de Trabajo, desde la creación de éste en 1920, resultando refundido con el mismo por el Real Decreto de 2 de junio de 1924.

<sup>870</sup> DE LA VILLA, L.E., “Nacimiento del derecho...”, cit., pág. 560. El Instituto de Reformas Sociales, será un punto de no retorno, a partir del cual va a ir creciendo el intervencionismo social del Estado. MARRAUD GONZÁLEZ, G., “En los orígenes de la Administración sociolaboral...”, cit., pág. 150.

<sup>871</sup> GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., pág. 83. En este mismo sentido MARTIN VALVERDE, A., RODRIGUEZ- SAÑUDO GUTIERREZ, F., y GARCIA MURCIA, J., *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 55.

<sup>872</sup> JAY,R., *La protección legal de los trabajadores*, cit., pág. 5.

<sup>873</sup> *Gaceta de Madrid*, 30 de abril de 1903.

y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras”. La creación del Instituto de Reformas Sociales respondió a la exigencia de institucionalizar la función intervencionista del Estado<sup>874</sup> y obedecía a la percepción de la urgencia de la reforma social en los comienzos de siglo<sup>875</sup>. El Instituto será presidido desde su creación por D. Gumersindo de Azcárate, y se configura como el principal impulsor de la futura legislación social, manteniendo siempre un “*alto rigor técnico*”<sup>876</sup>.

Desde el punto de vista ideológico, a menudo se ha tendido a atribuir a la izquierda liberal española (Moret, Azcárate, Buylla, Posada) todo el mérito de implantación de la reforma social, y a la derecha conservadora la responsabilidad de las medidas represivas. Este planteamiento, como mantiene la doctrina más autorizada, resulta hoy en día insostenible<sup>877</sup>. El Instituto de Reformas Sociales se vertebra principalmente en torno a algunos liberales vinculados al institucionalismo krausista y al denominado catolicismo social. Ambos, pese a sus diferencias, comparten la idea de que el Estado debe intervenir en la vida social, pero sin convertirse en el protagonista exclusivo de la acción social<sup>878</sup>. En

---

<sup>874</sup> Con anterioridad, el Ministro de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, José Canalejas, había presentado un Proyecto de Ley sobre el Instituto de Trabajo, como centro de estudio e información que articulara las reformas sociales y que, planteado en el Congreso el 11 de abril de 1902, no superó la fase de discusión en el Senado. Un completo estudio sobre el fracasado proyecto en PALACIO ATARD, V. “Canalejas y el proyecto de Instituto del Trabajo en 1902”, en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España. La comisión de Reformas sociales*, cit., pág. 261-274.

<sup>875</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. L.

<sup>876</sup> BORRAJO DACRUZ, E., *Introducción al Derecho del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 13ª edición, 2003, pág. 115.

<sup>877</sup> Como se ha señalado, resulta inútil entrar en “*la reivindicación apologética de atribuir el mérito de la reforma social a conservadores, católicos o liberales, pues hombres de todas esas procedencias participaron y colaboraron en esa tarea... hemos de tener en cuenta que la divisoria política es escasa o nulumamente significativa a la hora de caracterizar las respectivas posiciones. Es relativamente indiferente que la iniciativa de un determinado proyecto de ley corresponda a un gobierno conservador o liberal*”. Ejemplo ilustrativo de este particular es el Decreto de creación del Instituto de Reformas Sociales que fue finalmente decisión del Gobierno conservador de Silvela, pero siguiendo el modelo del proyecto del Instituto del Trabajo, preparado por el gobierno liberal de Canalejas y los institucionistas de Oviedo un año antes. MONTERO, F., “Conservadores y liberales ante la cuestión social: el giro intervencionista”, cit., pág. 493 y 494.

<sup>878</sup> La contribución católica al reformismo social se caracteriza por un intervencionismo decidido pero siempre subsidiario, prioridad de la familia y las corporaciones como sujetos activos de la reforma social, preferencia por el asociacionismo obrero tutelado y predominio de la reforma moral y religiosas como fundamento de la verdadera reforma social. Por su parte, los institucionistas confiaban en la iniciativa de los grupos sociales como cauce de solución pacífica y armónica del conflicto social. De este modo, y pese a sus diferencias ideológicas, ambos concurrían ideológicamente en la necesaria intervención del Estado, pero con carácter subsidiario o relativo. MONTERO, F., “Conservadores y liberales ante la cuestión social...”, cit., pág. 493 y 494.

Sobre las aportaciones del republicanismo al Instituto de Reformas Sociales, SUAREZ CORTINA, M., “El republicanismo institucionista en la Restauración”, en *Ayer. Revista de Historia Contemporánea* nº 39 (2000), pág. 61-81.

este punto se distancian tanto de los liberales manchesterianos, que creen que el Estado nunca deben intervenir, y de los conservadores autoritarios, que sólo justifican la acción del Estado con fines represivos o de restauración del orden social; como de los socialistas, que consideran al Estado como el principal protagonista de la acción social y económica. A pesar de estas diferencias, liberales, conservadores y socialistas no desdeñan la posible eficacia social del Instituto de Reformas Sociales, e incluso lo aceptan y participan en él<sup>879</sup>.

Como señala Fernández de Castro, “*riñen encontradas tendencias en el seno de la Corporación oficial del trabajo; las ideas católicas pugnan con las anticristianas y socialistas. Algo hacen en conjunto, como estas leyes de orden social a favor del mísero trabajador. Y por ellas repetimos nuestro encomio*”<sup>880</sup>.

## 2.2 Funciones y estructura administrativa.

Las funciones atribuidas al Instituto de Reformas Sociales eran múltiples. Por una parte realizaba labores de preparación legislativa, teniendo al mismo tiempo libertad de iniciativa normativa, pero sometiendo siempre sus propuestas a la aprobación del Gobierno, que en no pocas ocasiones habría de limitar sus propuestas más “*coherentemente reformadoras*”<sup>881</sup>. Junto a esta labor, el Instituto tenía atribuidas funciones de fiscalización del cumplimiento y ejecución de las leyes de trabajo, a cuyo fin se promueve la creación de los Servicios de Inspección y Estadística, competencias consultivas de la Administración<sup>882</sup>, y obligaciones de favorecimiento de la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras<sup>883</sup>.

---

<sup>879</sup> PALACIO MORENA, J.I. “El Instituto de Reformas Sociales”, en AA.VV, *Un siglo de derecho sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)*, cit., pág. 19.

<sup>880</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R., *Accidentes del Trabajo. Ley de 30 de enero comentada y anotada*, cit., pág. 30

<sup>881</sup> PALOMEQUE LOPEZ, M.C., *Derecho del trabajo e ideología*, cit., pág. 66.

<sup>882</sup> En concreto de los Ministerios de la Gobernación, el de Gracia y Justicia, y el de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas (art. 6 del Reglamento de 1903).

<sup>883</sup> PALOMEQUE LOPEZ, M.C., *Derecho del trabajo e ideología*, cit., pág. 67.

Para el correcto desarrollo de tales funciones, el Real Decreto de 15 de agosto de 1903<sup>884</sup> aprueba el Reglamento del Instituto, conformándolo como una “*pieza soberbia de burocracia administrativa*”<sup>885</sup>.

El Instituto de Reformas Sociales, de acuerdo con el art. 8 del Real Decreto de 15 de agosto de 1903 realiza sus funciones a través del Instituto en corporación, es decir el pleno del Instituto compuesto por todos sus miembros, y a partir de los servicios administrativos. Como corporación, queda dividido en tres secciones: la primera “*De policía y orden público*”, afecta al Ministerio de la Gobernación, la segunda, “*Jurídica*”, adscrita al Ministerio de Gracia y Justicia y la tercera, “*De relaciones económicas sociales*”, relacionada con el Ministerio de Agricultura. Cada una de estas secciones esta formada por los vocales representantes del Gobierno y por los vocales que representan a los obreros y patronos. Por su parte, los servicios administrativos se componen de una Secretaría General y tres secciones técnico- administrativas, encargadas respectivamente de Legislación e información bibliográfica (sección primera), Inspección (sección segunda) y Estadística (sección tercera)<sup>886</sup>.

La sección primera técnica, de acuerdo al artículo 89 del Real Decreto de 15 de agosto de 1903 tiene como servicios más importantes, la biblioteca, la información bibliográfica, la jurisprudencia y servicios de redacción y publicaciones (entre ellas destaca el *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*). La sección segunda técnica, según el art. 100 tiene como tarea principal todo lo concerniente a los accidentes de trabajo (incluidas las estadísticas), a la previsión de los mismos, a la aplicación de la Ley de trabajo de mujeres y niños, a la aplicación de las leyes sociales que se dicten y la organización del servicio de inspección. Por último, la sección tercera, de acuerdo a lo que disponen los artículos 107 y siguientes del Real Decreto de 15 de agosto de 1903, se ocupa de las estadísticas de trabajo y de las informaciones generales, teniendo éstas el carácter de

---

<sup>884</sup> *Gaceta de Madrid*, 18 de agosto de 1903. Posteriormente fue modificado por el Real Decreto de 24 de noviembre de 1904. Ambos se ajustaban a lo dispuesto por el art. 3 del real Decreto fundacional de 23 de abril de 1903.

<sup>885</sup> SALIDO BANUS, J.L., “Nacimiento y evolución de la negociación...”, cit., pág. 76. y ss.

<sup>886</sup> PALACIO MORENA, J.I., *La institucionalización de la reforma social en España*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pág. 65.

aplicación y complemento de las investigaciones estadísticas de acuerdo a lo dispuesto en el art. 116 del mismo cuerpo reglamentario.

Además de esta configuración interna, y atendiendo a las tareas que el Instituto de Reformas Sociales tenía encomendadas, la existencia de una estructura descentralizada se hacía precisa si se quería recabar la información lo más directamente posible de los trabajadores<sup>887</sup>. Con esta finalidad se trató de descentralizar la estructura del Instituto desde el punto de vista funcional<sup>888</sup>. Con todo, esta descentralización, apoyada en las Juntas locales y provinciales de reformas sociales, que debían ser los instrumentos para canalizar propuestas, inquietudes y toda clase de conflictos, no llegó a resultar efectiva, ya que, ante la inanidad de la mayoría de las Juntas, el Instituto carecía de medios para ponerlas en funcionamiento y para que cumplieran los fines y funciones que el Instituto les atribuía<sup>889</sup>.

### **2.3 El Instituto de Reformas Sociales como instrumento de integración.**

Uno de los pilares básicos en la configuración del Instituto de Reformas Sociales fue la idea de que sirviera de cauce de participación, para que los obreros y los patronos pudieran intervenir directamente en las reformas sociales. Con esta finalidad, el Instituto representaba en su composición a todos los sectores implicados en la cuestión social, estando formado de acuerdo al artículo 2 de su Decreto fundacional por treinta miembros: dieciocho nombrados por el Gobierno y que constituían la representación técnica, seis miembros como representantes patronales y seis miembros más por parte la representación obrera<sup>890</sup>. En este sentido, en palabras de D. Eduardo Dato, no exentas de un cierto

---

<sup>887</sup> GIL PLANA, J., “La descentralización en la reforma social: especial referencia al Instituto de Reformas Sociales”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003) pág. 169.

<sup>888</sup> COZAR SANTIAGO, A., “El avance social en la España de la Restauración...”, cit., pág. 330.

<sup>889</sup> PALACIO MORENA, J.I. “El Instituto de Reformas Sociales”, cit., pág. 25. No encontramos en la regulación del Instituto de Reformas Sociales ningún precepto que establezca mecanismos de descentralización desde el punto de vista orgánico, limitándose estos mecanismos a la descentralización apoyada en la estructura de las Juntas locales y provinciales de reformas sociales. Tan sólo la Real Orden de 13 de diciembre de 1907 determinó una cierta descentralización orgánica y funcional de la Sección 3ª técnico-administrativa, dividiendo el territorio estatal en ocho regiones. TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 114 y 115.

<sup>890</sup> Los miembros designados por el Gobierno fueron D. Gumersindo de Azcárate, presidente, y los vocales señores Moret, Moreno Rodríguez, Hernández Iglesias, Sánchez Pastor, Santamaría de Paredes, Maluquer, Echegaray, Conde y Luque, Manresa, Ugarte, Fernández Villaverde, Mequíades Álvarez, Inchaurrandieta,

idealismo, en el seno del Instituto “*conviven y laboran, alimentados por idéntico ideal, patronos y obreros, y en él se discuten interesantes cuestiones sin acritud, con templanza, con benevolencia, al calor del deseo de aportar un beneficio, un alivio, una mejora a los que sufren y padecen*”<sup>891</sup>. En idénticos términos se pronuncia Marvaud, al señalar que dentro del Instituto se “*trabaja en común, sin roces, sin otra aspiración que la de cumplir con su deber y de poner al servicio de la paz social todas las luces de su inteligencia y toda su actividad. ¡Un bello ejemplo de liberalismo que nos da España!*”<sup>892</sup>.

El Instituto de Reformas Sociales buscaba en último término favorecer e impulsar una movilización de las fuerzas sociales, intentando una participación continua de las mismas en la reforma social<sup>893</sup>. Esta participación procuraba integrar en la vida pública a personas y capas sociales enteras que hasta ese momento habían permanecido al margen de la misma. Eso requería abrir nuevos cauces de integración social, cambios político-institucionales, pero también, y fundamentalmente, la superación de limitaciones estructurales en materia educativa, cultural y hasta religiosa<sup>894</sup>. En la consecución de esta labor de integración, la personalidad reformadora de su presidente, D. Gumersindo de Azcárate<sup>895</sup>, fue clave indispensable. Si los trabajos del Instituto alcanzaron relevancia, tanto desde el punto de vista político, como desde el científico e intelectual, fue gracias a la capacidad conciliadora y a las habilidades de Azcárate y de los que colaboraron con él en el proyecto, hombres de la talla de Adolfo González Posada, Adolfo Álvarez Buylla o José Marvía<sup>896</sup>. El Instituto contaba como colaboradores, a través de sus tres secciones técnicas,

---

Salillas, Piernas y Hurtado y Mariátegui (nombrados por Real Decreto de 13 de mayo de 1903), además de los tres vocales natos de la Administración. Entre los representantes de la parte obrera se encontraba D. Francisco Largo Caballero, o el que posteriormente fuera letrado asesor del Instituto Nacional de Previsión, D. Rafael García Ormaechea, y entre los patronos, D. Eduardo Dato.

<sup>891</sup> DATO E IRADIER, E., “Significado y Representación de las Leyes Protectoras...”, cit., pág. 21.

<sup>892</sup> MARVAUD, A. *La cuestión social en España*, cit., pág. 244.

<sup>893</sup> COZAR SANTIAGO, A., “El avance social en la España de la Restauración...”, cit., pág. 330.

<sup>894</sup> PALACIO MORENA, J.I. “El Instituto de Reformas Sociales”, cit., pág. 21.

<sup>895</sup> Ostentó la presidencia Azcárate desde la fundación del Instituto hasta 1917. El agotamiento del Instituto de Reformas Sociales coincide con la muerte de su presidente en 1917. Había sido el liderazgo personal de Azcárate el que en última instancia posibilitó la convivencia de las diferentes ideologías que concurrían en el Instituto (conservadores, liberales, krausistas, católico-sociales, socialistas), tanto en su estructura representativa como burocrática. La ausencia de Azcárate supuso que el Instituto no pudiera mantener su unidad de acción, frente a la envergadura que iban teniendo los problemas sociales, empezando a aparecer disensiones entre los representantes obreros y patronales, lo que indicaba al Estado la necesidad de obtener un nuevo modelo de intervención. MARRAUD GONZÁLEZ, G., “En los orígenes de la Administración sociolaboral...”, cit. pág. 164. Sobre la ideología reformista de Azcárate, GIL CREMADES, J.J., *El reformismo español. Krausismo, escuela histórica y neotomismo*, cit., pág. 236 y siguientes.

<sup>896</sup> MONTALVO CORREA, J., “El Instituto de Reformas Sociales como precedente del Consejo Económico

con prácticamente la totalidad de las figuras relevantes de la política y de la intelectualidad del momento<sup>897</sup>.

#### 2.4 Balance general de la actuación del Instituto de Reformas Sociales.

Como se ha señalado, la gran aportación del Instituto de Reformas Sociales fue el establecimiento de cauces de participación de los obreros y los patronos en la cuestión social. Ello tiene más mérito si cabe, teniendo en cuenta que en la España de principios del siglo XX, la pretendida participación de obreros y patronos chocaba directamente con la tradición obrera y empresarial de confrontación, poco acostumbrada al diálogo, a las negociaciones o al consenso, en el marco de un Estado centralista y de usos caciquiles<sup>898</sup>.

Los objetivos perseguidos no se consiguieron en su totalidad, debido a que las organizaciones patronales y sindicales no estaban suficientemente asentadas. Quedaron al margen del Instituto las fuerzas anarquistas y el catolicismo social. Además, también resultaba difícil encontrar una representación patronal que encarnara la auténtica realidad del empresariado español, sobre todo de sus núcleos más débiles<sup>899</sup>. A pesar de ello, es digno de admiración lo que representa el instituto de *“articulación no subordinada de la sociedad civil y el Estado”* y del *“esfuerzo de las personas que lo integraron por tratar de realizar lo que pensaban...requisito moral indispensable que, sin embargo, está cada vez más ausente de nuestra vida pública”*<sup>900</sup>.

La neutralidad política, la autonomía en el funcionamiento de la institución, el contacto directo con la realidad social, el rigor científico y el papel desarrollado por

---

y Social”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003), pág. 116. Como señala Adolfo Posada, *“sólo teniendo presente el influjo de Azcárate y su rara, única posición en la política, podrá explicarse, hecho capital, que siendo el maestro un republicano militante, jefe en ocasiones de la minoría republicana del Congreso de los Diputados, haya, sin embargo, sido constantemente respetado como personalidad casi sagrada para todos”* POSADA, A., *“Recordando al Instituto de Reformas Sociales”*, artículo publicado en la Revista Internacional del Trabajo en 1931 y reproducido en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003) pág. 21.

<sup>897</sup> SECO SERRANO, C., “El Instituto de Reformas Sociales: un intento conciliatorio entre dos ciclos revolucionarios”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003) pág. 37.

<sup>898</sup> MONTALVO CORREA, J., “El Instituto de Reformas Sociales como...”, cit., pág. 116.

<sup>899</sup> PALACIO MORENA, J.I. “El Instituto de Reformas Sociales”, cit., pág. 25.

<sup>900</sup> *Ibidem*, pág. 38.



Gumersindo de Azcárate, fueron notas esenciales en la actuación del Instituto de Reformas Sociales, permitiendo en buena medida el tratamiento de las cuestiones sociales más novedosas y polémicas y facilitando, en último término, el avance social y económico en nuestro país<sup>901</sup>. Otro de los méritos del Instituto de Reformas Sociales fue el modo de plantear la “*cuestión social*” como una problemática abierta y en constante evolución a la que es preciso adaptarse y anticiparse en la medida de lo posible.

Junto a estas valoraciones, resulta también necesario señalar el punto de inflexión que supuso en nuestro ordenamiento jurídico el papel del Instituto de Reformas Sociales como iniciador del desplazamiento de “*facultades de proyección y elaboración del ordenamiento hacia el ámbito administrativo*”. Así, el Instituto de Reformas Sociales elabora propuestas que puede acoger el Gobierno y formalizar como proyectos legislativos ante el Parlamento. Desde este punto de vista, cabe afirmar que en el Instituto de Reformas Sociales se incubaba el Derecho Social<sup>902</sup>.

Pese a que en muchos casos la labor del Instituto de Reformas Sociales ha sido despreciada por parte de la doctrina, resulta muy difícil estudiar en profundidad cualquier institución de nuestro Derecho del Trabajo vigente, sin remontarse a los estudios y publicaciones del Instituto<sup>903</sup>. El Instituto de Reformas Sociales fue por encima de todo un gabinete de estudios socio-jurídicos que produjo un impresionante volumen de estudios, informes y colecciones legislativas, imprescindibles para conocer la situación social y jurídico-laboral de la época<sup>904</sup>. De este modo, la labor desarrollada por el Instituto de Reformas Sociales puede calificarse como excepcional y, la misma, marcará “*para siempre el desarrollo posterior de la legislación sobre el trabajo en el país*”<sup>905</sup>.

---

<sup>901</sup> POSADA, A., “*Recordando al Instituto de...*”, cit., pág. 20. Esta labor de modernización social y política llevada a cabo por el Instituto de Reformas Sociales, quedó también plasmada en diferentes artículos científicos internacionales, que en los primeros años del siglo XX reconocían la ingente labor que estaba llevando a cabo dicho organismo con el fin de situar a España en condiciones similares a los países de su entorno en lo que se refiere a la protección de los trabajadores. PERKINS, C., “The Social and Economic Problems of Modern Spain”, en *Political Science Quarterly*, vol. 27, nº 1 (1912), pág. 96.

<sup>902</sup> CLAVERO, B., *Institución histórica del derecho*, Madrid, Marcial Pons, 1992, pág. 110.

<sup>903</sup> DE LA VILLA, L.E., “Nacimiento del derecho...”, cit., pág. 560. En el mismo sentido, MONTALVO CORREA, J., *Fundamentos de Derecho del Trabajo*, cit., pág. 161.

<sup>904</sup> MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 68.

### 3.- EL PAPEL DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES COMO IMPULSOR DEL INTERVENCIONISMO EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (1903-1907).

El Real Decreto de 15 de agosto de 1903 por el que se aprueba el Reglamento del Instituto de Reformas Sociales, atribuye a este organismo funciones en materia preventiva y concretamente todo lo concerniente “a la previsión de los accidentes del trabajo” y a “la aplicación de la ley del trabajo de mujeres y niños”<sup>906</sup>. El Instituto de Reformas Sociales, desde su condición de organismo laboral y de mediador entre la sociedad civil y el Estado para la mejora de la situación social, promovió muchas de las iniciativas relacionadas con la mejora de la salud de los trabajadores que se pusieron en marcha en los primeros años del s. XX.

En la España de principios de siglo, entre todos los asuntos relacionados con la legislación social, aparece en lugar muy preferente el relativo a la higiene y seguridad en el trabajo, resultando pacífica la necesidad de intervención del Estado a través de leyes y reglamentos. Como expresó gráficamente D. José Marvá, el campo de la actividad industrial y del trabajo era comparable a un campo de batalla “y es que si el hombre ha sabido poner a su servicio, dominándolas, grandes fuerzas, éstas no pierden la ocasión de tomar la revancha; y la substancia explosiva no obedece siempre al mandato de su creador para desarrollar su energía, y se rebela, produciendo espontáneas y formidables explosiones; y el vapor de agua tiene sus rebeldías y sus cóleras; y la electricidad sus venganzas; y la gravedad no funciona siempre con la oportunidad y finalidad deseadas; las poderosas máquinas-herramientas...se revelan muchas veces contra su dueño para mutilarlo cruelmente”<sup>907</sup>. Es estas circunstancias, la intervención del Estado se hacia imprescindible con el fin de aminorar los accidentes de trabajo, puesto que el obrero “no es

---

<sup>905</sup> PALOMEQUE LOPEZ, M.C., *Derecho del trabajo e ideología*, cit., pág. 66.

<sup>906</sup> MONTOYA MELGAR, A. y PIZA GRANADOS, J., *Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 30.

<sup>907</sup> MARVÁ Y MAYER, J., “La Previsión en la Seguridad e Higiene en el Trabajo. Conferencia dada en la Sala Maluquer del Instituto Nacional de Previsión el día 8 de julio de 1932”, en *Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión* n° 334 (1932), Madrid, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, pág.4.

*tan sólo un simple instrumento de producción, una prolongación de la herramienta...El obrero es un colaborador en la vida industrial*"<sup>908</sup>.

El Instituto de Reformas Sociales supuso el afianzamiento de la idea existente de que el Estado debía intervenir necesariamente en las cuestiones de seguridad e higiene, pero más allá de una función de policía, debía desempeñar una función social que se impone como un deber de Estado<sup>909</sup>. Resultaba lógico que las primeras materias en las que el Estado debía intervenir fuera en aquellas a las cuales la normativa civil no daba respuesta y que al mismo tiempo afectaban a los bienes jurídicos merecedores de mayor protección<sup>910</sup>. En materia de prevención de riesgos laborales, el Estado debía adoptar una conducta activa, de eficacia positiva, y ello tanto por razones materiales, como por razones humanitarias y de tutela del bienestar de los obreros<sup>911</sup>.

La labor del Instituto de Reformas Sociales en materia preventiva se distribuía orgánicamente entre la Secretaría General y la sección primera y segunda técnico-administrativa.

La Secretaría General era la encargada de los trabajos en pleno del Instituto. Son fruto de la misma los Proyectos de Ley de contrato de trabajo, el Reglamento de la inspección, el Proyecto de reforma de la Ley de Accidentes de Trabajo y la reforma operada en la Ley de mujeres y niños de 1900. Era en el pleno del Instituto de Reformas Sociales donde se discutían y aprobaban estos proyectos y normas.

La sección primera técnico-administrativa preparaba informes para la reforma legislativa, recopilaba jurisprudencia y era la encargada del servicio de biblioteca y publicaciones, entre ellas el excepcional *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*.

La sección segunda es la que recibe las competencias en materia de prevención de accidentes de trabajo, de la Ley sobre trabajo de mujeres y niños y de cualquier otra

---

<sup>908</sup> MARVÁ, J., Prólogo a GUICHOT, J., *Sobre Accidentes del Trabajo*, cit.

<sup>909</sup> GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., pág. 87.

<sup>910</sup> MONTOYA MELGAR, A., "El reformismo social en los orígenes...", cit., pág. 103.

<sup>911</sup> PENDAS DIAZ, J., *Seguridad e Higiene en el Trabajo*, cit., pág. 126.

normas que se dictase, atribuyéndosele también la organización general y especial del servicio de inspección y las estadísticas de accidentes de trabajo (art. 100 del Reglamento del Instituto de Reformas Sociales). Junto a estas funciones, estaban a cargo de esta sección las tareas de recopilación y clasificación de la documentación técnica en materia preventiva. La sección segunda, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 102 del Reglamento del Instituto de Reformas Sociales se ocupaba en materia preventiva concretamente de las siguientes tareas:

- Relaciones con la Junta técnica instituida en el art. 6º de la Ley de Accidentes de 1900.
- Cualquier tipo de competencia relacionada con el capítulo V del Reglamento de 28 de julio de 1900 (referente a la previsión de los accidentes de trabajo) y en concreto la que se refiere al servicio de Museo y Gabinete de experiencias regulado en el art. 66 de dicho capítulo.
- Compilación de los reglamentos de policía e higiene en uso de los talleres bien organizados y del estudio de las disposiciones de ese género que haya que dictar.
- Inspección de todo lo que se relaciona con las competencias que le han sido atribuidas.
- Informes en relación a las responsabilidades derivadas de la ausencia de medidas precautorias (art. 5.5º de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900, en relación con el art. 64 del Reglamento de aplicación de la Ley).
- Todas las demás incidencias en relación a estos particulares<sup>912</sup>.

En base a lo expuesto, se puede afirmar que la sección segunda tiene competencia absoluta en materia de prevención de riesgos laborales, exceptuando las tareas de recopilación de la jurisprudencia y la biblioteca general, a cargo de la sección primera, y la aprobación definitiva de los proyectos, que correspondía al pleno, a través de la Secretaría General. La competencia del Instituto de Reformas Sociales en materia de seguridad e higiene quedó reafirmada por la Real Orden de 15 de diciembre de 1906<sup>913</sup>, por la que se nombra la Junta técnica prevista en el art. 6 de la Ley de 30 de enero de 1900, en la cual se determina que la referida Junta debe formarse por tres ingenieros y un arquitecto, dos de

---

<sup>912</sup> AA.VV., *La legislación social en la historia de España de la Revolución liberal a 1936*, cit., 417.

los primeros pertenecientes a la Junta de Reformas sociales y uno a la Academia de Ciencias Exactas. Como la Junta de Reformas sociales está extinguida, compete al Instituto, según el apartado 2º del art. 100 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto de 15 de agosto de 1903, todo lo concerniente a la previsión de los accidentes del trabajo y por tanto proceder al nombramiento de la meritada Junta técnica.

El Instituto tuvo una fecunda y constante labor en materia preventiva, con independencia de que muchas de sus propuestas no fueran materializadas en normas debido a la agitada vida parlamentaria de la época o a las divergencias internas en su seno<sup>914</sup>. La seguridad y la higiene “ *fueron una de las preocupaciones axiales del Instituto...como no podía ser de otra manera, cuando una y otra vivían momentos de constante degradación*”<sup>915</sup>. Diferentes proyectos legislativos, acciones de divulgación de acuerdos y conclusiones elaboradas por los congresos internacionales sobre enfermedades profesionales, prevención de accidentes de trabajo e higiene industrial, o los intentos de promover en España la creación de museos de higiene y seguridad del trabajo, son ejemplos de la labor desarrollada por el Instituto en este campo, obra que constituirá un pilar básico en el desarrollo de la legislación ulterior, que en materia de seguridad e higiene se dictará en nuestro país<sup>916</sup>.

En virtud del trabajo del Instituto de Reformas Sociales, va tomando cuerpo la idea de que la legislación social no tiene como finalidad primordial establecer normas de indemnizar en caso de accidente de trabajo. Por ello, la sociedad industrial se va concienciando progresivamente de que lo fundamental y lo humano “ *es obligar por modo inexcusable a no omitir las medidas de seguridad que garanticen la vida del obrero*”<sup>917</sup>.

---

<sup>913</sup> *Gaceta*, 16 de diciembre de 1906, número 350, pág. 1008.

<sup>914</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R., *Accidentes del Trabajo. Ley de 30 de enero comentada y anotada*, cit., pág. 30

<sup>915</sup> DE LA CALLE VELASCO, M.D., “Instituto de Reformas Sociales: Higiene y Seguridad en el Trabajo”, en AA.VV., *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, cit., pág. 245.

<sup>916</sup> BENAVIDES, F.G., *Salud laboral. Conceptos y técnicas para la prevención*, cit., pág. 72.

<sup>917</sup> CALLEJA DE BLAS, T., *Accidentes del Trabajo en la industria y en la agricultura*, Madrid, Góngora, 1933, pág. 110.

#### **4.- EL PROYECTO DE REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO DE 1906.**

El Instituto de Reformas Sociales tuvo como uno de sus propósitos fundamentales la elaboración de un reglamento en materia de seguridad e higiene que complementara la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900. El catálogo de mecanismos preventivos de 2 de agosto de 1900 se presentaba como insuficiente para ordenar las condiciones de seguridad e higiene en un ámbito industrial cada vez más desarrollado y cambiante. Además, España se mostraba con un considerable atraso en materia preventiva en relación con los países de su entorno. Atendiendo a estos motivos, la sección segunda del Instituto redacta el Proyecto del Reglamento de seguridad e higiene “*por interés público y para proteger al obrero*”<sup>918</sup>.

En el estudio previo al Proyecto, se señalaba que toda la normativa existente hasta el momento en esta materia en España estaba contenida en la Ley de Accidentes de 1900 y en su Reglamento de aplicación, conteniendo ambas normas preceptos demasiado vagos en sus prescripciones, lo que hacía que resultara muy difícil su aplicación por parte de los industriales, posibilitando al mismo tiempo esta indefinición, la arbitrariedad en las actuaciones de los funcionarios del orden administrativo o judicial a la hora de imponer la penalidad<sup>919</sup>.

La ausencia de normativa en materia de prevención de riesgos laborales, ya había sido señalada como una de las principales carencias de nuestro ordenamiento jurídico en numerosas ocasiones por el Instituto de Reformas Sociales. Así, en la elaboración del Reglamento provisional del servicio de inspección se refería el Instituto a que, en materia de previsión de accidentes del trabajo, no se han detallado los medios y mecanismos preventivos exigibles en cada industria, faltando además una normativa que determine los reglamentos y disposiciones relativas a la higiene de los obreros adultos. En definitiva “*la legislación es incompleta, y ha de hacerse una reglamentación sobre higiene y seguridad,*

---

<sup>918</sup> DE LA CALLE VELASCO, M.D., “Instituto de Reformas Sociales: Higiene y...” cit., pág. 246.

<sup>919</sup> Estudio previo al Proyecto del Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 22 (1906), pág. 768.

*con prudencia y pulso, para proteger al obrero sin perjuicio del desarrollo de las industrias*<sup>920</sup>.

#### **4.1 Principios inspiradores del Reglamento general de seguridad e higiene: posibilismo y progresividad.**

La sección segunda, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 102 d) del Reglamento del Instituto de Reformas Sociales en cumplimiento de la función de compilación de los reglamentos de policía e higiene en uso de los talleres bien organizados y el estudio de las disposiciones de ese género que hay que dictar, elaboró el Proyecto de Reglamento de Seguridad e Higiene, fechado en 15 de febrero de 1906<sup>921</sup>.

Tras afirmar la justificación de la intervención del Estado en materia de seguridad e higiene, tanto en su vertiente de interés público como privado o de protección al obrero, establece dos sistemas de regulación en materia de seguridad e higiene: leyes generales, aplicables a todo tipo de industria, o reglamentos particulares en los cuales se regula la materia a través de normas especiales acomodadas a sus condiciones. Aunque hubiera sido deseable que, en materia de seguridad e higiene se estableciera la “*reglamentación de cada una de las industrias, especialmente de las peligrosas e insalubres*”, se entendía por el Instituto de Reformas Sociales, en palabras del Jefe de la sección segunda D. José Marva, que esta regulación debía realizarse de modo gradual y prudente. El precio de los mecanismos de seguridad, las limitaciones en el espacio de los locales, la oposición patronal y también la obrera, constituían “*un lastre demasiado pesado para el despegue*”<sup>922</sup>. Es por ello que se consideró más apropiado la elaboración de un proyecto normativo general en materia preventiva, al cual habían de seguir con posterioridad reglamentos particulares<sup>923</sup>.

---

<sup>920</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, no 18 (1905), pág. 405.

<sup>921</sup> Estudio previo al Proyecto del Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, no 22 (1906), pág. 769.

<sup>922</sup> DE LA CALLE VELASCO, M.D., “Instituto de Reformas Sociales: Higiene y...” cit., pág. 247.

<sup>923</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Resumen de los Trabajos del Instituto desde su constitución definitiva*, Madrid, Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1907, pág. 39.

Esta decisión se amparaba en dos razones principalmente. Por una parte resultaba coherente con la escasa regulación en materia preventiva existente en ese tiempo, que el legislador optara por una regulación general, más posibilista, antes que por la elaboración de reglamentaciones especiales, teniendo en cuenta las dificultades que encierra la reglamentación de la higiene y seguridad industrial, “*por la variedad de aspectos técnicos, de ingeniería, económicos, comerciales, y hasta de orden jurídico*”<sup>924</sup>.

Por otra parte, la protección al obrero debe conciliarse con el desarrollo industrial. De este modo no cabía pasar tan rápidamente de un sistema “*de absoluta libertad, mejor dicho, de abandono*”, a otro muy restrictivo. Además, no se podía olvidar que la higiene y la seguridad tienen un coste económico importante y es por ello necesario que se de tiempo a las fábricas y talleres para que vayan adecuando sus instalaciones y procedimientos a las prescripciones de seguridad e higiénicas, sin que ello repercuta negativamente en el “*estado económico y de la marcha administrativa, regular y ordenada de los negocios industriales*”. Todo ello, sin perjuicio de la labor previa de concienciación de los patronos españoles los cuales “*suelen desdeñar y aun repugnar la adopción de todo lo que sean medidas de seguridad y de higiene por los gastos a que dan lugar*”<sup>925</sup>.

Todas estas consideraciones, motivan que en esta primera propuesta el Instituto actúe con prudencia, siguiendo los principios de posibilismo y concienciación progresiva, tratando de crear un estado de opinión que resulte favorable a sus propuestas, y teniendo en cuenta que las deficiencias en materia higiénico- sanitarias y de seguridad vienen determinadas en buena medida por el deficiente modo de organización y de producción<sup>926</sup>.

Por tanto, entre los objetivos del Reglamento no estaba la implantación urgente y rápida de normas de seguridad e higiene, sino la concienciación y la información en esta materia tanto a patronos como a obreros, que permitieran “*ir desapareciendo las lacras más lacerantes*” y conseguir un nivel preventivo similar a los países de nuestro entorno<sup>927</sup>.

---

<sup>924</sup> Estudio previo al Proyecto del Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 22 (1906), pág. 771.

<sup>925</sup> *Ibidem*, pág. 772.

<sup>926</sup> IBÁÑEZ ORTEGA, N., “Seguridad e higiene en el trabajo industrial en Vizcaya: 1900-1936”, en *Revista Vasconia. Cuadernos de Historia y Geografía*, nº31 (2001), pág. 215.

<sup>927</sup> DE LA CALLE VELASCO, M.D., “Instituto de Reformas Sociales: Higiene y...”, *cit.*, pág. 250.



Resumiendo el espíritu que guía todo su contenido y concluyendo su exposición sobre el Proyecto del Reglamento, el Jefe de la sección segunda D. José Marvá señala que *“la intervención del Estado en asunto tan interesante como el de velar por la salud y seguridad de los obreros es indiscutible, pero no hay que olvidar que las transformaciones que las industrias han de realizar para cumplir este objeto no pueden ser bruscas, violentas, porque padecería su situación económica”*. Es por ello, que si todas las leyes de protección del obrero conceden plazos a los industriales para ponerse en condición de cumplir sus prescripciones, estos son *“de todo punto necesarios cuando se trata de medidas de higiene y seguridad, de realización difícil y costosa muchas de ellas”*<sup>928</sup>.

#### **4.2 Ámbito de aplicación y estructura normativa.**

El Proyecto de Reglamento se estructura en dos grandes apartados bien definidos: la normativa exigible a las industrias y talleres de nueva creación, más completa y detallada, y las disposiciones aplicables a las fábricas y talleres ya existentes, formada por normas menos rigurosas para facilitar su adaptación a las condiciones requeridas. Resulta ésta una estructura lógica que obedece a los principios inspiradores del Reglamento

Desde el punto de vista de sus contenidos, el Reglamento distingue claramente las normas que hacen referencia a la seguridad en el trabajo, de aquellas que se refieren a la higiene industrial. Respecto a la primera disciplina, se contienen normas que determinan las principales prevenciones relativas a motores, generadores, montacargas, construcción, electricidad, alumbrado y extinción contra incendios, sin perjuicio de que después se dicten reglamentaciones de seguridad para cada industria. En relación con la higiene industrial, se dictan prescripciones relativas a los locales, a las condiciones en que el trabajo se efectúa y a la situación higiénico- sanitaria del obrero.

En cuanto al ámbito de aplicación de la norma, debe diferenciarse también a estos efectos las disposiciones relativas a higiene, de aquellas que se refieren a la seguridad en el trabajo.

---

<sup>928</sup> Proyecto de Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo. *Boletín del Instituto de Reformas*

Respecto a las primeras, el Reglamento resulta de aplicación a todos los locales abiertos o cerrados, dedicados al trabajo, astilleros, arsenales, manufacturas, fábricas, talleres de toda clase, almacenes, depósitos, establecimientos comerciales y dependencias de todos ellos, siempre que emplearan a más de diez obreros de modo simultáneo y permanente, tanto sean de propiedad pública como privada (art. 1)<sup>929</sup>. De este modo, la extensión de las prescripciones en materia de higiene es amplia en cuanto abarca un gran número de actividades, pero se restringe su aplicación a las empresas que empleen un número mínimo de diez empleados. Esto se hace en atención a que las empresas más pequeñas, las más numerosas en España, son las que mayores penurias económicas padecen, por lo que se entiende que es prudente *“no exigirles sacrificios y gastos que puedan ser superiores a sus fuerzas”*. Además, *“los peligros nacidos de la falta de higiene son mayores en las grandes aglomeraciones de personas y disminuyen...en los pequeños talleres”*.

Por todo ello, y mostrando el carácter conciliador entre los intereses del obrero con los de la industria, se imponen las obligaciones higiénicas sólo a aquellas industrias que empleen más de 10 operarios, sin perjuicio de que *“cuando el tiempo y la costumbres hayan aclimatado en nuestro país la prescripción de higiene, y la industria y el comercio gocen la mayor prosperidad que al presente, será ocasión de dar extensión mayor a los reglamentos”*<sup>930</sup>. Esta limitación en la aplicación por el número de operarios, tenía una excepción en el artículo 3 del propio Reglamento, al determinar que serían de aplicación todas las prescripciones en materia de seguridad e higiene, cualquiera que fuera el número de trabajadores, en aquellas industrias insalubres o peligrosas.

Respecto a las prescripciones de seguridad, serán aplicables de acuerdo a lo que dispone el art. 2 del Reglamento a todas aquellas actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley de Accidentes del Trabajo, de acuerdo a su artículo 3: talleres, fábricas y establecimientos industriales, al sector de la construcción, transporte y

---

*Sociales*, nº 27 (1906), pág. 183.

<sup>929</sup> Todo y que las prescripciones en materia preventiva se aplicaban tanto a las empresas privadas como a los servicios del Estado, en la aplicación a éstos se debían ajustar a sus condiciones especiales, de acuerdo a lo que determinaba el art. 5 del Reglamento.

<sup>930</sup> Proyecto de Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo. *Boletín del Instituto de Reformas*

electricidad y a los trabajos agrícolas que empleen motores o máquinas. En concordancia con la normativa sobre accidentes de trabajo se excluía de su ámbito de aplicación los trabajos agrícolas, los talleres de familia, y los empleados de hogar, debido a sus especiales condiciones de trabajo, y su diversidad de situaciones.

Por otra parte, quedaban sujetos a su propia normativa sobre seguridad e higiene el sector público, la minería y los ferrocarriles.

Respecto al sector público, se admite la aplicación del Reglamento pero con matices derivados de la propia naturaleza de la actividad pública (como por ejemplo en la fabricación de armas y pólvoras de materia de guerra, por el propio secreto de guerra) o atendiendo a que los funcionarios no son responsables de la ausencia de medidas higiénicas o de seguridad por las limitaciones presupuestarias con las que cuentan.

La minería se excluye en base a las condiciones especiales de este trabajo que lo diferencia del resto, no sólo porque es generalmente mucho más peligroso, sino *“porque no basta con proteger al obrero su prudencia individual, pues sus vidas están pendientes en muchos casos de un error en la marcha de la explotación, cuya formación y caracteres geológicos no hay sido bien estudiada”*, remitiéndose su regulación a la numerosa normativa de seguridad e higiene existente en el ramo<sup>931</sup>.

Con referencia a los ferrocarriles, su dependencia del Ministerio de Fomento y la sólida garantía que precisa respecto a la seguridad del público, la hacen merecedora de una regulación específica en materia de seguridad e higiene de sus empleados y obreros, sin perjuicio de su sometimiento a las leyes generales del trabajo<sup>932</sup>.

#### **4.3 Disposiciones en materia de seguridad en el trabajo para las nuevas industrias.**

---

*Sociales*, nº 22 (1906), pág. 775.

<sup>931</sup> Proyecto de Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 22 (1906), pág. 780.

<sup>932</sup> *Ibidem*, pág. 783.

El capítulo primero del Reglamento comprende los artículos 7 al 65, ambos inclusive, estando dedicado íntegramente al establecimiento de prescripciones en materia de seguridad. Del análisis de su contenido se pueden extraer las siguientes consideraciones:

- Se establecen diferentes normas relativas al funcionamiento, ubicación, revisión y mantenimiento de las calderas de vapor, exigiendo que las mismas resulten verificadas respecto a su seguridad y estén dotadas de timbre o cuño que lo acredite. La competencia para verificar su funcionamiento, de acuerdo al Reglamento orgánico del Cuerpo de Ingenieros de Minas, aprobado por Real Decreto de 21 de enero de 1905, les corresponde a dichos funcionarios, en ausencia de normas específica al respecto<sup>933</sup>. Esta certificación debe ser renovada cada seis años, o en el caso de inactividad prolongada o reparación importante, de acuerdo a lo que dispone el art. 11 del Reglamento.
- Se determinan pautas de ubicación y de protección de los generadores de vapor, recipientes destinados a contener gases comprimidos y motores de vapor, de gas, eléctricos, así como de las herramientas o instrumentos cortantes o lacerantes que se muevan a gran velocidad. En el mismo sentido se indican reglas de seguridad a aplicar en la utilización de elevadores, montacargas o aparatos similares
- El Reglamento incide en las normas preventivas a adoptar en las tareas de limpieza, mantenimiento y engrasado de motores y mecanismos en marcha, pues son causa frecuente de accidentes. En estos casos se exige que tales labores se realicen con procedimientos seguros para el obrero, aunque no se impone la obligación de que esté parada la máquina. Si que resulta obligatorio el paro de la misma en tareas de recambio de piezas. Aunque como norma general, se debía prohibir la limpieza y engrasado de los mecanismos cuando estén en marcha, se entendía que había tareas que resultaban más eficaces cuando los mecanismos funcionaban, por lo que no se prohibía totalmente estas actuaciones, aunque si se exigía *“practicar estas*

---

<sup>933</sup> El art. 16 del meritado reglamento se refería a que compete a los Ingenieros de Minas, *“reconocer, inspeccionar, vigilar y dar la autorización para el funcionamiento de toda clase de máquinas, calderas y motores fijos, semifijos y locomóviles que por disposiciones especiales no se hallen sujetos a otra vigilancia*

*operaciones con las precauciones aconsejadas por la práctica, alejando a los obreros de dichos mecanismos para hacerlas en cuanto sea posible, empleando, por ejemplo, aparatos de mango largo*<sup>934</sup>. Además, se determina la obligación para los jefes de los establecimientos industriales de realizar semanalmente un reconocimiento de toda la maquinaria y aparatos, con el fin de cerciorarse de su buen estado y funcionamiento a fin de prevenir, en la medida de lo posible los accidentes (art. 26 del Reglamento).

- En el capítulo se implementan una serie de medidas preventivas para evitar en la medida de lo posible accidentes derivados de proyecciones, choques o atropamientos con máquinas. Así, el art. 21 prohíbe el empleo de prendas de vestir largas y el art. 22 determina que los pasos destinados a la circulación deben estar limpios, amplios y bien alumbrados con el fin de evitar que máquinas golpeen a operarios causándoles accidentes. La implantación de esta medida, como señalaba el Proyecto, debe ser ponderada en cada caso, sobre todo en el supuesto de los establecimientos ya existentes, porque podría dar lugar a gastos de mucha consideración. Por tanto, y en este punto, no se tiene que aplicar “*con toda escrupulosidad el precepto*”, debiendo haber “*cierta tolerancia*”<sup>935</sup>.
- Se recogen una serie de normas de seguridad aplicables a los lugares de trabajo: empleo de barandillas con el fin de proteger de caídas a diferente nivel a los operarios o utilización de escaleras sólidas y estables.
- El Reglamento contiene una prolija normativa en materia de actuación frente a los incendios, muy frecuentes en la época en que se elabora. A efectos preventivos, se regula la ubicación de los aparatos generadores de gas o el empleo de lámparas de seguridad en industrias que empleen productos explosivos o inflamables. Por otra parte, y con el fin de “*anular, o cuando menos disminuir, los accidentes que en los obreros pueda producir el incendio una vez iniciado*”, se establece que las

---

*independiente*”. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 23 (1906), pág. 858.

<sup>934</sup> Proyecto de Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 23 (1906), pág. 864.

<sup>935</sup> Proyecto de Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 23 (1906), pág. 866

escaleras se construyan de material incombustible y que las puertas de salida abran al exterior, estando libres de todo material u objeto que impida o dificulte su funcionamiento (artículo 42)<sup>936</sup>.

- Establece el capítulo (artículos 45 a 52) diferente normativa de seguridad en relación con el sector de la construcción, uno de los de mayor siniestralidad en la época. Se dictan normas con el fin de evitar derrumbamientos y caídas de operarios y objetos, que constituían una de las principales causas de accidentes en la época. Se incluyen también diferentes preceptos reguladores de las condiciones y requisitos de los andamios y de los procedimientos de trabajo en altura de los operarios, señalando, tanto la prevención a través de equipos de protección colectiva (barandillas) como de equipos individuales (cinturones de seguridad).
- En relación con los riesgos eléctricos se preceptúa que, aquellos locales que utilicen máquinas, aparatos o conductores para corrientes con tensión superior a 200 voltios, además de establecer los aislamientos, cortocircuitos y comunicaciones con tierra, deben colocar en sitio visible las instrucciones para los socorros, indicaciones sobre el peligro de contacto y, en general, toda aquella disposición que tienda a la evitación de accidentes (artículo 65).

#### **4.4 Disposiciones higiénicas aplicables a industrias y talleres de nueva instalación.**

El capítulo segundo del Reglamento comprende los artículos 66 a 86 y contiene diferentes prescripciones en materia de higiene industrial. Entre su articulado, podemos destacar como principales aportaciones las siguientes:

- El primer artículo de este capítulo se ocupa del tamaño de los talleres, uno de los mayores problemas higiénicos de la época. El espacio cúbico por persona era de gran importancia desde dos puntos de vista antagónicos: el económico y el higiénico. El primero trata de reducir el volumen de la habitación, mientras que el

---

<sup>936</sup> Ibidem, pág. 873.

segundo debe “aumentarlo cuanto sea necesario para garantizar el buen funcionamiento de nuestros órganos y combatir los peligros de infección”<sup>937</sup>. Junto al espacio de trabajo, se plantea como un derecho del trabajador el aire puro y la luz en los puestos de trabajo. Por tanto, “el aire puro y la luz, elementos indispensables a la salud del obrero, no deben escatimarse”<sup>938</sup>.

- Con el fin de garantizar las condiciones de salubridad en fábricas y talleres, el Reglamento establece una serie de medidas higiénicas: aislamientos de retretes, cloacas, pozos negros, depósitos de materiales putrescibles y sistemas de evacuación de las aguas residuales. Aunque, como se reconoce en el proceso de elaboración del propio Reglamento, no siempre es fácil cumplir estas prescripciones higiénicas, pues existe dificultad de encontrar vertederos que permitan depositar este tipo de sustancias nocivas y respecto a la evacuación de las aguas, en ocasiones no existe alcantarillado o corriente adecuada en donde verterla<sup>939</sup>.
- Los artículos 70, 71 y 72 se ocupan de las condiciones de temperatura y humedad e iluminación en los lugares de trabajo. Al tratarse de una reglamentación que aspira a ser general, no da valores concretos, sino que se limita a establecer pautas generales. El precepto no se redacta en sentido obligatorio, refiriéndose simplemente a que se procurará que los trabajos se realicen en condiciones de temperatura adecuadas y con luz natural en la medida de lo posible. Resultaba inviable obligar a que en los puestos de trabajo existiera alumbrado natural “*porque esto equivaldría a hacer imposibles los trabajos de muchas industrias que se ejecutan en sótanos y otros locales que reciben escasa luz diurna*”<sup>940</sup>.
- Los artículos 73 a 78 del Reglamento se ocupan profusamente de la limpieza y el mantenimiento de las industrias y talleres. La limpieza y el aseo del taller era una

---

<sup>937</sup> Proyecto de Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 25 (1906), pág. 29.

<sup>938</sup> *Ibidem*, pág. 32.

<sup>939</sup> *Ibid.*, pág. 33.

<sup>940</sup> Proyecto de Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 26 (1906), pág. 118.

necesidad higiénica para el obrero, pero también constituía una “*conveniencia de orden económico para el patrono, porque el mayor bienestar de aquel se traduce en un mayor rendimiento*”. En una época marcada por los efectos devastadores de la tuberculosis, adquirirían gran importancia las normas higiénicas en el taller: fomentar las limpiezas húmedas en lugar de las secas, emplear escupideras higiénicas, barrido del taller a la salida de los obreros y con procedimientos que levanten menos polvo, etc.<sup>941</sup>.

- Todas las industrias que produzcan polvos, gases o vapores incómodos, insalubres o tóxicos tendrán que contar con sistemas de evacuación apropiados. El patrono deberá proporcionar por su cuenta al obrero, en los trabajos que así lo exijan, caretas respiratorias, anteojos, manguitos, guantes y cuantos elementos sean necesarios para proteger el cuerpo del operario del peligro de posibles contactos. En el caso de actividades especialmente insalubres se obligará al obrero a emplear un traje especial<sup>942</sup>.
- El artículo 86 del Reglamento determina la obligación patronal de proporcionar agua potable a todos sus obreros, debiendo contar toda industria o taller, a efectos preventivos, con un pequeño botiquín, siempre que no haya casas de socorro, clínicas de urgencias, hospitales o establecimientos análogos a distancia conveniente para proporcionar los primeros auxilios a los obreros en el caso de accidentes.

#### **4.5 Normas de seguridad e higiene aplicables a las industrias y talleres existentes a la entrada en vigor del Reglamento.**

La regulación de los talleres existentes antes de la publicación del Reglamento quedaba contenida en los capítulos cuarto (artículos 90 al 111), en lo que se refiere a seguridad, y el quinto (artículos 112 a 125), en lo que se refiere a higiene.

---

<sup>941</sup> *Ibidem*, pág. 119



El espíritu que inspira el Reglamento queda perfectamente reflejado en el literal del art. 107, al señalar que, en materia de prevención de los riesgos laborales de los trabajadores, deben adoptarse “*aquellas medidas preventivas que sean compatibles, no solamente con la bondad y facilidad de la mano de obra, sino también con la clase y tipo de los mecanismos, modo de su instalación, dimensiones, disposición de los locales, y circunstancias de orden económico e industrial que merezcan ser tenidas en cuenta*”<sup>943</sup>.

La gran mayoría de las normas contenidas en el capítulo cuarto y quinto constituyen una mera reproducción o remisión a las expuestas para las industrias y talleres de nueva creación. Sin embargo, en aras a la flexibilidad, los preceptos contenidos tienden a ser más permisivos con la finalidad de que, talleres e industrias preexistentes a la vigencia del Reglamento, se vayan adaptando a las nuevas normas de modo gradual, pero manteniendo como criterio inspirador proporcionar la máxima seguridad al obrero<sup>944</sup>.

Con esta finalidad, en materia de seguridad se simplifican ciertos trámites y requisitos, como por ejemplo los que se refieren a las calderas de vapor, donde se elimina la acreditación de seguridad mediante timbre o cuño (art. 90), o en materia de incendios, donde no se exige que las escaleras de los locales sean incombustibles más que cuando ello sea compatible con las condiciones de los locales (art. 103)<sup>945</sup>.

Respecto a la higiene, aún valorando la importancia de las condiciones ambientales en el puesto de trabajo, se flexibilizan los requisitos en cuanto a dimensión y ventilación del local, puesto que los locales “*tienen defectos de origen que sería difícil y aún imposible...hacer desaparecer por completo*”. Por este motivo, se redactan los artículos de modo muy genérico, dando margen en cada caso a la autoridad competente para acomodar los requisitos exigidos a cada supuesto concreto en materia de dimensión de local y ventilación, o evacuación de gases, vapores y polvos, ya que si difícil es conseguir por

---

<sup>942</sup> DE LA CALLE VELASCO, M.D., “Instituto de Reformas Sociales: Higiene y...”, cit., pág. 248.

<sup>943</sup> Proyecto de Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 26 (1906), pág. 138.

<sup>944</sup> DE LA CALLE VELASCO, M.D., “Instituto de Reformas Sociales: Higiene y...”, cit., pág. 249.

<sup>945</sup> Proyecto de Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 26 (1906), pág. 138.

completo la evacuación de éstos en locales nuevos, aún lo es “*mucho más cuando se trata de industrias ya establecidas, en las que desde un principio no se tuvo en cuenta esta clase de medidas de higiene de taller*”<sup>946</sup>.

#### **4.6 El procedimiento de autorización previa administrativa.**

El capítulo tercero del Reglamento (artículos 87 a 89) configura un procedimiento administrativo por el que determinadas empresas, antes de iniciar su actividad, necesitan tramitar un expediente del que se derive una acreditación, según la cual, en el desarrollo de su actividad, darán cumplimiento a las disposiciones preventivas existentes.

En este sentido, las industrias calificadas como insalubres o peligrosas, precisaban una certificación del Instituto de Reformas Sociales que probara que su actividad se desarrollaba conforme a las normas de seguridad e higiene.

La solicitud de autorización para establecerse debía ir acompañada por una memoria explicativa de la actividad a desarrollar, planos, relación de motores que se utilizarán y la explicación de cómo se darán cumplimiento a las disposiciones existentes en materia preventiva. Esta misma documentación era requerida para aquellas empresas en donde se desarrollara una energía superior a cincuenta caballos.

Pese a que estas formalidades deberían haber sido extendidas a toda clase de establecimientos industriales y comerciales, se proponía sólo aplicarlo a las industrias insalubres y peligrosas y a las de cierta importancia, marcada por la energía mínima, con “*objeto de no poner dificultades al planteamiento y desenvolvimiento de la industria en nuestro país; y con el mismo fin se señalan plazos brevísimos para el trámite de las autorizaciones correspondientes*”<sup>947</sup>.

#### **4.7 Inspección, control y cumplimiento del Reglamento.**

---

<sup>946</sup> *Ibidem*, pág. 143.

<sup>947</sup> Proyecto de Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, n° 26 (1906), pág. 133.

El cumplimiento del Reglamento se regula en el sexto capítulo, artículos 126 a 134. Se incide en estos artículos en la necesaria información a los patronos y obreros como medida preventiva esencial, con mayor importancia si cabe que las medidas represivas o punitivas. Por ello, no resulta tanto “*un reglamento rígido, como un medio de convencer, al tiempo que obliga a cumplir un mínimo de normas de seguridad en el trabajo*”<sup>948</sup>.

Los encargados de vigilar el cumplimiento de la norma son el cuerpo de inspectores dependiente del Instituto de Reformas Sociales o, en su defecto, las Juntas de reformas sociales, remitiéndose a lo que disponga el Reglamento del Servicio de Inspección del trabajo en lo que se refiere a las infracciones y al procedimiento para la imposición de sanciones (art. 127 y 128). En armonía con el espíritu que informa todo el Reglamento, la labor de los inspectores no sólo debe ser represiva o punitiva, sino que tiene que ser principalmente informativa, completando y mejorando en el ejercicio de sus funciones las normas que consideren insuficientes.

El art. 130 regula el procedimiento administrativo de la inspección en materia de seguridad e higiene. Se mantiene también en este punto el carácter flexible de la normativa preventiva y la dualidad del régimen jurídico de las industrias en cuanto a los preceptos de seguridad e higiene.

Las industrias que se establezcan por primera vez estarán sujetas desde su principio a los preceptos del Reglamento de inspección del trabajo. En las industrias y talleres ya existentes en el momento de entrada en vigor del Reglamento, una vez visitada la fábrica o taller, los inspectores proponen al Instituto las medidas de seguridad e higiene oportunas, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada establecimiento, el grado de necesidad de su aplicación y las posibilidades de ejecución, determinando un plazo prudencial atendiendo cada caso. Los patronos podrán reclamar al Instituto de Reformas Sociales sobre las medidas y los plazos propuestos por el inspector en el periodo de quince días desde la propuesta. El Instituto, analizando cada caso resuelve y comunica su decisión definitiva al inspector y al industrial. Dictada esta resolución, la industria comienza a regirse por las

---

<sup>948</sup> DE LA CALLE VELASCO, M.D., “Instituto de Reformas Sociales: Higiene y...”, cit., pág. 249.

normas del procedimiento general determinado por el Reglamento para el servicio de inspección de trabajo.

En el caso de que el incumplimiento viniera determinado por la actuación del obrero, a pesar de habersele requerido su observancia, se le multará con una peseta al importe de un jornal, importe que será duplicado en el caso de reincidencia mientras permanezca trabajando en la industria. La multa propuesta por el Reglamento trataba de “*acomodarse al peculio del obrero y a sus circunstancias especiales*”. El patrono puede denunciar estas infracciones poniendo el hecho en conocimiento del inspector de trabajo o de la Junta local correspondiente<sup>949</sup>.

El art. 131 se refiere a las situaciones de peligro inminente y el modo de actuar frente a las mismas, pero con grandes dosis de ingenuidad las regula sólo respecto a las industrias y talleres ya existentes antes de la entrada en vigor de la norma, al entender que en las que se creen después no se reproducirán las situaciones de riesgo inminente. En relación a este particular, se establece que si el inspector descubriera una industria con muy deficientes condiciones de higiene y seguridad que den lugar a “*inminente peligro para la vida de los obreros*” lo notificará de modo inmediato al Instituto de Reformas Sociales, el cual aprobará, si procede, la medida propuesta por el inspector. En el caso de que la inminencia del peligro haga necesaria la inmediata suspensión de la industria, el inspector, además de comunicarlo al Instituto, lo hará a la autoridad local, teniendo ésta potestad para cerrar cualquier establecimiento industrial o suspender determinados trabajos peligrosos en caso de emergencia<sup>950</sup>.

Por último, el art. 132 del Reglamento amplía el ámbito de aplicación del art. 5.5º de la Ley de Accidentes de 1900 y del art. 64 de su Reglamento, al determinar que a los

---

<sup>949</sup> Proyecto de Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 27 (1906), pág. 181. Constituía este precepto una clara concesión a los vocales de la representación patronal, que se basaban en que muchos de los accidentes de trabajo traían causa de las desobediencia del obrero y de sus incumplimientos en materia preventiva.

<sup>950</sup> Resulta cuanto menos paradójica esta regulación, pues el mero hecho de calificar el peligro como inminente supondría la necesidad de la inmediatez en la suspensión de la actividad o trabajo, con lo que resultaría que en ningún caso se podría aplicar el primer sistema establecido por el art. 131 (comunicación y resolución del Instituto), procediendo siempre la suspensión inmediata de la actividad por la autoridad local, al ser el peligro inminente. Las competencias para suspender los trabajos o industrias, correspondían a los Ayuntamientos de acuerdo a las funciones que les atribuían los artículos 72 y 73 de la Ley Municipal de 2 de

efectos del recargo de las indemnizaciones se entenderá que existen faltas de medidas de seguridad, cuando exista incumplimiento de las normas de seguridad contenidas en el capítulo 1º, 3º y 4º del Reglamento. Los incumplimientos de cualquier precepto de esos capítulos se añaden de esta manera a los existentes en la Real Orden de 2 de agosto de 1900 por la que se aprobaba el catálogo de mecanismos preventivos. Se excluyen en este punto los incumplimientos en materia de higiene, debido a la concepción preventiva de la época fuertemente ligada al maquinismo, lo que no implica que de los incumplimientos en materia de higiene derivara algún tipo de responsabilidad penal de acuerdo a lo que disponía el art. 17 de la Ley de Accidentes de 1900.

## **5.- LOS PROYECTOS PREVENTIVOS SECTORIALES DE 1906.**

### **5.1 Proyecto de clasificación de industrias insalubres y peligrosas.**

El Jefe de la sección segunda del Instituto de Reformas Sociales, el 15 de febrero de 1906, concluye un proyecto sobre industrias insalubres y peligrosas que es reproducido en el *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* del mes de marzo del mismo año.

En la justificación del proyecto, se hacía una valoración sobre las escasas acciones llevadas a cabo en España en cuanto a la determinación de las industrias insalubres y peligrosas, en relación con la población o higiene pública. Esta producción normativa resultaba nula en lo que se refería a la peligrosidad o insalubridad de las industrias tomando como referencia la salud del obrero<sup>951</sup>. Era por ello, que se hacía preciso “*la elaboración de unas bases, en las que ha de apoyarse una parte de la legislación obrera, y muy particularmente las leyes y reglamentos concernientes a la seguridad y la higiene del*

---

octubre de 1877, en materia de seguridad e higiene.

<sup>951</sup> En relación con los peligros para la población en materia de seguridad e higiene pública se habían dictado algunas normas como la Real Orden de 11 de abril de 1860, relativas a fábricas de aguardientes y licuación de sebos o la Real Orden de 11 de enero de 1861, sobre establecimientos de pólvora y otras sustancias explosivas, con el fin de evitar incendios en las poblaciones, pero en ningún momento orientadas hacia la protección al obrero. Otras normas en esta materia, con la misma finalidad pública fueron la Real Orden de 8 de enero de 1884, sobre el establecimiento de nuevas industrias y prohibición en las poblaciones de las insalubres y las peligrosas, o la Real Orden de 20 de marzo de 1894 destinada a conocer el estado sanitario de las poblaciones. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 21 (1906), pág. 669.

*trabajo*” con el fin de desplegar toda su eficacia protectora en aquellas industrias que por su actividad sean especialmente peligrosas, molestas e insalubres para el obrero<sup>952</sup>.

Las industrias se clasificaban en tres grandes grupos: dos enmarcados dentro de las industrias insalubres y uno dentro de las industrias peligrosas. Como industrias insalubres se diferenciaban aquellas que emplean o fabrican sustancias infecciosas o tóxicas, sólidas o líquidas, de aquellas en las que los procedimientos de fabricación dan lugar a desprendimientos de gases o vapores irrespirables o tóxicos, o producen polvos peligrosos por su abundancia, tenuidad o acción específica. Como industrias peligrosas se señalan aquellas que tienen procedimientos de fabricación peligrosos por los riesgos de accidentes que presentan.

En cada uno de los tres apartados se relacionaban de modo muy detallado y casuístico todas las industrias incluidas, explicando el motivo de su insalubridad o inseguridad, concretando dentro de ellas los trabajos más insalubres y especialmente peligrosos. Además de estas tres categorías, el proyecto contenía una breve relación de industrias que se consideraban especialmente peligrosas e insalubres.

El proyecto concluía remarcando la importancia de la división efectuada, siendo preciso tenerla en cuenta en la elaboración de la normativa social y en la legislación protectora en materia de seguridad e higiene con el fin de “*establecer categorías en el rigor de las medidas preventivas*”<sup>953</sup>.

## **5.2 Proyecto de Reglamento de Seguridad del Trabajo en la producción de energía eléctrica y en sus aplicaciones industriales.**

El 15 de febrero de 1906 se formaliza por la sección segunda del Instituto, dirigida por D. José Marvá, el Proyecto de seguridad del trabajo en materia de energía eléctrica, regulación que se hacía necesaria debido a la creciente importancia que este tipo de energía estaba cobrando en España en los usos industriales y a la escasa homogeneidad existente

---

<sup>952</sup> Proyecto de clasificación de industrias insalubres y peligrosas. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 21 (1906), pág. 670.

<sup>953</sup> Proyecto de clasificación de industrias insalubres y peligrosas. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*,

en los materiales y procedimientos empleados en relación con la misma<sup>954</sup>. La ausencia de normativa de seguridad en relación a la energía eléctrica había traído como consecuencia la instalación de muchas centrales en industrias y talleres, persiguiendo “*únicamente la mayor economía posible en su costo; montadas sin dirección facultativa suficiente para garantizar su seguridad*”, lo que había supuesto un incremento de los accidentes laborales. Estos accidentes en buena medida se hubieran podido evitar pues, aunque algunos obedecen a la ignorancia, inexperiencia e imprevisión de los obreros encargados de la vigilancia o del manejo de los aparatos y conductores peligrosos, por su alta tensión, la mayor parte “*se deben a que no se toman las precauciones que aconseja la más elemental prudencia en la instalación de la central y en su funcionamiento*”<sup>955</sup>.

Partiendo de este fundamento y con el fin de garantizar la seguridad, no sólo de los obreros del sector eléctrico, sino de todos los que trabajen en fábricas o talleres de cualquier industria, “*pero que, por utilizar ésta motores eléctricos, están sujetos al peligro constante que representan los conductores y los aparatos de esta naturaleza*”, es proyectada esta regulación<sup>956</sup>.

La norma consta de sesenta y nueve artículos de alto contenido técnico, persiguiendo como finalidad principal la implantación de medidas preventivas con el fin de evitar los accidentes, quemaduras o descargas que las corrientes eléctricas puedan ocasionar, y que afectan, tanto a los obreros expertos de centrales eléctricas, como a otros obreros que trabajan en industrias en las que existen motores o aparatos que alimenta una red, y “*que no tienen ni los más elementales conocimientos sobre electricidad*”. En consecuencia con lo expuesto, el ámbito de aplicación de la presente norma se extendía a todos aquellos talleres, fábricas o industrias que generaran o emplearan la energía eléctrica en su proceso productivo.

---

nº 21 (1906), pág. 672.

<sup>954</sup> Con anterioridad, por Real Decreto de 30 de enero de 1903 (*Gaceta de Madrid* de 1 de febrero de 1903) se había aprobado un reglamento provisional sobre las instalaciones eléctricas, pero sólo aplicable a las industrias mineras y metalúrgicas. La meritada norma contenía diferentes preceptos relativos a aparatos de seguridad a emplear en dichas industrias en relación con la energía eléctrica (artículos 30, 31, 60, 72 o 76 entre otros).

<sup>955</sup> Proyecto de reglamento de seguridad del trabajo en la producción de energía eléctrica y en sus aplicaciones industriales. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 27 (1906), pág. 184.

<sup>956</sup> Proyecto de reglamento de seguridad del trabajo en la producción de energía eléctrica y en sus aplicaciones industriales. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 27 (1906), pág. 184

El Reglamento define lo que se considera alta y baja tensión, determinando diferentes medidas a adoptar en función de que los trabajos se realicen utilizando una u otra. Se contienen disposiciones preventivas relativas a ubicación, configuración, mantenimiento y aislamiento aplicable a generadores, motores y transformadores, conductores, interruptores, acumuladores, cuadros de distribución o alumbrado. La norma también contiene diferentes preceptos relativos a la prevención de incendios en relación con la electricidad.

En todo caso, las medidas que se proponen, siguiendo con el espíritu reformista que defendía que la seguridad y la higiene no debían resultar gravosas para las industrias, “*son fáciles de cumplir y no exigen grandes gastos a los industriales para colocarse dentro de la legalidad*”, razón por la cual la normativa resulta aplicable del mismo modo a las empresas ya existentes, como a las de nueva creación, tal y como dispone el art. 68 del Reglamento<sup>957</sup>.

## **6.- EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL SECTOR DE LA MINERÍA: EL PAPEL DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES.**

La situación de la minería a principio del S. XX era crítica. Durante los años 1906 y 1907, muchas minas quedaron inactivas, siendo las minas improductivas en 1909 diez veces más que las productivas<sup>958</sup>. El trabajo en las minas era penoso, peligroso, además de antihigiénico, siendo muy frecuentes los accidentes de trabajo<sup>959</sup>. Las minas carecían de ventilación y su explotación se realizaba conforme a procedimientos anticuados e inseguros<sup>960</sup>. Como describió gráficamente Marv: “*el minero est privado de luz; expuesto a la humedad, no sólo del aire, sino del suelo de las galerías, que obliga muchas veces a tener pies y piernas metidas en el fango y al contacto de materias irritantes,*

---

<sup>957</sup> *Ibidem*, pág. 201.

<sup>958</sup> MARVA, J., *El trabajo en las minas (a propósito de las peticiones que las sociedades obreras elevaron al Gobierno el año 1909)*, cit., pág. 9.

<sup>959</sup> Así era reconocido por la prensa de la época, que señalaba la habitualidad de los accidentes mineros debido al hundimiento de galerías o explosiones de grisú. *Abc*, 5 de mayo de 1904, pág. 7.

<sup>960</sup> VALENTI VIVO, I., *La Intoxicación en la Industria Moderna*, cit., pág. 24. Junto a la intrínseca peligrosidad del sector minero, en España se le una una legislación de seguridad minera, formada por “*deficientsimos artículos*”, que implicaban un considerable retraso higiénico, ELEIZEGUI LÓPEZ, J.I.,



*húmedas y originarias de ampollas, eritemas, pápulas, etc.; expuestos a temperaturas sofocantes, a presiones atmosféricas elevadas, a respirar aire viciado por gases más o menos tóxicos; a aspirar polvos nocivos para la salud...; con frecuencia tiene que trabajar encorvado, medio acostado*<sup>961</sup>. En estas circunstancias, la minería era una actividad que carecía de expectativas laborales y que garantizaba en un tiempo relativamente corto el agotamiento físico, un rápido deterioro orgánico y que, en muchos de los casos, “*no ofrecía más horizonte que la sombría amenaza del accidente mortal*”<sup>962</sup>.

La actividad minera se encontraba regulada en materia preventiva por reglas de una doble procedencia: por un lado, la legislación propiamente minera (Reglamento de Policía Minera de 1897 y normativa concordante) y por otra parte, por la legislación de accidentes de trabajo. El Reglamento de Policía Minera fue aplicado con mucha dificultad. El preámbulo del Decreto de 12 de julio de 1904 que modificaba parte de su articulado, reconocía esta escasa aplicación. Entre las causas de su relativa inaplicación se ha señalado la atribución de la inspección oficial al Cuerpo de Ingeniero de Minas, que próximos a las empresas concesionarias y explotadoras de las minas, apenas tramitaban expedientes sancionadores<sup>963</sup>. Las estadísticas mineras también demostraban el escaso cumplimiento de la norma en ciertos aspectos, como por ejemplo en lo que se refería al mínimo de la visita anual de los ingenieros a cada una de las minas de explotación<sup>964</sup>.

Sin embargo, hay constancia de que se cumplían varias prescripciones contenidas en el Reglamento de Policía Minera, como por ejemplo lo previsto en el art. 34 sobre el reconocimiento previo al ingreso al trabajo, que era cumplido por el coto hullero del Porvenir de la Industria de Bélmez o por la sociedad francesa Peñarroya<sup>965</sup>. También hay testimonios de la época que constatan que en algún distrito minero levantino se hacían reconocimientos sanitarios patronales periódicos a sus obreros. Desde el ámbito sanitario se entendía esta práctica como un “*antihumanitario abuso de la propiedad*” en tanto en

---

*Nociones de Higiene Industrial*, cit., pág. 132.

<sup>961</sup> MARVA, J., *El trabajo en las minas (a propósito de las peticiones que las sociedades obreras elevaron al Gobierno el año 1909)*, cit., pág. 30.

<sup>962</sup> GARCIA PIÑEIRO, R., “La minería del carbón en Asturias: un siglo de relaciones laborales”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Universidad Complutense de Madrid, nº 3 (1993), pág. 68.

<sup>963</sup> *Ibidem*, pág. 70.

<sup>964</sup> COHEN, A. y FERRER, A., “Accidentes y enfermedades profesionales de los mineros: realidad y derecho”, en AAVV, *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, cit., pág. 218.

cuanto no fuera promulgada una Ley protectora contra las enfermedades profesionales que indemnizara “*el más leve deterioro de salud producido por el trabajo*”, ya que en muchas ocasiones estos reconocimientos médicos servían únicamente para que las empresas prescindieran de aquellos mineros aquejados de algún tipo de enfermedad<sup>966</sup>.

Con todo, es difícil evaluar los resultados obtenidos por esta primera normativa minera. Por una parte, porque “*elucubrar sobre un pretendido efecto neto de esta reglamentación, separándola del conjunto normativo que incide en la higiene y la seguridad en el trabajo, sería insensato*”. Junto a esta circunstancia, no se puede obviar que la envergadura del riesgo en la minería depende en gran medida del desarrollo técnico de cada momento y de la intensidad de las necesidades en la producción. A todo ello, se debe unir los deficientes datos estadísticos con los que contamos<sup>967</sup>.

El Instituto de Reformas Sociales se ocupó ampliamente del estudio y regulación de las condiciones de seguridad e higiénico- sanitarias de los trabajadores de la minería, resultando interesantes aportaciones de su labor, mejorando con su actuación en buena medida el cumplimiento de las disposiciones mineras y laborales en materia de seguridad e higiene<sup>968</sup>. En los apartados siguientes se exponen de manera detallada sus principales logros en esta materia.

### **6.1 Las condiciones de seguridad y salud en las minas de hulla: informe sobre los accidentes de Villanueva y Carbonara.**

El 28 de abril de 1904 en la provincia de Sevilla (minas de la Reunión, en Villanueva) fallecían a consecuencia de una explosión de grisú, en el pozo número 5 de la

---

<sup>965</sup> *Ibidem*, pág. 221.

<sup>966</sup> SAN MARTIN, A., “Comentarios a la Ley de Accidentes de Trabajo”, en *Revista de Obras Públicas*, nº 1467 (1903), pág. 594.

<sup>967</sup> Aunque, como se ha señalado a partir del Reglamento de Policía minera de 1897 y la Ley de Accidentes de 1900 los datos estadísticos tenían una mayor verosimilitud, el cumplimiento de la comunicación de los siniestros en el sector de la minería será muy irregular hasta 1922. MENÉNDEZ NAVARRO, A. y RODRÍGUEZ OCAÑA, E., “Aproximación al estudio de los recursos sanitarios en los establecimientos minero-metalúrgicos españoles a comienzos del siglo XX”, en AAVV, *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, cit., pág. 266.

<sup>968</sup> GARCIA PIÑEIRO, R., “La minería del carbón en Asturias...”, cit., pág. 70.

concesión minera, 62 operarios<sup>969</sup>, y apenas 1 mes después, el 6 de junio del mismo año, morían a consecuencia de una explosión del mismo gas en la entonces provincia de Oviedo (minas de Melendreras, en Carbonara), 14 mineros más.

El Instituto de Reformas Sociales, ante la enorme repercusión que habían tenido los accidentes mineros y teniendo en cuenta la similitud en cuanto a su producción, nombró para la investigación de estos accidentes unos comisionados a semejanza de las comisiones especiales que habían existido en el extranjero.

Las visitas de inspección fueron seguidas de dos informes técnicos. El informe acerca del accidente de Sevilla es realizado por D. José Marvá y Mayer, ingeniero militar y director de la sección técnica segunda. La segunda visita de inspección corrió a cargo de D. Rafael Bautista Sanz, ingeniero de minas y auxiliar de la sección segunda<sup>970</sup>. Para la elaboración de sus informes, los comisionados hacen una verdadera labor de campo, efectuando entrevistas a los afectados, a sus compañeros, a los expertos en la materia y a través del examen directo del escenario de los hechos, dotando a sus investigaciones de un fuerte componente de sociología científica<sup>971</sup>.

El informe relativo al accidente de las minas de hulla de Melendreras, en Carbonara, Oviedo, elaborado por D. Rafael Bautista Sanz, se recoge en el primer *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* en julio de 1904. La visita fue realizada a las minas entre el 11 y 15 de junio de 1904, pocos días después de que acaeciera el accidente en el que fallecían 14 mineros.

En su informe, relatando detalladamente su visita, el Sr. Bautista Sanz explicaba como el Director y el Ingeniero de la mina le recibieron atentamente y achacaron la

---

<sup>969</sup> Los datos sobre los fallecidos en el accidente de las Minas de la Reunión no resultan coincidentes en las fuentes consultadas. Fernández de Castro, cuantifica en 62 el número de fallecidos en el siniestro. FERNANDEZ DE CASTRO, R. "Comentarios a la Ley de...", cit., pág. 517. Sin embargo, la prensa de la época cuantificaba en 71 los obreros fallecidos a causa de la explosión. *Abc*, 5 de mayo de 1904, pág. 8.

<sup>970</sup> MARTIN LOPEZ, E., "El Instituto de Reformas Sociales y los orígenes...", cit., pág. 73.

<sup>971</sup> ZARCO, J., "Notas sobre el Instituto de Reformas Sociales y las tres historias de la sociología española", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 86 (1999), pág. 144. La Memoria de D. José Marvá, señalaba que para la realización del informe sobre el accidente de Villanueva, había partido de las informaciones "obtenidas directamente, interrogando a mineros, ex mineros y ex capataces...Ingeniero director de las minas...Médico de las minas...examen directo...recorriendo las galerías y ramales en que

explosión a *“la imprudencia de alguno de los obreros, que debió fumar a pesar de las severas ordenes que tienen dadas, pues de otra manera no se explicaban lo sucedido supuestas las numerosas y minuciosas precauciones que se toman para evitar estos accidentes, y que son eficaces, puesto que hace muchos años que no ocurren desgracias en estas minas, a pesar de la gran cantidad de grisú que siempre tienen”*<sup>972</sup>.

El Sr. Bautista Sanz, teniendo en cuenta que el accidente ocurrió en cuencas de hullas grasas, supuso que se prendió fuego quizás por descuido, pero descartó que la explosión la produjera la apertura de la lámpara de seguridad sistema *“wolf”*, ya que esas lámparas no las puede abrir el minero<sup>973</sup>. Sin embargo, en muchos casos y como se reconocía en la época, el patrono escatimaba en medios y proporcionaba a sus obreros lámparas que no cumplían ningún tipo de medida de seguridad. Como se señalaba gráficamente *“el mercantilismo, y la especulación ha llegado a tal extremo que con tal de producir barato, se lanzan la mercado lámparas de bajo precio, que podrán resultar baratas en cuanto a precio, no lo dudamos, pero que resultan carísimas en cuanto a consecuencias, pues sus resultados son funestos”*<sup>974</sup>.

Pese a que era posible que algún obrero fumara, porque *“es cierto que el minero es temerario y despreciador de la vida; que si no fuera así no sería minero”*<sup>975</sup> y estaba comprobado que los mismos fumaban desoyendo las instrucciones de seguridad, lo cierto es que la hora en que se produjo la explosión (justo las seis de la tarde, hora de salida de la mina) y el modo en que se produjo, indicaban que no eran éstas las causas productoras de la explosión.

---

*tuvo lugar la catástrofe”*. Boletín del Instituto de Reformas Sociales, nº 2 (1904), pág. 83

<sup>972</sup> Boletín del Instituto de Reformas Sociales, nº 1 (1904), pág. 21.

<sup>973</sup> La principal causa de los accidentes en la minería venía determinada por la ausencia de lámparas de seguridad que no pudieran ser abiertas por el minero, que pudieran encenderse sin necesidad de abrirse en caso de apagarse durante el trabajo y que se pudiera graduar su mecha. Todos estos requisitos eran cumplimentados por el modelo wolf.

<sup>974</sup> Revista de Obras Públicas, nº 1585 (1906), pág. 37. En contra de esta opinión se mostraba el propio informe del Sr. Bautista Sanz, al señalar que *“respecto a los demás servicios de la mina, todo esta bien montado y nada se economiza que pueda servir a la seguridad del obrero y a su mejoramiento; los defectos que hemos apuntado más pueden atribuirse a rutina, a costumbres inveteradas, que no a espíritu de economías mal entendidas”*. Boletín del Instituto de Reformas Sociales, nº 1 (1904), pág. 26.

<sup>975</sup> *Ibidem*, pág. 25.

Las causas del accidente las hallaron en la dinamita utilizada, que era dinamita de primera en lugar de explosivos especiales de seguridad y mecha negra embreada en lugar de mecha blanca especial. La utilización de estos explosivos se debía en parte a que existía en España un monopolio por parte de la compañía de explosivos “*Unión Española*”, y ésta no contaba con explosivos especiales de seguridad. Junto a los explosivos empleados, el informe señala los peligrosos coladeros o pocillos ascendentes y los deficientes ventiladores impelentes, que se realizaban con el fin de mejorar en “*economía de tiempo y dinero*”, pero que son generadores de gran riesgo de explosión y cuya realización es general en el sector minero español<sup>976</sup>. Para evitar la aglomeración de grisú se afirmó la necesidad de los ventiladores aspirantes y los pozos de arriba para abajo<sup>977</sup>. Por todo ello, el informe concluía proponiendo la modificación del Reglamento de Policía Minera<sup>978</sup>.

En virtud de esta memoria presentada por el Sr. Bautista Sanz es emitido un Informe por el Sr. Marvá en el que solicita el empleo obligatorio de explosivos de seguridad, tal y como se venía haciendo en Europa, abriendo el monopolio de la compañía “*Unión Española*”, obligándola a que mejore sus productos, y requiriendo la modificación del Reglamento de Policía Minera, en su art. 75 y otros, potenciando la inspección sobre minas. Este informe del Sr. Marvá es elevado por el Instituto de Reformas Sociales al Presidente del Consejo de Ministros.

Por su parte, el informe elaborado por D. José Marvá y Mayer en relación con el accidente en las hulleras de Villanueva el día 28 de abril de 1904 obtenía conclusiones similares a las proporcionadas por el informe de Melendreras. El accidente de Villanueva fue provocado por la mezcla de grisú y aire, que tomó mayores proporciones por la presencia de polvo fino de carbón. Entre las deficiencias detectadas, D. José Marvá se refería a la existencia de una lámpara de mina abierta que posiblemente fuera el origen del accidente. Además, señalaba como otros factores coadyuvantes una ventilación escasa y un sistema de reconocimiento deficiente de presencia de grisú<sup>979</sup>.

---

<sup>976</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 1 (1904), pág. 23.

<sup>977</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R. “Comentarios a la Ley de...”, cit., pág. 517.

<sup>978</sup> El 28 de enero de 1910 se publicaba el Reglamento de Policía Minera, en sustitución del existente desde 1897, conteniendo muchas de las propuestas formuladas por estos comisionados especiales del Instituto de Reformas Sociales.

<sup>979</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 2 (1904), pág. 91

El informe del Sr. Marva no sólo se preocupaba de la ausencia de medidas de seguridad, sino que ahondaba en las causas remotas de los accidentes, apuntando temas tan interesantes como la contratación de jóvenes en el sector minero, la responsabilidad de los capataces en los accidentes o la situación económica y social minera. Parece evidente que, en el ánimo de D. José Marva, en su concepción de lo que era necesario para solucionar el problema, “*gravitaba algo más que el informe técnico de la explosión ocurrida*”<sup>980</sup>.

A raíz de estos dos accidentes, D. José Marva y Mayer elabora la “*Memoria acerca del empleo de explosivos de seguridad en las minas que desprenden grisú*”. En esta memoria, dotada de un profundo contenido técnico desde el punto de vista químico y de higiene industrial, se realiza un completo análisis comparativo de la legislación extranjera sobre la utilización de explosivos de seguridad en el sector minero y su relación con la previsión de los accidentes de trabajo<sup>981</sup>. Posteriormente, por Real Decreto de 28 de julio de 1905<sup>982</sup>, se creaba una comisión para el estudio del grisú, de los explosivos y de los accidentes mineros, con la finalidad principal de prevenir los siniestros en este tipo de explotaciones, mediante el establecimiento de procedimientos seguros.

## 6.2 La reforma del Reglamento de Policía Minera.

Sobre la base del trabajo elaborado por D. José Marva, “*Memoria acerca del empleo de explosivos de seguridad en las minas que desprenden grisú*”<sup>983</sup>, se dicta el Real Decreto de 12 de julio de 1904 por el que se modifican los artículos 75, 93, 94 y 95 del Reglamento de Policía Minera de 1897

Esta modificación normativa trata de dar respuesta a la honda preocupación de la población en relación a los accidentes ocurridos en las cuencas hulleras. Como reconoce la propia Exposición de Motivos de la norma, muchos de los accidentes de trabajo que

---

<sup>980</sup> ZARCO, J., “Notas sobre el Instituto de Reformas Sociales y...”, cit., pág. 145.

<sup>981</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, no 6 (1904), pág. 401-409. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, no 7 (1905), pág. 500-503. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, no 8 (1905), pág. 566-575.

<sup>982</sup> *Gaceta*, 4 de agosto de 1905, número 216, pág. 438.

<sup>983</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Resumen de los Trabajos del Instituto desde su constitución definitiva*, cit., pág. 39.

ocurren en las minas se deben a imprudencias de los mineros, pero muchos otros tienen “*su origen en deficiencias de ventilación, en los explosivos y modos de usarlos, en el alumbrado*”<sup>984</sup>. Con la finalidad de reducir los siniestros y de prevenir los accidentes es promulgado este Real Decreto. Junto a estas razones, se refleja la intención del legislador de dar respuesta a la honda preocupación de la “*opinión pública*”, término empleado por la propia norma, frente a los accidentes que recientemente habían acaecido. En consecuencia, la norma preventiva surge como reacción frente a los siniestros ocurridos, pero también como respuesta política frente a la preocupación social derivada de los accidentes mineros.

Desde el Instituto de Reformas Sociales se consideraba que, para que la normativa en materia de prevención de riesgos laborales fuera cumplida satisfactoriamente en el sector minero, se hacía preciso una reforma del sistema de inspección. En este sentido, en el Proyecto de Reglamento general de seguridad e higiene del año 1906 el Instituto manifestaba que era imprescindible que la industria minera, por su especial índole, tuviera al igual que en el resto de países una regulación específica en materia de seguridad e higiene, ya que ésta exige una técnica especial en el sector, y principalmente en los trabajos subterráneos. Consecuencia necesaria de lo expuesto, es que la seguridad e higiene en las minas sea inspeccionada por parte de inspectores dependientes del Cuerpo de Ingenieros de minas, ya que el personal de las Juntas locales y provinciales “*carece de la técnica indispensable concerniente a los complicados detalles del laboreo de minas para que su misión previsor de los accidentes en esta clase de trabajo pueda ser eficaz*”, y los inspectores de trabajo del Instituto, aunque no carecen de conocimientos técnicos, “*son poco numerosos para que puedan atender el desempeño eficiente de su obligación*”<sup>985</sup>.

La reforma del Reglamento de Policía Minera, unida a la constante preocupación del Instituto de Reformas Sociales por la seguridad en el sector, se vio acompañada por un mejor cumplimiento de la norma, aunque éste aún resultaba insuficiente. Así se refleja en la Real Orden de 3 de abril de 1906<sup>986</sup>, dictada con el fin de mejorar el conocimiento de los procedimientos de seguridad de los trabajos mineros. Esta disposición determinaba que

---

<sup>984</sup> AA.VV., *La legislación social en la historia de España de la Revolución liberal a 1936*, cit., pág. 154.

<sup>985</sup> MARVA, J., *El trabajo en las minas (a propósito de las peticiones que las sociedades obreras elevaron al Gobierno el año 1909)*, cit., pág. 109. Esta petición se vio plasmada legislativamente en el Real Decreto de 28 de enero de 1910, por el que se aprobaba el nuevo reglamento de policía minera.

<sup>986</sup> *Gaceta*, 5 de abril de 1906, número 95, pág. 54.

los ingenieros D. Enrique Hauser y D. Rafael Ariza visitaran las minas de Courrières y Westfalia, para estudiar los mejores procedimientos de salvamento<sup>987</sup>. Además, se insiste en que en previsión de los accidentes que “*por desgracia, con tanta frecuencia se repiten en las explotaciones mineras, se recomiende nuevamente a las Jefaturas de los distritos mineros la mayor vigilancia y el más exacto cumplimiento de los preceptos del Reglamento de policía minera, y muy especialmente en las explotaciones de hulla de los distritos de Oviedo, León, Palencia, Ciudad Real, Barcelona, Córdoba y Sevilla*”<sup>988</sup>.

## **7.- AGRICULTURA Y PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LOS INICIOS DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL.**

Como ya se ha señalado anteriormente, el criterio productivista de finales de siglo identificaba al accidente laboral no sólo como consecuencia de los vacíos normativos sobre prevención, sino, y principalmente, por la supeditación técnica del obrero al ritmo de la máquina<sup>989</sup>. En este contexto, se hacía preciso la superación de la concepción productivista y del maquinismo con el fin de extender la normativa sobre accidentes y, consecuentemente, la preventiva a todos los sectores de las actividades productivas. Con esta finalidad, en el seno del Instituto de Reformas Sociales se realizaron interesantes aportaciones que pretendían extender progresivamente la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900 y la legislación complementaria a todos los sectores, y principalmente a la agricultura, uno de los sectores más necesitados de protección a principios de siglo XX.

Desde la promulgación de la Ley Dato en 1900 se vino planteando de modo continuo la extensión de la misma a los obreros agrícolas<sup>990</sup>. Resulta ilustrativo a estos efectos, las conclusiones a que se llega por parte de la sección primera del Instituto de Reformas Sociales cuando se propone la reforma de la Ley de Accidentes de 1900. En el

---

<sup>987</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 216.

<sup>988</sup> Por Real Decreto de 22 de enero de 1904 (Gaceta, 23 de enero de 1904, pág. 296 y 297), y con el fin de mejorar la vigilancia en la minería, se había creado por el Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, el cuerpo de celadores de minas, en cumplimiento del art. 16 del Reglamento de Policía Minera, con funciones auxiliares de los Ingenieros de minas en materia de vigilancia y control de las condiciones de seguridad e higiene en la minería, y con el fin de verificar el cumplimiento de la legislación protectora sobre mujeres y niños.

<sup>989</sup> IBÁÑEZ ORTEGA, N., “Seguridad e higiene en el trabajo industrial en...”, cit., pág. 216.

<sup>990</sup> El VIII Congreso de la Unión General de Trabajadores, en mayo de 1905, establece esta petición como una de sus prioridades. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 12 (1905), pág. 908.



meritado informe, aún a pesar de reconocerse la necesidad de la urgente aplicación de la Ley de 1900 a los obreros agrícolas, se entiende que no procede tal ampliación por carecerse de datos suficientes para hacerlo fundadamente.

De este modo, la extensión de la legislación protectora al sector de la agricultura se planteaba en términos de factibilidad, ya que era necesario un previo estudio de costes, necesitando datos estadísticos fiables que permitieran calcular con precisión riesgos, primas e indemnizaciones. En consecuencia, cabe afirmar que la no extensión de la protección social a los trabajadores agrícolas resultaba más un problema técnico y económico, que social o preventivo<sup>991</sup>.

Por lo expuesto, el Instituto de Reformas Sociales en el Proyecto de 1907 de reforma de la Ley de Accidentes del Trabajo no ataca directamente el problema de la agricultura, limitándose en el noveno párrafo de su tercer artículo a incluir en su ámbito de protección no sólo a las explotaciones agrícolas, forestales o pecuarias que empleen máquinas movidas con motor inanimado, sino también a todas aquellas que empleen de modo permanente a más de seis obreros<sup>992</sup>.

Por su parte, el Proyecto del Reglamento general de seguridad e higiene de 1906 determinaba que “*numerosas razones justifican la exclusión del trabajo agrícola en la reglamentación de higiene y seguridad*”. En este sentido, se indicaba que el sector agrícola en España estaba marcado por la fragmentación de la propiedad y por el trabajo familiar, lo que hacía muy difícil verificar el cumplimiento de este tipo de disposiciones. Además, el obrero agrícola “*no está necesitado, en punto a la higiene y seguridad, de la protección que el Estado concede a los obreros de la grande y pequeña industria*”, pues ni está afectado por los locales cerrados en los que se desarrollan los trabajos industriales, ni por los peligros del maquinismo. Por último, se alegaba que las principales consecuencias para la salud del obrero agrícola vienen determinadas por el trabajo en tierras húmedas, marismas, estanques y pantanos, cuyo saneamiento, además de ser muy costoso, entraba

---

<sup>991</sup> MONTERO GARCIA, F., *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 180.

<sup>992</sup> Sobre este punto, sesión de 7 de diciembre de 1905, en *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 19 (1906), pág. 506.

más en el ámbito de la higiene pública, que en la del trabajo, y por ello debía estar a cargo del Estado o de las Corporaciones competentes<sup>993</sup>.

En contra de estas conclusiones se mostraba la doctrina autorizada de la época, señalando que las gentes “*sufren grave error al suponer que en el campo hay salud*”<sup>994</sup>. Aún admitiendo que las condiciones de los trabajos agrícolas son superiores “*desde el punto de vista de la salubridad y el riesgo, a las que el trabajo industrial rodean*”, la dureza de las jornadas y las enfermedades originadas por ciertos cultivos hacían a los trabajos agrícolas insalubres y peligrosos<sup>995</sup>. En referencia a éstas últimas, especial mención merecían en la época las víctimas del paludismo producidas en las zonas de cultivo de arroz (Valencia, Castellón de la Plana, Tarragona y Alicante), que inutilizaban para el trabajo a un número de operarios muy elevado<sup>996</sup>.

En consideración a lo expuesto, cabría concluir que la no extensión de la normativa de prevención de riesgos laborales a la agricultura en los primeros años del s. XX obedeció más a criterios de economía política, a indicadores macroeconómicos y principios actuariales, que a criterios estrictamente sociales o preventivos. La situación económica española y la ausencia de datos estadísticos fiables sobre la población obrera, hacia preciso ser prudente en la extensión de la protección frente a los accidentes de trabajo, priorizando aquellas actividades que intrínsecamente tuvieran mayor riesgo, sin que ello implicara que el resto de actividades no fueran merecedoras de protección o que se tuvieran que adoptar medidas preventivas en beneficio de la seguridad y salud de los operarios.

---

<sup>993</sup> Proyecto del reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 22 (1906), pág. 776.

<sup>994</sup> VALENZUELA LA ROSA, J., *La aplicación de la Ley de Accidentes del Trabajo a los obreros agrícolas*, cit., pág. 10.

<sup>995</sup> JORDANA DE POZAS, L., *Los accidentes de trabajo agrícola en España*, cit., pág. 27. Ya desde mediados del siglo XIX se había venido denunciando la desatención a la que había estado sometida por parte de los poderes públicos la “*benemérita clase de labradores*” que sufrían “*callados toda clase de infortunios*”. ARIAS MIRANDA, J., *Reseña histórica de la beneficencia española*, Madrid, Imprenta del Colegio de Sordo-mudos y de ciegos, 1862, pág. 142.

<sup>996</sup> En España se habían dictado diferentes normas para combatir el paludismo: Ley disponiendo que la Real Academia de Medicina proceda a redactar un informe en que se determinen las fuentes del paludismo en España, los daños múltiples que causa y los remedios más a propósito para combatirlos (*Gaceta*, 31 de enero de 1900), Circulares de la Dirección General de Sanidad dictando medidas y cuestionarios para conocer con mayor exactitud las fuentes del paludismo (*Gaceta*, 11 de febrero de 1900 y 31 de marzo de 1900), Real Orden relativa al paludismo en la provincia de Cáceres (*Gaceta*, 6 de febrero de 1902) o la Real Orden disponiendo que se recomiende a las Escuelas la adquisición de ejemplares del cartel contra el paludismo de José Verdes (*Gaceta*, 3 de junio de 1905).

## 8.- LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY DE ACCIDENTES DEL TRABAJO DE 1907.

El pleno del Instituto de Reformas Sociales aprobó el 28 de junio de 1907 el Proyecto de reforma de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900, elevándolo al Gobierno para su presentación a las Cortes<sup>997</sup>. Como en todos los proyectos legislativos elaborados por el Instituto, existía un trabajo previo de documentación y justificación desarrollado por parte de la sección primera técnico- administrativa, que partía siempre de los antecedentes parlamentarios sobre legislación social en el caso concreto, los tenía catalogados desde el año 1810, hasta su tiempo, y sobre la normativa extranjera existente<sup>998</sup>.

La Ley de Accidentes del Trabajo de 1900 era causa de enconados debates en las Cortes Generales, que se ocupaban de su eficacia y aplicación en la práctica. Una sesión ilustrativa de las diferentes posturas mantenidas por los distintos grupos políticos en torno a este particular, es la sesión del Senado del día 22 de diciembre de 1906. El Sr. Conde de Esteban Collantes, manifestando la postura conservadora, entendía que la Ley de 1900 había traído consigo numerosos abusos por la parte obrera, lo cual iba en detrimento de ellos mismos. La previsión de esos abusos era lógica, teniendo en cuenta que *“si en los demás países se abusa- en referencia a Francia-, en el nuestro, dadas nuestras costumbres, hay que ver lo que se aguza el entendimiento para falsificar la ley y cometer abusos”*<sup>999</sup>. Estos abusos vienen determinados en buena medida por la *“desigualdad de condiciones con que ambas partes litigan; porque el obrero litiga siempre como pobre, no le importa pedir la luna, se la darán o no; si se la dan, eso gana, y si no, nada pierde; mientras que el patrono tiene que pleitear por rico, y desde el primer momento, aunque tenga la razón y se la den...como el pleito le ocasiona generalmente gastos superiores a la indemnización que desde el primer momento le fue exigida, la mayor parte de las veces, por evitarse gastos y*

---

<sup>997</sup> Boletín del Instituto de Reformas Sociales, nº 36 (1907), pág. 981 a 994. El proyecto contó con votos particulares de D. Joaquín Sánchez de Toca, D. Pedro J. Moreno Rodríguez, y D. José Maluquer y Salvador.

<sup>998</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Resumen de los Trabajos del Instituto desde su constitución definitiva*, cit., pág. 21.

<sup>999</sup> Señala el Conde de Esteban Collantes, el caso de un albañil, que moribundo a causa de un accidente, es casado un día antes de fallecer con una señora sexagenaria que había sido traída por *“un abogado, un amigo o un pariente”*. Por ello, reclama la modificación del art. 5º de la Ley en el sentido de no conceder prestaciones a aquellas viudas cuyo matrimonio sea contraído con posterioridad al accidente, o aquellos hijos

*litigios, se deja expoliar*”<sup>1000</sup>. Es por ello, que entiende que se debe proceder a la modificación de la Ley, en el sentido de extender el beneficio de justicia gratuita también para el patrono.

A las manifestaciones conservadoras, contestó en la misma sesión el liberal Conde de Romanones, Ministro de la Gobernación, compartiendo la necesidad de reformar la Ley de Accidentes, pero haciendo una interpretación contraria. Para los liberales, los abusos habían venido marcados en buena medida por la resistencia patronal. Se señalaba a título de ejemplo como en el sector minero, con el fin de eludir responsabilidades indemnizatorias era buscados con preferencia *“los obreros solteros, y después los casados sin hijos, acudiéndose a los que los tienen cuando no se encuentran otros”*. Los excesos de la parte obrera, eran debidos en buena medida a *“abogados de poca conciencia y de menos bufete, que van detrás del que ha sufrido el accidente del trabajo y le acosan para que les de su representación y presenten la reclamación ante el Juzgado, cometiendo verdaderos abusos”*<sup>1001</sup>.

Los problemas interpretativos e insatisfacciones que trajo consigo la Ley de Accidentes de 1900 no se concentraban únicamente en el ámbito político, sino que se extendían a todos los agentes implicados en su articulado. Tanto el mundo obrero, como los patronos y también las compañías de seguros, entendían que la Ley de 1900 debía ser reformada. Este descontento, aunque relativo generalizado, fue debido tanto al escaso debate que existió en el proceso de elaboración y preparación de la Ley de 1900, como a la ausencia de medios para su puesta en práctica<sup>1002</sup>. Esta necesidad de reforma, no hacía sino poner de manifiesto que la legislación en general, y la social en especial, pese a haber creído ser elaborada con escrúpulo y cuidado, en el momento de su puesta en práctica muestra desajustes y deficiencias que hacen precisas ciertas adaptaciones. Además, la reforma constataba que en España estábamos ante *“un estado social nuevo, con condiciones de vida económica radicalmente transformadas, y que para formalizar su legalidad no ha encontrado todavía firmeza de asiento ni en los precedentes históricos, ni*

---

reconocidos una vez acaecido el siniestro. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 31 (1907), pág. 579.

<sup>1000</sup> *Ibidem*, pág. 580.

<sup>1001</sup> *Ibid.*, pág. 581.

<sup>1002</sup> NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. y PERTÍÑEZ VÍLCHEZ, F., *Responsabilidad civil empresarial y riesgos laborales*, cit., pág. 24.

*en los estados de conciencia nacional, ni siquiera en el espíritu colectivo de factores sociales sometidos a la tremenda y gigantesca tragedia de esta revolución económica desarrollada a un tiempo en el mundo entero*<sup>1003</sup>”

Con el fin de resolver todas estas cuestiones, el Instituto de Reformas Sociales canaliza estas inquietudes y elabora las bases de un Proyecto de reforma de la Ley. La fase de preparación de la reforma dio lugar a un interesante debate en el pleno del Instituto de Reformas Sociales, en el que se expresaron los criterios encontrados del sector patronal y obrero y el punto de vista arbitral de los reformistas del Instituto<sup>1004</sup>. La moción obrera, canalizada a través de su representación en el Instituto de Reformas Sociales, supone una revisión crítica del texto de la Ley desde el punto de vista de su principal beneficiario<sup>1005</sup>.

Por parte de los vocales obreros, en 1904 se habían propuesto diferentes medidas en materia de seguridad e higiene en el trabajo, como el derecho de los lesionados a nombrar médicos de su confianza o la publicación periódica del índice de mecanismos preventivos aceptados por la Junta técnica. Ambas propuestas fueron admitidas por el Instituto de Reformas Sociales e incorporadas al proyecto<sup>1006</sup>.

Por el contrario, el proyecto no aceptó la pretensión de la representación obrera de referirse expresamente a la enfermedad profesional como accidente<sup>1007</sup>. En este punto, tuvo mucha influencia la oposición sistemática de los empresarios<sup>1008</sup>. Con el fin de salvar las discrepancias existentes entre patronos y obreros, el Instituto aplazó esta cuestión remitiéndose a una futura Ley especial que regulara la materia, desconociendo que la inclusión estaba ya implícita en el precepto vigente aplicado con acierto por la

---

<sup>1003</sup> Voto particular al proyecto de reforma de la Ley de Accidentes del trabajo, de D. Joaquín Sánchez de Toca. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 37 (1907), pág. 2.

<sup>1004</sup> MONTERO GARCIA, F., “La Comisión de Reformas Sociales y el primer seguro obrero en España”, en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, cit., pág. 299.

<sup>1005</sup> MONTERO GARCIA, F., *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 161.

<sup>1006</sup> Moción firmada el 23 de abril de 1904 por Matías Gómez, Francisco Largo Caballero, F. Mora, Cipriano Rubio, Ramón Serrano y R. García Ormaechea.

<sup>1007</sup> GUICHOT, J., *Sobre Accidentes del Trabajo*, cit., pág. 23. La discusión sobre este punto fue muy prolija, dan cuenta de ello las sesiones del Instituto celebradas en los días 9, 16 y 23 de noviembre de 1905 en el seno del Instituto de Reformas Sociales. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 18 (1905), pág. 425 y siguientes.

jurisprudencia y que lo que se pretendía era una aclaración meramente formal<sup>1009</sup>. También se rechazó por radical el seguro obligatorio y la extensión de la Ley a todos los sectores, incluido el agrícola<sup>1010</sup>.

El proyecto contenía diferentes iniciativas de las secciones del Instituto de Reformas Sociales en materia de seguridad e higiene laborales. El art. 17 establecía que el Instituto de Reformas Sociales estudiara los reglamentos necesarios para hacer efectiva la aplicación de los mecanismos que tienden a evitar los accidentes de trabajo. Además, se proponía la constitución definitiva de un Gabinete de experiencias donde se instalasen y conservasen los modelos de mecanismos preventivos y la ampliación de la Junta técnica para el estudio de las medidas de seguridad en el trabajo<sup>1011</sup>.

Otra modificación importante que introducía el proyecto, era la que actuaba sobre el recargo de prestaciones derivado de la ausencia de medidas de protección, en el caso de accidentes de trabajo. El art. 6, en su apartado 5º, recogía la misma redacción que el art. 5.5º de la Ley de 1900, pero introduciendo que el riesgo de la indemnización no puede ser materia de seguro, apercibiéndose a la sociedad aseguradora que lo asumiera<sup>1012</sup>. Con esta modificación, el Instituto de Reformas Sociales trataba de corregir la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo el 23 de noviembre de 1905, en la que permitía el aseguramiento de este concepto, lo que desnaturalizaba el carácter sancionador y preventivo de la medida del recargo indemnizatorio.

Junto a estos extremos, la moción obrera solicitaba que se estableciera un sistema de garantías del pago de las indemnizaciones en el caso de insolvencia del empresario o de

---

<sup>1008</sup> RODRIGUEZ, E. y MENENDEZ, A. “Salud, trabajo...”, cit., pág. 82.

<sup>1009</sup> GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 17.

<sup>1010</sup> El proyecto incluía el sector agrícola parcialmente. El art. 3 del proyecto, en el párrafo 9, incorporaba como actividades que daban lugar a responsabilidad patronal a aquellas explotaciones agrícolas, forestales o pecuarias que cumplan uno de estos dos requisitos: “a) que empleen constantemente más de seis obreros; b) que hagan uso de máquinas agrícolas movidas por motores inanimados”.

<sup>1011</sup> GARCIA ORMAECHEA, R. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, cit., pág. 18. Sobre la elaboración y discusión del contenido del art. 17 del Proyecto se ocupó la sesión del Instituto de Reformas Sociales del 22 de marzo de 1906. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 22 (1906), pág. 763.

<sup>1012</sup> FERNANDEZ DE CASTRO, R. “Comentarios a la Ley de...”, cit., pág. 299. Fue aprobada esta propuesta de impedir el aseguramiento del recargo de indemnizaciones a solicitud del Sr. Maluquer, en sesión de 1 de marzo de 1906. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 22 (1906), pág. 762.

las compañías de seguros<sup>1013</sup>. A tal fin, entendía que partiendo del sistema de mutualismo alemán, se debía favorecer la constitución de asociaciones mutuas con los patronos de una misma industria, para que todos ellos respondan y garanticen el pago de las indemnizaciones. Según la propuesta obrera, es el sistema del mutualismo el que “*desarrolla espontánea y automáticamente el sistema de prevención, reduciendo, por tanto, el número de accidentes*”<sup>1014</sup>. El sistema se completaría con la responsabilidad subsidiaria del Estado, que respondería en el caso de insolvencia patronal o de la mutualidad, a través de lo que se denomina en el proyecto “*Fondo especial de Garantía*”.

En este punto, el informe de la sección primera del Instituto de Reformas Sociales coincide parcialmente con la propuesta obrera al entender que se precisa un sistema de garantía de las indemnizaciones, pero que el seguro de accidentes no debe pasar necesariamente por el mutualismo. Esta postura transaccional es la que se plasma en el proyecto definitivo aprobado por el pleno del Instituto de Reformas Sociales. La implantación del sistema concreto y eficaz de garantías suponía una innovación fundamental, y quizás fue el factor explicativo del bloqueo político parlamentario de este proyecto de reforma, que se extendió desde su presentación en Cortes en 1907 hasta la Ley de 1932 de Largo Caballero<sup>1015</sup>.

## **9.- LA OBLIGACIÓN DE SEGURIDAD Y LOS PROYECTOS DE LEY DE CONTRATO DE TRABAJO.**

Durante los primeros años de vigencia del Instituto de Reformas Sociales fueron elaborados tres proyectos sobre regulación del contrato de trabajo<sup>1016</sup>. En 1904, se elaboran las “*Bases para un Proyecto de Ley de Contrato de Trabajo*”, que fueron presentadas el 20 de abril de 1904 al Instituto de Reformas Sociales.

---

<sup>1013</sup> Sesión del día 16 de octubre de 1906, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 29 (1906), pág. 338. Sesión del día 5 de noviembre de 1906, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 30 (1906), pág. 434. Sesión del día 26 de enero de 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 32 (1907), pág. 620.

<sup>1014</sup> MONTERO GARCIA, F., *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pág. 163.

<sup>1015</sup> *Ibidem*, pág. 178.

<sup>1016</sup> Con anterioridad, y aún desde la óptica civilista del arrendamiento de servicios, la Real Orden de 9 de noviembre de 1902 estableció unas bases para que la sección primera de la comisión general de codificación procediera a reformar el capítulo del Código Civil dedicado al arrendamiento de obras y servicios. TORRENTS Y MONNER, A. y CALVO MARTINEZ, J., *Manual completo de Leyes sobre Trabajo con*

El 1 de noviembre de 1906 se presenta a las Cortes el Proyecto de Ley de Contrato de Trabajo (Proyecto Dávila), que resultaba una mera reproducción del Proyecto de Azcárate aprobado por el pleno del Instituto de Reformas Sociales en sesión de 11 de mayo de 1905<sup>1017</sup>. Por último, el 29 de mayo de 1908 era presentado a las Cortes el Proyecto de Ley de Contrato de Trabajo de La Cierva <sup>1018</sup>.

En todos estos proyectos se contenían diferentes preceptos relativos a la prevención de riesgos laborales, recogiendo en buena medida algunos contenidos preventivos de la normativa de accidentes de trabajo y consagrando la obligación de seguridad que tiene el patrono con el obrero en el marco de las relaciones laborales.

### **9.1 Bases para un Proyecto de Ley de Contrato de Trabajo.**

En las bases del proyecto de Azcárate de 1904 se hacía referencia, en su base número XV, a las obligaciones empresariales. Las dos primeras obligaciones que se establecían eran: *“1º respetar en todo caso la dignidad personal del obrero y a observar en las instalaciones de la industria los preceptos legales sobre higiene. 2º A emplear todas las precauciones convenientes y los medios adecuados exigidos por la legislación vigente para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, herramientas y materiales”*<sup>1019</sup>. En consonancia con este deber empresarial, la base XVI, dedicada a las obligaciones del obrero, señalaba la sujeción de éste al poder de dirección del empresario y a las órdenes emitidas por parte del patrono.

La mera lectura del precepto refleja como, en las bases del proyecto de Azcárate, se agrupan las obligaciones patronales en materia de prevención de riesgos laborales en dos grandes bloques: las obligaciones higiénicas, en el primer apartado de la base XV, y las obligaciones de seguridad, en el segundo apartado. Por otro lado, si se analiza la expresión

---

*comentarios y formularios*, cit., pág., 257 y siguientes.

<sup>1017</sup> MONTOYA MELGAR, A., “El reformismo social en los orígenes...”, cit., pág. 107.

<sup>1018</sup> Estos proyectos tendrán una notoria influencia en la legislación posterior, aunque no encontraron una buena acogida parlamentaria. El Proyecto de Bernabé Dávila, copia literal del de Azcárate, ha sido considerado como el más original de todos. GONZALEZ- POSADA MARTINEZ, E. *El Derecho del Trabajo. Una Reflexión sobre su evolución histórica*, cit., pág. 69 y 78.

<sup>1019</sup> AA.VV. , *La legislación social en la historia de España de la Revolución liberal a 1936*, cit., pág. 1123.



utilizada en el proyecto de Azcárate, se observa como la configuración de la obligación de seguridad y salud en el trabajo evoluciona desde el criterio de posibilidad empleado en el artículo 53 del Reglamento de aplicación de la Ley de Accidentes de 1900 (“*los patronos tienen el deber de emplear...todas las medidas posibles para la seguridad de sus operarios*”), a criterios más cercanos a la concepción de necesidad “*todas las precauciones convenientes y los medios adecuados*”, según reza la base XV literalmente. De este modo, la redacción del Proyecto de Azcárate resulta innovadora en su época, superando el criterio posibilista- según el cual, la obligación de seguridad del empresario estaba limitada por el posibilismo técnico y por el coste económico- y acercándose al criterio de necesidad, de acuerdo con el cual, el empresario debe adoptar en cumplimiento de su obligación de seguridad todas las medidas necesarias<sup>1020</sup>.

En todo caso, este acercamiento al criterio de necesidad no implica su consagración incondicional, pues el propio precepto señala una limitación a la adopción de las medidas preventivas, ya que el patrono sólo debe emplear aquellas que le sean exigidas “*por la legislación vigente para prevenir accidentes*”. Así, la obligación de seguridad empresarial resultaba cercenada en su extensión, pues era imposible que la normativa contemplara todas y cada una de las medidas precautorias que se debían adoptar en cada una de las industrias existentes. Esta situación implicaba que el empresario tuviera limitado su deber de seguridad a los concretos contenidos preventivos existentes en la aún escasa normativa de seguridad e higiene en el trabajo.

## 9.2 El Proyecto Dávila.

Como se ha señalado, el Proyecto Dávila, presentado a las Cortes el 1 de noviembre de 1906, resulta ser una mera reproducción del Proyecto Azcárate aprobado por el pleno del Instituto de Reformas Sociales en sesión de 11 de mayo de 1905. En materia de seguridad e higiene el proyecto Dávila reproduce literalmente los contenidos de las bases de Azcárate de 1904, pero añade contenidos propios de relevancia. Así, su art. 15 dispone

---

<sup>1020</sup> GONZALEZ DÍAZ, F.A., *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 29. Pese a lo avanzado de la redacción del Proyecto Azcárate, su contenido no será tenido en cuenta a la hora de configurar la obligación empresarial de seguridad en el Código de Trabajo de 1926, en cuyo artículo 246 se volvía al criterio posibilista empleado en el art. 53 del Reglamento de aplicación de la Ley de 1900. El art. 246 del Código de 1926 señalaba que “*El patrono está obligado a emplear todas las medidas posibles de*

que el patrono o empresario esta obligado “1º A observar en la instalación de la industria los preceptos legales sobre higiene. 2º A emplear todas las precauciones convenientes y los medios adecuados exigidos por la legislación vigente para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, herramientas y material”<sup>1021</sup>. Se observa como el precepto es reproducción literal de la base XV del de Azcárate, salvo en lo que se refiere al respeto que debe el patrono a la dignidad del trabajador, que ampliando su ámbito de aplicación subjetivo, adquiere sustantividad propia en el proyecto Dávila señalando su artículo 14 que “El patrono o sus encargados y el obrero se deben recíprocamente respeto y consideración”<sup>1022</sup>.

Como contenido novedoso respecto a las bases presentadas por Azcárate, cabe señalar el artículo 16 del Proyecto de Ley, que establece los contenidos mínimos que deben constar en los reglamentos de cada industria. Del precepto se deduce la función informativa y formativa que estos reglamentos de industria debían realizar en materia de seguridad e higiene en el trabajo. En este sentido, se obliga a que el reglamento de la industria sea “expuesto en sitio visible del lugar de trabajo”. Entre los contenidos que obligatoriamente debe regular, se encuentra en el apartado 2º del artículo 16, las “instrucciones para la limpieza de la maquinaria, aparatos, talleres y locales, y tiempo y modo en que ha de hacerse, con indicaciones de las medidas de precaución que sea conveniente adoptar”. Además, el punto 4º del artículo 16 configura como contenido obligatorio de los reglamentos de las industrias las “Prescripciones sobre seguridad, higiene, moralidad y orden de los locales de trabajo, e indicación práctica de los primeros auxilios que deben prestarse en caso de accidentes, así como las precauciones más elementales para evitarlos, todo en relación con las industrias de que se trate”.

El contenido de este artículo es ilustrativo de la conciencia del legislador de la época en materia preventiva. Por una parte, se dota de gran relevancia a la reglamentación de cada industria en materia de prevención de riesgos laborales, y con ello se apunta hacia el criterio de especialidad de actividad en materia preventiva. Las medidas de precaución

---

*seguridad e higiene en beneficio de sus obreros”.*

<sup>1021</sup> AA.VV., *La legislación social en la historia de España de la Revolución liberal a 1936*, cit., pág. 1128.

<sup>1022</sup> Enmienda introducida y aprobada en la sesión del Instituto de 22 de marzo de 1905. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 10 (1905), pág. 720.

deben ser adoptadas en el ámbito de cada industria y se deben ceñir a los puestos de trabajo y especificidades de cada actividad. Por otra parte, este artículo desarrolla las obligaciones contenidas en el genérico deber de seguridad contenido en el art. 53 del Reglamento de aplicación de la Ley de accidentes de 1900 y el contenido en el art. 15 del mismo proyecto. Así, la deuda de seguridad del empresario se va perfilando y configurando en acciones concretas a realizar por el empresario. En este sentido, el art. 16 reseña la instrucción, información y formación de los operarios como instrumentos de evitación de los accidentes, incidiendo principalmente en las tareas de mantenimiento y limpieza de la maquinaria, donde en la práctica acaecían muchos siniestros. El empresario, en evitación de los siniestros, debe instruir a sus operarios en los procedimientos de mantenimiento preventivo de la diferente maquinaria, en conductas higiénicas y en el mantenimiento del orden en los lugares de trabajo. Junto a estas obligaciones, se establece el deber empresarial de dar a sus operarios “*indicación práctica*” en materia de primeros auxilios, así como las precauciones más elementales para evitar los accidentes, “*todo en relación con las industrias de que se trate*”. Por tanto, la instrucción en materia preventiva no sólo se basaba en unas instrucciones escritas genéricas, sino en dar a los obreros una formación concreta (“*en relación con las industrias de que se trate*”) y práctica, y ello, tanto en materia de primeros auxilios como en materia del empleo de mecanismos preventivos elementales para evitar los accidentes.

### 9.3 El Proyecto de La Cierva<sup>1023</sup>.

El proyecto de contrato de trabajo de La Cierva de 1908, aunque se distancia bastante del de Dávila en términos generales, no presenta innovación alguna en lo que se refiere a la seguridad e higiene en el trabajo. El proyecto no establece un régimen concreto de derechos y obligaciones del patrono y del obrero, por lo que se elude la referencia a la obligación genérica del patrono en materia de seguridad e higiene al considerarla regulada por la legislación específica de accidentes de trabajo. Respecto a los reglamentos de la industria, éstos sólo son obligatorios en aquellas empresas de más de cincuenta operarios, y de acuerdo al artículo 6, apartados 2º y 4º, deben contener los mismos extremos en

---

<sup>1023</sup> Pese a que fue presentado en las Cortes en mayo de 1908 se ha optado por incluir este proyecto en el estudio debido a su íntima relación con los anteriores y a efectos meramente comparativos.

materia de seguridad e higiene que había establecido el proyecto Dávila en su art. 16, apartados 2º y 4º <sup>1024</sup>.

## 10.- LA ESPECIAL PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD Y A LA INFANCIA.

### 10.1 La Ley de 8 de enero de 1907.

El origen de esta medida normativa se encuentra en el VIII congreso de la Unión General de Trabajadores, que se celebró en Madrid entre los días 16 y el 19 mayo de 1905, en el cual una obrera de Bilbao del sector del calzado, Virginia González, exigió al Instituto de Reformas Sociales la modificación del art. 9 de la Ley reguladora del trabajo de mujeres y niños, así como del art. 18 del Reglamento que la desarrolla<sup>1025</sup>. Con tal fin, el 18 de enero de 1906 se presentó al Instituto de Reformas Sociales una moción firmada por F. Mora, F. Largo Caballero y R. Serrano, en calidad de representantes de la clase obrera, requiriendo la reforma de los referidos artículos con diferentes justificaciones<sup>1026</sup>. Se motivaba la solicitud por la propia condición de la mujer en el periodo anterior y posterior al alumbramiento, por las condiciones perniciosas del trabajo para los hijos y por comparación con la legislación extranjera<sup>1027</sup>. En este sentido, se indicaba que el trabajo de la mujer durante el embarazo trae consigo enfermedades ginecológicas y genera mayor mortalidad infantil, abortos y partos prematuros. Todo ello causa un perjuicio de trascendencia social que afecta a la propia continuidad “*de la raza*”<sup>1028</sup>.

---

<sup>1024</sup> AA.VV., *La legislación social en la historia de España de la Revolución liberal a 1936*, cit., pág. 1132.

<sup>1025</sup> CABEZA SANCHEZ-ALBORNOZ, S., “Legislación protectora de la maternidad...”, cit., pág. 152. La crónica del VIII Congreso de la UGT se recoge por el *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 12 (1905), pág. 906-908.

<sup>1026</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 25 (1906), pág. 1.

<sup>1027</sup> CABEZA SANCHEZ-ALBORNOZ, S., “Legislación protectora de la maternidad...”, cit., pág. 152.

<sup>1028</sup> Diferentes estudios habían relacionado el trabajo de la mujer con niños más débiles, determinando que el peso de los niños nacidos de mujeres que trabajaban hasta fechas inmediatas al parto era menor que el de mujeres no trabajadoras o que descansaban semanas antes del parto. Del mismo modo, y debido a los “*peligros de la lactancia artificial...el descanso de la madre después del alumbramiento, aún limitado a*

La moción de la representación obrera es estudiada por la sección primera técnico-administrativa del Instituto de Reformas Sociales, que la acepta casi en todos sus extremos, pasándola a la sección jurídica, y siendo aprobada por el pleno del Instituto de Reformas Sociales el 11 de mayo de 1906. A continuación, la propuesta fue enviada al Ministro de Gobernación, Álvaro Figueroa y Taus, Conde de Romanones y, aprobada por el Senado y el Congreso, es convertida en Ley el 8 de enero de 1907<sup>1029</sup>.

La Ley, al igual que la de 13 de marzo de 1900, extiende su ámbito de protección de la maternidad a las obreras de todas las industrias, sin excluir a las de la agricultura que trabajan a jornal<sup>1030</sup>. Según la nueva redacción dada al artículo 9 de la Ley de 13 de marzo de 1900, queda prohibido el trabajo a las mujeres por una duración de cuatro a seis semanas después del parto. Este plazo nunca podrá ser inferior a cuatro semanas, y se extenderá a cinco o seis presentando un certificado médico que constate que la madre no está en condiciones de reanudar su trabajo sin menoscabo de su salud. Durante todo este tiempo, la trabajadora tiene derecho a que el patrono le reserve su puesto de trabajo en la fábrica. Junto a esta medida protectora, se establece que la mujer que entre en el octavo mes de embarazo pueda solicitar la suspensión del trabajo, la cual le será concedida previo informe favorable del médico, en cuyo caso se le reservará su empleo.

Suponía esta reforma un gran avance frente a la redacción primigenia del art. 9 de la Ley de 13 de marzo de 1900 y del art. 18 de su Reglamento de aplicación. De las tres semanas obligatorias de descanso tras el parto, se pasa a las cuatro, y de la semana ampliable a criterio médico contenida en el art. 18 del Reglamento, se pasa a las dos semanas, hasta poder alcanzar un total de seis semanas. Se adapta en este punto la normativa española a lo que se había señalado en la Conferencia de 15 de marzo de 1890, convocada por el emperador de Alemania y suscrita por quince países europeos, en la que por unanimidad se determinó que las mujeres no podrán ser admitidas en el trabajo sino

---

*cuatro semanas... contribuiría poderosamente a disminuir la mortalidad infantil". Boletín del Instituto de Reformas Sociales, nº 26 (1906), pág. 89.*

<sup>1029</sup> CABEZA SANCHEZ-ALBORNOZ, S., "Legislación protectora de la maternidad...", cit. pág. 154.

<sup>1030</sup> Las trabajadoras destajistas dedicadas a la agricultura son excluidas. *Ibidem*, pág. 154.

cuatro semanas después de haber dado a luz, criterio que fue ratificado por la *Société Obstetricale* de Francia en 1901 <sup>1031</sup>.

Por otra parte, se cambia la redacción del segundo párrafo del artículo 9 de la Ley y se sustituye por el redactado del primero del artículo 18 del Reglamento. En virtud de ello, la trabajadora embarazada tiene la posibilidad, a partir del octavo mes de embarazo, de ausentarse de su puesto de trabajo, debiéndosele reservar por parte del patrono (tal y como señalaba el párrafo 1º del artículo 18 del Reglamento de 13 de noviembre de 1900). La anterior redacción de la Ley sólo se refería a que este derecho podía ser ejercitado por la trabajadora por causa de “*próximo alumbramiento*”, pero sin delimitar de un modo claro el tiempo de inicio. La nueva redacción daba seguridad jurídica en el ejercicio del derecho a la mujer embarazada y ponía en concordancia Ley y Reglamento.

A pesar de la reforma operada, desde el mundo obrero no encontró satisfacción total esta medida, ya que se entendía que la misma debía ser complementada con un sistema indemnizatorio que permitiera a la mujer sobrevivir durante los meses en los que se ausentara de su trabajo con motivo de la maternidad. Así, a la vez que resolver el indudable problema higiénico, “*es necesario resolver...el problema económico, que lleva consigo esta forzosa disminución de ingresos al hogar de la obrera*”<sup>1032</sup>. Esta moción sobrepasaba con mucho el alcance de la reforma operada por el Instituto, que sólo alcanzó a comprometerse a iniciar una investigación que sirviera de base para la organización de una o varias cajas de maternidad destinadas a socorrer a las obreras obligadas legalmente a la supresión de su contrato de trabajo por causa de parto y privadas por tanto de su salario<sup>1033</sup>.

---

<sup>1031</sup> JAY,R., *La protección legal de los trabajadores*, cit., pág. 64. Con posterioridad a esa fecha, y coincidiendo en el tiempo con la reforma operada en nuestro país, diferentes propuestas legislativas y congresos sociales hicieron solicitudes que incrementaban los periodos de descanso derivados de maternidad y solicitaban prestaciones para la madre trabajadora, así en 1907, el V Congreso de las sociedades obreras austriacas o la Conferencia alemana para fomento de los intereses de la obrera, entre otras. Instituto de Reformas Sociales, *Congresos Sociales en 1907*, Madrid, Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1908, pág. 98 y 50.

<sup>1032</sup> ELEIZEGUI LÓPEZ, J.I., *Nociones de Higiene Industrial*, cit., pág. 57. Todos los comentaristas de la época coincidían en señalar que la norma aún siendo avanzada, requería del necesario complemento de una prestación económica a favor de la madre. Así, se reclamaba la necesidad de que, junto con la reserva del puesto de trabajo se otorgara a las parturientas “*una pequeña pensión, siquiera de una peseta diaria, como se les asegura ya en varias naciones*”. YABEN YABEN, H., *Exposición y crítica del llamado intervencionismo del Estado*, cit., pág. 272.

<sup>1033</sup> MARVAUD, A. *La cuestión social en España*, cit., pág. 251 y 252. La ausencia de prestaciones o pagos

Con todo, y pese a la insatisfacción parcial del mundo obrero, esta norma fue considerada como extraordinariamente avanzada en la época, a la vez que constituyó un ejemplo para otros países de nuestro entorno<sup>1034</sup>.

### 10.2 El Real Decreto de 25 de enero de 1908<sup>1035</sup>.

Este Real Decreto contiene una enumeración detallada de las industrias y los trabajos prohibidos a menores de 16 años y a mujeres menores de edad, es decir, menores de 23 años, ya que se fija la minoría de edad de acuerdo a un criterio de tipo legal y no biológico. En su proceso de elaboración los miembros del Instituto de Reformas Sociales trataron de integrar dos principios que pudieran parecer antagónicos. El objetivo principal de la norma consistía en formalizar una adecuada clasificación de las industrias, procurando prevenir los riesgos propios de cada una de ellas, y relacionando el peligro inherente a cada trabajo con las condiciones físicas del operario que lo ejecuta. Esta finalidad debía armonizarse con la continuidad de cierto tipo de industrias que utilizaban un gran número de obreros jóvenes y sin cuya concurrencia tendrían difícil su subsistencia<sup>1036</sup>.

---

a favor de la trabajadora durante el periodo de descanso obligatorio tras el parto, llevó a que en la práctica lo dispuesto en la Ley de 8 de enero de 1907 no fuera cumplido. De nada servía imponer reposos a la obrera en torno al parto, si las circunstancias le acuciaban a no perder ni una sola jornada de salario. De este modo, mientras no exista un socorro económico paralelo que compense el obligado descanso, las leyes sobre la protección de la maternidad no tendrán toda la eficacia deseada. CUESTA BUSTILLO, J., *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Hacia los Seguros Sociales Obligatorios*, Madrid, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, tomo II, pág. 490. En el mismo sentido, GALA DURAN, C., “El seguro obligatorio de...”, cit., pág. 94.

<sup>1034</sup> MARVAUD, A. *La cuestión social en España*, cit., pág. 251. En este mismo sentido, PERKINS, C., “Spanish Labor Legislation Since 1899”, en *The American Political Science Review*, vol. 5, nº 2 (1911), pág. 251. Sólo Suiza contaba con una norma similar en su ordenamiento jurídico, CABEZA SANCHEZ-ALBORNOZ, S., “Legislación protectora de la maternidad...”, cit., pág. 153.

<sup>1035</sup> AA.VV., *La legislación social en la historia de España de la Revolución liberal a 1936*, cit., pág. 73-77. A pesar de que, *strico sensu*, por la fecha de su promulgación la norma quedaría excluida del presente estudio, se ha optado por su análisis teniendo en cuenta la trascendencia de la materia que regula y que su proceso de elaboración queda encuadrado en el ámbito temporal de referencia. Este Real Decreto se mostró como una norma muy avanzada para su época y se mantendrá vigente hasta su derogación en 1957. Sobre este punto, LLUIS Y NAVAS, J., *Derecho de la Seguridad e higiene en el trabajo*, Barcelona, CEDECS, 1996, pág. 48.

<sup>1036</sup> Proyecto de reglamentación especial del trabajo de las mujeres y niños. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 20 (1906), pág. 573. El Proyecto elaborado por el Jefe de la Sección 2ª, D. José Marvá fue aprobado por el pleno del Instituto en sesión del día 23 de noviembre de 1905. En fecha 2 de julio de 1907 (*Gaceta*, 3 de julio de 1907), se promulga Real Orden circular, por la que el Gobierno instaba a las Juntas provinciales y locales de reformas sociales a que, a través de los gobernadores civiles, comunicaran a su juicio que industrias debían ser prohibidas a los menores de diez y seis años por razón de insalubridad o

La Exposición de Motivos del Real Decreto, se autoproclamaba como uno de los primeros jalones que debe seguirse en nuestra legislación industrial desde el punto de vista de la higiene del trabajo<sup>1037</sup>. Cabría preguntarse la finalidad protectora última de esta norma, teniendo en cuenta que el peligro e insalubridad de estas industrias afectaba a todos los operarios y el legislador, en lugar de establecer medidas que mejoraran las condiciones de seguridad e higiene en ellas, se ocupa únicamente de excluir a determinada mano de obra de las mismas. Ello obedece sin duda, como ya ha sido señalado, a que el intervencionismo estatal aún tenía fuertes oposiciones sociales y políticas que hacían inviable la regulación general de las condiciones laborales para todos los trabajadores, resultando mucho más pacífica la regulación del trabajo de las mujeres y los niños, basándose en el carácter más débil de éstos<sup>1038</sup>.

La norma establece una relación detallada y exhaustiva de industrias prohibidas con carácter absoluto para los niños menores de 16 años y las mujeres menores de edad. Agrupa estas industrias en tres grandes grupos: industrias con riesgos de intoxicación o por producirse vapores o polvos nocivos para la salud, industrias con riesgos de explosión e incendio y las industrias prohibidas por exposición a enfermedades o estados patológicos especiales. Junto a las industrias totalmente prohibidas, el Real Decreto contiene una relación de industrias en las cuales queda prohibido emplear niños de ambos sexos y mujeres menores de edad, en determinados trabajos y condiciones. Agrupa estas industrias en seis apartados: por producirse y desprenderse libremente en algunos talleres polvos nocivos para la salud<sup>1039</sup>, por desprender polvos o emanaciones susceptibles de producir

---

peligro.

<sup>1037</sup> GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., pág. 96.

<sup>1038</sup> Se iniciaba con esta norma una línea legislativa en nuestro país, de acuerdo a la cual se protegía a la mujer en el trabajo a sus expensas, repercutiendo sobre ella el esfuerzo económico que la sociedad no quería asumir para permitirle hacer un trabajo en condiciones dignas “acorde con sus singularidades: la manera más fácil de proteger a la mujer en el trabajo consistió, durante décadas, en apartarla de él, en impedir que pudiese obtener los frutos de su inaplicable esfuerzo”. PIZA GRANADOS, J., “Prohibición de trabajos penosos...”, cit., pág. 237. En el mismo sentido, se ha señalado que muchas de las normas que históricamente se han elaborado con el fin de proteger a la mujer, consistían en meras prohibiciones que más que salvaguardar la salud física de la misma, trataban de vetar su inserción en el mundo laboral relegándola socialmente y limitando su función productiva al ámbito doméstico. MIÑARRO YANINI, M., “Acción preventiva en los colectivos especialmente protegidos: Introducción. La protección a la maternidad”, en GARCIA NINET, J.I., y otros, *Curso sobre Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 235.

<sup>1039</sup> Aclara posteriormente este apartado la Real Orden de 19 de febrero de 1908 (*Gaceta de Madrid*, 20 de febrero), en relación a la prohibición de preparación, manejo y fabricación a los menores, no estando



una intoxicación específica, por desprenderse vapores ácidos durante las operaciones, por existir peligro de incendio, por tratarse de sustancias cuyo trabajo en determinadas condiciones puede dar lugar a enfermedades específicas y por condiciones especiales del trabajo<sup>1040</sup>.

Junto a estas disposiciones, el Real Decreto contiene una serie de prohibiciones que resultan aplicables a todo tipo de industria en relación con el trabajo de los menores<sup>1041</sup>:

- Se prohíbe a los obreros comprendidos en la Ley de 13 de marzo de 1900 el engrasado, limpieza, examen o reparación de las máquinas o mecanismos en marcha (artículo 3). Se amplía de este modo el artículo 5.3º de aquella norma, que se refería únicamente a la prohibición en las tareas de limpieza.
- Los niños menores de 16 años no podrán trabajar en máquinas accionadas por pedales, siempre que el esfuerzo del operario se traduzca en trabajo para poner y sostener en marcha las referidas máquinas. La misma prohibición se efectúa en relación con ruedas verticales (artículos 4 y 5). Se busca con esta norma facilitar el desarrollo natural del menor, ya que las máquinas que se sirven de la energía de éstos como fuerza motriz traen consecuencias muy perjudiciales para los niños: incurvaciones en la columna vertebral, desarrollo desigual de los miembros inferiores y estados de debilidad general<sup>1042</sup>.

---

incluidas en estas prohibiciones las operaciones propias de “*envasado, encartuchado, empaquetado y distribución y las accesorias de éstas, precisas para dar forma comercial al producto ya elaborado*”. CALLEJA DE BLAS, T., *Accidentes del Trabajo en la industria y en la agricultura*, Madrid, Góngora, 1933, pág. 430.

<sup>1040</sup> El proyecto de reglamentación era ambicioso, ya que junto a las industrias habituales en España se incluían diferentes industrias, que aún no existiendo en España, se esperaba que algún día fueran implantadas “*procurando así completar el cuadro trazado y evitar la necesidad de adiciones o ampliaciones ulteriores, que siempre suponen una tramitación embarazosa cuando menos*”. Proyecto de reglamentación especial del trabajo de las mujeres y niños. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 20 (1906), pág. 573

<sup>1041</sup> Resultaba curioso que una norma como ésta, dictada con posterioridad a la entrada en vigor del Reglamento del Servicio de Inspección, se limitara a enunciar prohibiciones, sin acompañarlas de un régimen de infracciones y sanciones. RODRIGUEZ SAÑUDO, F., “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección...”, cit. pág. 127.

<sup>1042</sup> Proyecto de reglamentación especial del trabajo de las mujeres y niños. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 20 (1906), pág. 585.

- Prohibición de emplear niños menores de 16 años en el trabajo con sierras de cinta o circulares, en el manejo de cizallas, cepilladoras, taladradoras mecánicas, guillotinas y demás mecanismos cortantes, salvo que estén provistos de aparatos de seguridad para la prevención de accidentes, de tal naturaleza que alejen en absoluto la posibilidad de que puedan producirse éstos (artículo 6). Se trataba con esta última excepción de integrar el doble objetivo de la norma: la necesaria seguridad de los obreros menores, con la precisa subsistencia de determinadas industrias que se basaban principalmente en el trabajo de aquellos.
- Se prohíbe que los niños menores de 16 años carguen fardos cuyo peso exceda de 10 kilogramos y que empujen y arrastren objetos que excedan de los pesos detallados por edades y sexos en el artículo 9 de la norma.
- El artículo 7 prohíbe a las niñas menores de 16 años trabajar en máquinas de coser movidas por pedal, y en general, en cuantas empleen esta clase de sistema de marcha<sup>1043</sup>.

## **11.- LA LABOR ESTADÍSTICA DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES EN MATERIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO.**

### **11.1 Limitaciones de las primeras estadísticas de accidente del trabajo.**

Una de las tareas desarrolladas por la sección segunda del Instituto de Reformas Sociales era la elaboración de las estadísticas de accidentes de trabajo, instrumento necesario para valorar la aplicación real de la Ley de Accidentes del Trabajo. Con esa finalidad, la sección se dedicó a recopilar, examinar, consultar y clasificar todos los partes de accidentes recibidos. Entre los objetivos primordiales de la estadística de accidentes del trabajo, se perseguía obtener las *“enseñanzas necesarias para la reforma de la legislación obrera vigente, y la preparación de nuevas leyes que garanticen la seguridad y la vida del obrero”*<sup>1044</sup>.

---

<sup>1043</sup> Históricamente la máquina de coser ha sido objeto de numerosas críticas por los peligros que entraña para la salud física de la mujer. ESPUNY TOMAS, M.J., “El treball infantil i de menors...”, cit., pág. 80.

<sup>1044</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 16 (1905), pág. 243.

Señalaba el jefe de la sección, D. José Marvá, que para la elaboración de las tres primeras estadísticas anuales se tuvieron que analizar más de 69.000 partes de accidentes y más de 48.000 hojas estadísticas remitidas por los gobernadores civiles, “*no resultando ese Registro, ni las estadísticas que de él se derivan inmediatamente, tan completas, detalladas y precisas como fuera de desear, por deficiencias de determinados organismos de algunas provincias que cumplen mal, o no cumplen de ninguna manera, las obligaciones que la ley y el reglamento especial de Accidentes les imponen*”<sup>1045</sup>. Las estadísticas, al margen de la problemática propia de la estructura y de las limitaciones inherentes a la ciencia estadística de la época, sólo identificaban una parte de los accidentes realmente ocurridos en la época. Como denunciaron los propios compiladores de los datos, los patronos, y en ocasiones los obreros, se negaron a informar a las autoridades de muchos accidentes.

Ya en la presentación de la estadística de los accidentes de trabajo de 1904, se señalaban las “*grandes dificultades para la realización de tan interesante trabajo; por una parte, han sido varias las provincias y entre ellas algunas muy industriales, que no han remitido absolutamente ningún dato; y por otra, las que han enviado hojas estadísticas, han asumido en ellas noticias tan confusas e incompletas sobre los accidentes ocurridos, que la estadística ha tenido que ser deficiente por falta de elementos para su formación*”<sup>1046</sup>. La misma denuncia era formulada en la estadísticas de 1905 y 1906, donde se señalaba la falta de comunicación de los partes de accidentes de algunos gobernadores civiles, a pesar de que durante el año se habían realizado múltiples requerimientos exigiéndoles el cumplimiento de la remisión de los partes<sup>1047</sup>. El año 1907 se produce una

---

<sup>1045</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Resumen de los Trabajos del Instituto desde su constitución definitiva*, cit., pág. 37.

<sup>1046</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 16 (1905), pág. 238. Así, en la presentación de la estadística de 1904 se señalan deficiencias como la confusión de las causas de los accidentes con los efectos o la deficiente valoración en cuanto a la gravedad de los accidentes, citándose como ejemplo la provincia de Ávila, donde a pesar de haber existido dos muertos, no se calificaba ningún accidente como grave. La escasa colaboración de las autoridades y los gobernadores civiles fue nota constante en la formación de estadísticas, como lo demuestra que en 1908 y 1909 en Madrid no se hubiera enviado ningún tipo de dato referente a accidentes a efectos estadísticos, tal y como señala BYRNE, J. “Nuestro pan de cada día: accidentes de trabajo y respuestas de los albañiles de Madrid en el cambio de siglo”, en AAVV, *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, cit., pág. 24

<sup>1047</sup> Estadística de accidentes del trabajo del año 1905. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 32 (1907), pág. 637. Estadística de accidentes del trabajo del año 1906. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 41 (1907), pág. 408. La ausencia de comunicación llegó a ser total en el caso de provincias

notable mejora en los datos obtenidos, debido al mayor celo y puntualidad de los gobernadores civiles, obteniéndose una mayor atención en el cumplimiento de los partes, lo que redundaba en una mayor fiabilidad de los datos obtenidos<sup>1048</sup>. Sin embargo, esta mejora no tuvo continuidad en el tiempo, pues en la estadística de accidentes de 1908 el Instituto se encontró con las mismas dificultades que en los primeros años de su funcionamiento<sup>1049</sup>.

Junto a estas limitaciones, en la confección de las primeras estadísticas la sección segunda contó además con numerosas dificultades burocráticas. Por una parte, la ingerencia del negociado de industria del Ministerio de Agricultura que reclamaba de los gobernadores los mismos datos y en la misma forma que el Ministerio de Gobernación dificultó aún más su labor, lo cual motivó que el Instituto de Reformas Sociales trasladara esta intromisión al Consejo de Ministros en fecha 23 de noviembre de 1904<sup>1050</sup>. Por la otra, la escasa colaboración patronal en las comunicaciones de accidentes y la ausencia de coordinación entre los diferentes órganos administrativos, lo que motivó la Real Orden Circular de 14 de noviembre de 1907, en la que se recordaba a los gobernadores civiles la obligación que tienen de cumplir estrictamente la disposición 4ª de la Real Orden de 31 de diciembre de 1904 y de enviar al Instituto mensualmente los estados de los accidentes ocurridos, cuidando dichas autoridades de que sus empleados tengan precisión en la redacción de las notas de accidentes, y no omitan ninguno de los detalles que deban figurar. Además, se requería a los gobernadores civiles que vigilaran que sus subordinados realicen con toda exactitud los resúmenes de las notas de accidentes del periodo y que los remitan en los plazos marcados en la referida Orden de 1904<sup>1051</sup>.

Con todo, y pese a las dificultades apuntadas, no se deben menospreciar los datos arrojados por las primeras estadísticas de accidentes laborales en España, resultando

---

como Castellón o Guadalajara donde durante los años 1905 y 1906, respectivamente, no fue remitida relación alguna de partes de accidentes del trabajo al Instituto de Reformas Sociales.

<sup>1048</sup> Estadística de accidentes del trabajo del año 1907. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 49 (1908), pág. 4.

<sup>1049</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Estadística de los accidentes del trabajo ocurridos en el año 1908*, Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1909, pág. 6.

<sup>1050</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 6 (1904), pág. 398.

<sup>1051</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 44.

indiciarios e ilustrativos de la siniestralidad existente en nuestro país y del cumplimiento, aún parcial, de la nueva normativa social.

### **11.2 Análisis crítico de las estadísticas de accidentes de trabajo (1904-1907): conclusiones preventivas.**

Tomando como punto de referencia las cuatro primeras estadísticas de accidentes laborales, y aún teniendo en cuenta las imperfecciones señaladas anteriormente, de su estudio detallado se pueden colegir determinados datos que resultan de utilidad para valorar el estado de la prevención de riesgos laborales en los primeros años de vigencia de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900.

En los años 1904, 1905, 1906 y 1907 hubo un total de 14.363, 23.008, 24.525 y 30.472 accidentes de trabajo respectivamente. Respecto al número total de accidentes, el incremento progresivo anual de los mismos resulta indicativo del progresivo cumplimiento de notificación de los siniestros por parte de los patronos y de las autoridades gubernativas. Como se señalaba en la prensa de la época, *“el hecho de que aumenten los accidentes es...síntoma excelente, porque en realidad indica que se cumple cada día mejor ... la ley de accidentes, no que éstos crezcan en número”*<sup>1052</sup>.

Los accidentes se clasificaban a efectos estadísticos en función de diferentes criterios: provincia, tipo de lesión causada, edad y sexo del accidentado, industria donde ocurrió el accidente, día de la semana y hora del accidente etc. Un análisis crítico de los datos recopilados, lleva a obtener diferentes conclusiones que, aún debiendo ser analizadas teniendo en consideración las limitaciones más arriba expuestas, resultan útiles a efectos preventivos. En este sentido, y atendiendo a los datos de las estadísticas elaboradas de 1904 a 1907, se pueden señalar las siguientes valoraciones:

---

<sup>1052</sup> MORATO, J.J., en *Abc*, 23 de junio de 1904, pág. 3.

- Se observa en el periodo de referencia una disminución progresiva de los accidentes mortales, pasando del 1.64% en 1904 al 0.97%, 0.71% y 0.67%, en los años 1905, 1906 y 1907, respectivamente. Esta disminución obedece sin lugar a duda a *“un mayor cuidado en las explotaciones y una mayor aplicación de las medidas preventivas, que la buena práctica aconseja”*<sup>1053</sup>.
- En las provincias más industriales (Vizcaya, Barcelona, Alicante o Guipúzcoa, entre otras) la proporción de muertos por accidentes es menor que en las provincias menos industrializadas, debido al *“mayor perfeccionamiento de los aparatos industriales y de las mejores condiciones de seguridad en el trabajo del obrero”*<sup>1054</sup>.
- Como norma general, existe una progresión creciente del porcentaje de accidentes según avanzan las horas de trabajo, y ello resulta lógico si se tiene en cuenta que la mayor fatiga muscular e intelectual trae como consecuencia una menor capacidad de reflejos y de defensa del obrero frente a los riesgos laborales. Desglosando los datos por sectores, se observa como en el sector industrial mecánico la mayor parte de los accidentes de trabajo tenían lugar en las primeras horas del día, lo que se achacaba a *“que el obrero, sujeto todavía a la influencia del sueño, no ha adquirido ni el aplomo, ni la seguridad, ni la destreza que son consecuencia del hábito producido por la repetición del mismo acto numerosas veces”*. Además en éstas primeras horas de trabajo se realizaban las tareas de mantenimiento y engrase de motores y máquinas, fuente importante de siniestros, lo que evidenciaba la ausencia de procedimientos seguros en estas tareas<sup>1055</sup>. Por el contrario, en las provincias donde la habilidad manual es el factor de menor importancia en el trabajo industrial, el número de accidentes es mayor en las últimas horas del día, debido al cansancio físico. Así, entre otras actividades se enumeraban las de acarreo, algunas faenas agrícolas o las salinas. A título de ejemplo, se señalaba a Logroño, donde predominando la industria conservera y el empleo de máquinas de pedal, en el año 1904 más del 70% de accidentes habían ocurrido a última hora del

---

<sup>1053</sup> Estadística de accidentes del trabajo del año 1907. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 49 (1908), pág. 5.

<sup>1054</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 16 (1905), pág. 241

día, cuando los obreros resultan fatigados<sup>1056</sup>. Idénticos porcentajes se obtienen los años 1905, 1906 y 1907 en esa misma provincia y en otras provincias con predominio de sectores manuales, tales como Ávila, Soria o Albacete<sup>1057</sup>.

- Los sectores con mayor grado de siniestralidad eran la minería, el transporte, el trabajo con hierro y la construcción. Resulta sorprendente que la actividad con mayor normativa en materia de seguridad e higiene, como era la minería, fuera la de mayor siniestralidad, derivada sin lugar a dudas del incumplimiento reiterado que del Reglamento de Policía Minera se venía produciendo. La evolución desde 1904 a 1907 demuestra el incremento progresivo de los accidentes en sectores como la construcción o la minería, fruto de la expansión económica vivida en esos años por estas ramas de actividad, y la disminución constante en sectores como las industrias del metal o del hierro, “*tal vez por el descenso en la producción, o acaso también por un mayor cuidado desplegado en los medios y elementos del trabajo*”<sup>1058</sup>.
- Atendiendo a las causas que producen los accidentes, entre 1904 y 1907 se observa como los accidentes producidos por motores y máquinas herramientas disminuyen de modo progresivo, fruto “*indudablemente, de una más acertada, y más extendida aplicación de los mecanismos preventivos, cuyo uso se va generalizando paulatinamente*”<sup>1059</sup>. Sin embargo, los accidentes que traen causa en caídas de obreros, ascensores, generadores de vapor, maniobras ferroviarias y desprendimientos de tierra, incrementan anualmente, consecuencia lógica del mayor desarrollo de los sectores de la minería, la construcción y el transporte.

---

<sup>1055</sup> *Ibidem*, pág. 240.

<sup>1056</sup> *Ibid.*, pág. 240.

<sup>1057</sup> Estadística de accidentes del trabajo del año 1905. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 32 (1907), pág. 651. Estadística de accidentes del trabajo del año 1906. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 41 (1907), pág. 425. Estadística de accidentes del trabajo del año 1907. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 50 (1908), pág. 89. Durante los primeros años del siglo XX, diferentes estudios científicos a nivel internacional habían relacionado el tiempo de trabajo con los accidentes laborales, destacando la fatiga como uno de los principales motivos de siniestralidad laboral. Recoge este punto, BOGARDUS, E.S., “The Relation of Fatigue to Industrial Accidents”, en *The American Journal of Sociology*, vol.17, nº 4 (1912), pág. 512 a 539.

<sup>1058</sup> Estadística de accidentes del trabajo del año 1906. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 41 (1907), pág. 419.

<sup>1059</sup> *Ibidem*, pág. 419

Destaca, que en los cuatro ejercicios analizados, en más de 55% de los accidentes las causas de los mismos obedecen a razones diversas o desconocidas, lo que dificultaba la labor preventiva del Instituto de Reformas Sociales a la hora de determinar medidas previsoras adecuadas.

- En las estadísticas de 1906 y de 1907 se introduce la variable del día de la semana en el cual ocurre el accidente, tratándose de relacionar los días de cobro, los días festivos “*en los que suelen cometerse excesos de todas clases, sobre todo en la bebida*” y el cansancio del obrero por el trabajo prolongado, de una parte, con la frecuencia de la producción de los accidente, de otra. De los datos obtenidos en 1906 y 1907 se observa como los accidentes disminuyen progresivamente desde el martes “*día que podría llamarse normal ya, porque en él no ejerce influencia el domingo*” e incrementan sensiblemente el sábado, día en el que se acumula el cansancio del obrero del trabajo continuado de toda la semana. El lunes es el día de la semana que más accidentes ocurren, “*como consecuencia inevitable de los excesos cometidos el domingo*”<sup>1060</sup>. Ello demostraba, a juicio del Instituto, “*la influencia perjudicial del domingo, día de asueto y de diversiones que suele ser mal aprovechado por el obrero que llega el lunes fatigado, con poca seguridad para determinados ejercicios que exigen el completo dominio de las facultades, así fisiológicas como psíquicas del individuo*”<sup>1061</sup>.

## **12.- EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO A PARTIR DEL ESTUDIO DEL CASO.**

El Instituto de Reformas Sociales tuvo una gran actividad intelectual, recogándose sus trabajos en boletines, monografías e informes, proporcionándonos información sumamente útil y un interesante referente en el proceso de configuración de la seguridad e higiene en el trabajo<sup>1062</sup>. Cabe afirmar que con el Instituto de Reformas Sociales dio comienzo la sociología empírica en nuestro país o sociografía, que pretende dar cuenta minuciosa de una situación social problemática, acudiendo a todos los datos y fuentes

---

<sup>1060</sup> *Ibid.*, pág. 413.

<sup>1061</sup> Estadística de accidentes del trabajo del año 1907. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 49 (1908), pág. 6.



disponibles, y que se orienta seguidamente a servir de base para proponer soluciones a los problemas descritos<sup>1063</sup>. A continuación se exponen los trabajos monográficos más destacados en materia de seguridad e higiene, salvando los expuestos anteriormente en relación con la minería.

### 12.1 El informe de la fábrica de tabacos de Cádiz.

Este informe de la sección segunda es aprobado por el Instituto en pleno de 28 de diciembre de 1904, en base a la inspección hecha por la Junta local de reformas sociales de Cádiz en 25 de junio de 1904 a la fábrica de tabacos de dicha ciudad<sup>1064</sup>. En el extenso estudio se exponen las deficientes condiciones higiénicas de la fábrica de tabacos de Cádiz, sirviendo de base para que la sección segunda del Instituto establezca una serie de medidas y recomendaciones en materia de seguridad e higiene aplicables a la fabricación y elaboración de tabacos. Se constata que en la fábrica de Cádiz existen malas condiciones higiénicas y de salubridad y que su proceso productivo no cumple la Real Orden de 2 de agosto de 1900 sobre mecanismos preventivos, en contra de lo señalado por el Ingeniero de la compañía. Partiendo de las diferentes instalaciones de la fábrica de tabacos (taller de desvenado fino, taller de empaquetado, retretes o taller de picadura), se proporcionan una serie de normas en relación a las condiciones higiénicas en los lugares de trabajo: iluminación, ventilación, temperatura o limpieza del aire, así como una serie de parámetros de medición de las condiciones óptimas ambientales en los puestos de trabajo<sup>1065</sup>.

Por otra parte, se establece que el ejercer la Compañía Arrendataria de Tabacos un monopolio del Estado, no impide que ésta no resulte obligada por las leyes sociales, puesto que todo tipo de industria, “*debe(n) dar cumplimiento exacto a las leyes en punto a la*

---

<sup>1062</sup> MONTALVO CORREA, J., “El Instituto de Reformas Sociales como...”, cit., pág. 117.

<sup>1063</sup> La metodología utilizada por el Instituto se basaba en la obtención directa de información en los lugares de trabajo y de residencia, a través de entrevistas con obreros y patronos y con las diferentes autoridades de la zona, además de hacer acopio de toda la información documental que en sus visitas podían obtener. MARTIN LOPEZ, E., “El Instituto de Reformas Sociales y los orígenes...”, cit., pág. 71 y 75. Se ha llegado a considerar al Instituto de Reformas Sociales como el “*primer centro de estudio e investigación sociológica español*”. ZARCO, J., “Notas sobre el Instituto de Reformas Sociales y ...”, cit., pág. 143.

<sup>1064</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 7 (1905), pág. 485-500

<sup>1065</sup> Ya en los primeros tratados sobre higiene se habían señalado una serie de normas que debían seguirse en las fábricas de tabacos, especialmente en lo que se refiere a la ventilación. SALCEDO GINESTAL, E., *Estudios elementales de higiene industrial. Directorio de los patronos en la higienización de las industrias*, cit., pág. 37.

*seguridad y a la higiene del taller*”<sup>1066</sup>. Esta obligación, si cabe, es mayor en una Compañía que ejerce un monopolio del Estado, ya que si las leyes sociales obligan a todos “*con mucha más razón han de observarse por aquellos que, gozando de ciertos privilegios y substituyendo al Estado como patrono, deben dar ejemplo de prudencia y exquisito cuidado en cuanto se refiere a la higiene y bienestar de sus operarios*”<sup>1067</sup>.

### **12.2 El informe sobre los fabricantes de vidrio de la provincia de Barcelona.**

El informe de la sección segunda firmado por D. José Marvá en fecha 20 de febrero de 1905, daba respuesta a la solicitud de los fabricantes de vidrio de la provincia de Barcelona pidiendo la suspensión de los artículos 2º y 4º de la Ley de 13 de marzo de 1900, reguladora del trabajo de mujeres y niños.

Contiene este estudio importantes notas en materia de prevención de riesgos laborales, como no podía ser de otra manera, teniendo en cuenta la honda preocupación de D. José Marvá por la seguridad en el trabajo y, sobre todo, por la higiene industrial. Los fabricantes de vidrio de Barcelona solicitaban que se les permitiera emplear a niños de 10 a 14 años con la misma jornada que un adulto y en trabajo nocturno, a lo que el informe se oponía por razones de higiene de los menores y con un detalle de los riesgos principales existentes en la profesión de vidriero como las elevadas temperaturas y la aspiración de polvos y gases. En el informe se señala que el concepto higiénico es uno de los “*elevados móviles que han informado la labor de los legisladores de todas las naciones encaminadas a la protección del niño obrero*”, y en base a los riesgos existentes en la profesión de vidriero, y por tanto esgrimiendo razones de seguridad, higiene y salubridad, entienden que deben desestimar la solicitud de los fabricantes de vidrio de la provincia de Barcelona<sup>1068</sup>.

### **12.3 Memoria sobre la fábrica de sedas de Ugíjar.**

Esta memoria, elaborada por el Dr. Florentino Porpeta y Llorente, Catedrático de la Facultad de Medicina de Granada, contiene los datos de la visita de inspección a la fábrica

---

<sup>1066</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 7 (1905), pág. 488

<sup>1067</sup> *Ibidem*, pág. 499

<sup>1068</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 10 y 11 (1905), pág. 728 y pág. 825 y 826.

de sedas de Ugíjar<sup>1069</sup>. El informe, muy extenso y detallado, se centra en las condiciones higiénicas de la fábrica de Ugíjar, pero recoge todos los procedimientos seguros y las condiciones higiénicas óptimas que deben contar las fábricas de seda. El estudio describe la situación en la que se encuentra la fábrica (iluminación, espacios de trabajo, ventilación, abastecimiento de agua, temperatura), para pasar posteriormente a desarrollar los procedimientos que se emplean en la extracción y elaboración de la seda y realizar un estudio epidemiológico.

Se detallan las principales deficiencias higiénicas existentes en cualquier industria de extracción de seda: infección del aire por emanaciones gaseosas, infección del suelo por los líquidos que se derraman y la alteración de las aguas superficiales o profundas por su mezcla con las materias residuales o excrementicias, para posteriormente describir las deficiencias concretas encontradas en la fábrica de Ugíjar. Bajo la rúbrica “*Profilaxis*”, el informe establece las medidas de prevención aplicables en la fábrica, proponiendo la utilización de determinados equipos de trabajo para las operarias y un sistema de evaluación de las aguas residuales<sup>1070</sup>. Partiendo del estudio del Dr. Porpeta, el Sr. Marva emite un informe de la sección segunda que es aprobado en el pleno del 5 de junio de 1905<sup>1071</sup>.

Posteriormente, la Memoria de Inspección de la región quinta de 1907, determinara que en visita realizada a la fábrica de Ugíjar por el inspector regional se seguían incumpliendo las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, lo que no hacía sino evidenciar la escasa colaboración de las Juntas locales con el Instituto y la pasividad de algunas autoridades locales y provinciales<sup>1072</sup>.

---

<sup>1069</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, no 13 (1905), pág. 8-21 y no 14 (1905), pág. 87-107.

<sup>1070</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, no 13 (1905), pág. 21.

<sup>1071</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, no 14 (1905), pág. 107.

<sup>1072</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, no 57 (1909), pág. 921.

#### **12.4 Informe sobre los accidentes de la línea de ferrocarril de Alicante a la Marina.**

En fecha 5 de junio de 1906, es redactado un resumen del expediente incoado por el Instituto de Reformas Sociales y tramitado por la sección segunda del mismo, con motivo del excesivo número de accidentes de trabajo ocurridos en las canteras para la construcción del ferrocarril de Alicante a la Marina<sup>1073</sup>. Este expediente resulta de gran trascendencia, no sólo en lo que se refiere a sus contenidos materiales en materia preventiva, sino, y sobre todo, a lo ilustrativo que resulta en el modo de funcionamiento de las Juntas locales de reformas sociales.

A consecuencia del elevado número de accidentes ocurridos en la explotación de la cantera referida, se solicita por parte del Instituto de Reformas Sociales informe a la Junta local de reformas sociales de Alicante, con el fin de que se realice una inspección que compruebe el grado de cumplimiento de la normativa de seguridad e higiene y de la legislación protectora del trabajo de los niños. La inspección debía ser realizada por el alcalde, en calidad de Presidente de la Junta, y por cuatro vocales, dos por la parte patronal, y dos por la parte obrera. Dando cuenta del requerimiento del Instituto, se emite un informe sobre la inspección realizada pero únicamente firmado por los vocales obreros, señalando las múltiples deficiencias en materia preventiva existentes en la cantera: trabajos en lugares con peligro de derrumbamiento, ausencia de avisos a los obreros cuando se explotan barrenos, falta de formación de los obreros e inexistencia de medios de protección contra la proyección de fragmentos, entre otras. El estudio constata además, la existencia de siete menores de diez y seis años trabajando en la cantera.

Con todo, y como se ha señalado, lo más interesante de este caso radica en el conflicto que se originó entre los diferentes órganos administrativos competentes en la cuestión social. El informe remitido al Instituto únicamente contaba con la rúbrica de los dos vocales de la parte obrera y se adjuntaba comunicación en la que éstos explicaban los impedimentos a los que habían sido sometidos en el ejercicio de su misión por parte del alcalde y de los vocales patronales. El Instituto de Reformas Sociales reprueba

---

<sup>1073</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 24 (1906), pág. 921 a 962.

públicamente la conducta del alcalde por dejación de las funciones que le tiene encomendadas la Ley de 13 de marzo de 1900, en referencia a la vigilancia del trabajo de niños, y el art. 110 del Reglamento de Policía Minera en relación a la vigilancia de las canteras a cielo abierto. Por todo ello, y teniendo en cuenta que los accidentes de trabajo en la cantera han sido debidos en buena medida a la ausencia de medidas de seguridad, el Instituto oficia al fiscal del Tribunal Supremo, exigiendo responsabilidades penales tanto para el empresario, como para el alcalde, imputándoles un delito de imprudencia temeraria. Junto a este tipo de responsabilidad, al patrono se le exige en virtud del artículo 69 del Reglamento de 28 de julio de 1900<sup>1074</sup>, responsabilidad administrativa, oficiando al Gobierno para que actúe en consecuencia.

Como reacción a los oficios emitidos por el Instituto, es remitido informe extemporáneo de la Junta local de reformas sociales de Alicante con numerosas irregularidades, el cual no es admitido por el Instituto, al entender que constituye una vía de evitar las responsabilidades en las que ya había incurrido el alcalde<sup>1075</sup>. Frente a la denuncia penal formulada, la fiscalía del Tribunal Supremo, remite comunicación al Instituto en fecha 16 de mayo de 1906, en la cual reconociendo la negligencia en la actuación del alcalde y considerándola merecedora de correctivo, no la encuentra sujeta a responsabilidad penal, ya que *“la responsabilidad criminal por tales accidentes no puede deducirse de actos posteriores a los mismos”*<sup>1076</sup>.

Resultaba evidente que, ni nuestro ordenamiento jurídico, ni la sociedad de la época, estaban aún preparados para admitir la responsabilidad penal de una autoridad por la dejación de sus funciones en materia preventiva. La actuación del pleno del Instituto de Reformas Sociales y de su sección segunda en el presente caso, evidencian el espíritu independiente y reformista que caracterizó el funcionamiento en los primeros años de vida del organismo. La valentía y decisión de Gumersindo de Azcárate y la capacidad técnica y conciencia social de D. José Marvá se manifiestan claramente en este expediente, que no

---

<sup>1074</sup> El art. 69 del Reglamento de 28 de julio de 1900 determina que *“Cuando pueda tener eficacia la aplicación de los medios preventivos de los accidentes, el Gobierno impondrá las responsabilidades administrativas que conceptúe más eficaces”*

<sup>1075</sup> Se observa en este segundo informe como no coinciden los vocales que lo firman, con los que rubricaron el primero. Además el estudio resulta sesgado y parcial, basándose únicamente en las declaraciones del ingeniero de la explotación.

<sup>1076</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 24 (1906), pág. 961.

hace sino reflejar el alto grado de responsabilidad pública y de independencia administrativa con que estaba revestido el Instituto de Reformas Sociales en sus primeros años de existencia.

### **13.- LA LABOR DE DIVULGACIÓN Y RECOPIACIÓN DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE.**

El Instituto de Reformas Sociales siempre dedicó una especial atención a la recopilación de publicaciones y elaboración de estudios científicos<sup>1077</sup>. La sección primera técnico- administrativa consiguió contar con una gran biblioteca en materia social, formada por revistas estatales y extranjeras, y que había de servir, como señala el Jefe de la Sección, D. Adolfo Posada, “*según su capital objetivo, como fuente para el estudio de las cuestiones y soluciones sociales y para la elaboración de la legislación social en España*”<sup>1078</sup>. Íntimamente ligada a esta tarea, el Instituto de Reformas Sociales trató de articular una política adecuada de divulgación y formación en materia de seguridad e higiene<sup>1079</sup>. Entre sus principales actuaciones en relación a este particular se pueden destacar las siguientes:

- El Instituto de Reformas Sociales prestó una especial atención a la clasificación, extracto y catálogo de la jurisprudencia de los Tribunales en materia de accidentes de trabajo. A estos efectos, recopilaron todas las Sentencias del Tribunal Supremo,

---

<sup>1077</sup> POSADA, A., “*Recordando al Instituto de...*”, cit., pág. 23.

<sup>1078</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Resumen de los Trabajos del Instituto desde su constitución definitiva*, cit., pág. 21. Resulta indiscutible el papel que Adolfo Posada tuvo en la producción científica desarrollada por el Instituto de Reformas Sociales. Encargado de la sección de Biblioteca y Legislación desde la fundación del Instituto hasta su desaparición, ha sido considerado como uno de los mayores artífices del reformismo social español y como “*el hombre más capacitado del primer tercio del siglo XX*” en materia social. LAPORTA, F.J., *Adolfo Posada: política y sociología en la crisis del liberalismo español*, cit., pág. 244.

<sup>1079</sup> GARCIA MURCIA, J., *Responsabilidades y Sanciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 39. Los trabajos del Instituto de Reformas Sociales fueron pioneros en lo que se refiere a la divulgación, promoción y publicidad de las medidas preventivas, con el fin de alcanzar a toda la población obrera. Con posterioridad, y partiendo de sus estudios y de la incipiente ciencia de la publicidad, se desarrollarán diferentes trabajos en lo que se refiere a la divulgación preventiva. En este sentido, resulta interesante la completa obra de MALLART, J. y ESTERAS GIL, S., “*Preparación de material de Propaganda preventiva del accidente*”, en *Revista de Organización Científica*, Volumen IV, (marzo 1934-diciembre 1935), o el artículo sobre la promoción de la formación como mecanismo preventivo del accidente de MALLART I CUTO, J., “*La prevención de los accidentes de trabajo...*”, cit., el cual señala, en su página 48, al factor psicológico del trabajador como pilar en todo sistema preventivo, y destaca la “*necesidad de acción instructiva y educativa...conveniencia de una propaganda general que despierte en los trabajadores*

reproduciéndolas en el *Boletín*, así como las resoluciones de Audiencias y Juzgados, para poder valorar la efectiva aplicación de la legislación social. Con el fin de que se facilitara su labor, el Instituto requirió al Ministerio de Gracia y Justicia para que dictara una disposición que obligara a enviar al Instituto copias certificadas de las sentencias que sobre accidentes fueran dictadas por nuestros Tribunales<sup>1080</sup>. En cumplimiento de lo requerido se dicta la Real Orden de 1 de agosto de 1904<sup>1081</sup>, a partir de la cual el Instituto comienza a recibir sentencias, aunque con bastante irregularidad. Por ello, se vuelve a insistir al Ministro de Gracia y Justicia, que reitera el contenido de la Real Orden de 1904, en la de 11 de marzo de 1907<sup>1082</sup> disponiendo que las Audiencias y Juzgados remitan directamente, copia literal, completa y certificada, al Instituto de Reformas Sociales, de todas las sentencias ejecutorias en materia de accidentes de trabajo<sup>1083</sup>. A causa de la irregularidad en la remisión de sentencias, su publicación en el *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* se fue retrasando cada vez más en el tiempo, lo que impedía tener una visión actualizada de la práctica de Jueces y Tribunales en la aplicación de la legislación sobre accidentes de trabajo<sup>1084</sup>.

- En materia de prevención de riesgos laborales es publicado en 1907 por el Instituto de Reformas Sociales un índice de la legislación extranjera sobre seguridad e higiene de trabajo. El índice es fruto del ingente trabajo desarrollado por la sección segunda del Instituto, que traduce, recopila, clasifica y analiza todo lo referente a la legislación extranjera en materia preventiva, centrándose en aquella que puede ser aplicable a España, teniendo en cuenta la industria que le es propia<sup>1085</sup>. En concreto se relaciona la legislación preventiva de los siguientes países: Alemania, Austria-Hungría, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos (tanto legislación federal como de

---

*la conciencia de previsión para la seguridad”.*

<sup>1080</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Resumen de los Trabajos del Instituto desde su constitución definitiva*, cit., pág. 22.

<sup>1081</sup> Reproducida en el *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 3 (1904), pág. 175

<sup>1082</sup> *Gaceta*, 12 de marzo de 1907.

<sup>1083</sup> PUIG MARTINEZ, C. y MASCARELL LLACER, L., *Tribunales Industriales. Accidentes del Trabajo*, cit., pag. 127.

<sup>1084</sup> El retraso llegó a ser considerable, pues aún en el número 202 (1921), en abril de 1921, pocos números antes de que se editara el último ejemplar del *Boletín del Instituto*, se estaban publicando las Sentencias de Juzgados y Audiencias recibidas, que correspondían a 1907.

<sup>1085</sup> La relación de normativa extranjera sobre la materia analizada por el Instituto, se puede consultar de manera íntegra en *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 30 (1906), pág. 444 a 462.

los diferentes estados), Francia, Gran Bretaña (incluyendo las normas de sus diferentes colonias), Italia, Noruega, Países Bajos, Rusia, Servia, Suecia y Suiza. Los miembros del Instituto trabajaron activamente en derecho comparado. A pesar de que entendían que los modelos extranjeros no se podían extrapolar totalmente al caso español, pues no concurrían los mismos elementos morales, económicos e históricos, si que se podía aprender del avance que algunos países occidentales, principalmente Inglaterra, tenían frente a España<sup>1086</sup>.

- La sección primera realizó una exhaustiva tarea de recopilación y sistematización de los congresos sociales celebrados en España y en el extranjero, dando cuenta de los avances que en materia de seguridad e higiene se iban presentando en dichos foros. A través del *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* y de publicaciones monográficas dedicadas a este tema, se clasificaban los congresos por países, de modo cronológico, y con un completo índice por materias. Junto a los congresos celebrados en España, se recopilaban congresos internacionales y los nacionales de países tan variados como Alemania, Australia, Argentina, Bulgaria, Japón, Noruega o Rusia<sup>1087</sup>.
- Especial mención merece la obra de D. José Marvá, “*Museos de higiene y seguridad de trabajo. Descripción de los más importantes de Europa*”<sup>1088</sup>.

---

<sup>1086</sup>Entre otras notas interesantes, D. Segismundo Moret, en el discurso de 4 de noviembre de 1904 en el Ateneo Científico, Literario y Artístico de Madrid con motivo de la apertura de sus cátedras, señala la importancia de la socialización de la universidad y del acercamiento de la misma a los obreros, con el fin de que se formen en materias tan necesarias como la higiene. Con esta finalidad, los ejemplos de extensión universitaria desarrollados por las universidades inglesas, eran seguidos en España por la Universidad de Oviedo, que organizaba en esa capital clases populares, y también enviaba a sus profesores a Gijón y Langreo y a cuantos puntos lo solicitaran los obreros y patronos. Experimentos similares habían sido llevados a cabo a principios de siglo en Zaragoza y Sevilla. De este modo, debe ser misión del Estado y de las elites intelectuales la “*popularización de la ciencia, encaminada a satisfacer la necesidad de educarse*” de los obreros. MORET, S., *Discurso leído por el Excmo. Sr. D. Segismundo Moret el día 4 de noviembre de 1904 en el Ateneo Científico, Literario y Artístico de Madrid con motivo de la apertura de sus cátedras*, Madrid, Sucesores de Rivadeneira, 1904, pág. 31.

<sup>1087</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Congresos Sociales en 1907*, Madrid, Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1908.

<sup>1088</sup> Los Museos de Higiene Industrial tuvieron un gran desarrollo en los primeros años del s. XX. El Museo de Munich fue inaugurado el 21 de octubre de 1900, el de Berlín se inauguró en junio de 1903 y el de París en 1905. La función de los museos era exponer los modelos de máquinas provistas de aparatos protectores, pero también que se permitiera observar máquinas verdaderas en funcionamiento. Con esta finalidad los fabricantes prestaban sus aparatos y se comprometían a reemplazarlos por otros a medida que fueran introduciendo perfeccionamientos en su construcción, para que de este modo figuraran siempre actualizados en el museo los últimos progresos en materia preventiva. Sobre el particular, KATSCHER, L., “Modern



Publicada en 1907, la obra de Marvá recopila una ingente información sobre los museos de higiene, demostrando el atraso que tenía la sociedad española en materia de seguridad e higiene en relación con los países de nuestro entorno<sup>1089</sup>. La obra describe los diferentes museos de higiene existentes en Europa y, aún reconociéndose la oposición social inicial que todos padecieron, se concluye que tienen una buena aceptación. En su viaje por Europa, Marvá visitó los museos de Francia, Holanda y Alemania. El detalle pormenorizado de los mismos perseguía la creación de un museo similar en España, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Accidentes de 1900 referente a la creación del Gabinete de experiencias, cuando se aprobase el crédito destinado al efecto<sup>1090</sup>. El museo no debía configurarse como una institución pasiva, que se limite a exponer al visitante las medidas de seguridad que ha logrado coleccionar, sino que debe ser un instrumento activo, en contacto con los interesados<sup>1091</sup>. Para cumplir estos objetivos se utilizaban exposiciones de fotografías o láminas, pero también máquinas en funcionamiento que mostraban los adelantos de los aparatos de seguridad.

En la motivación de su obra, el Sr. Marvá reconoce que, si bien la evitación total del peligro en las industrias no puede ser alcanzada, si que se debe tender a que en ellas concurren las condiciones de seguridad e higiene aceptables. Así, si bien hubo un tiempo en el cual se consideró que los accidentes eran inevitables, consecuencia necesaria del maquinismo, “*como una contribución sangrienta al trabajo, hoy, en todos los países progresivos, se tiene una cosa cierta... que una gran parte de los peligros pueden ser evitados*”<sup>1092</sup>. Respecto a la situación de la prevención de

---

Labor Museums”, en *The Journal of Political Economy*, vol. 14, nº 4 (1906), pág. 224 a 235. En España sólo existe constancia de la creación de un Museo Social en el año 1908 por iniciativa del ingeniero Sr. Tallada y del abogado Sr. Ruiz- Castellá. BASELGA MONTE, M. y otros, *Seguridad en el Trabajo*, pág. 69. El citado Museo, auspiciado por la Diputación de Barcelona permaneció abierto hasta 1920 en las instalaciones de la Universidad Industrial de Barcelona. PENDÁS DÍAZ, B., “Datos y datas sobre la Historia de la Seguridad e Higiene en el Trabajo”, en *Documentación Laboral*, nº 24 (1987), pág. 44.

<sup>1089</sup> DE LA CALLE VELASCO, M.D., “Instituto de Reformas Sociales: Higiene y...”, cit., pág. 250.

<sup>1090</sup> Se entendía que una de las funciones estatales en materia preventiva venía marcada por la necesaria asunción de funciones en materia de propaganda, y en concreto en la elaboración de carteles e instauración de museos de higiene, función que sólo podía encauzar el Estado por ser el que tenía medios para ello. HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, cit., pág. 423. En el mismo sentido, AGUIRRE ANDRES, A., “Seguridad e higiene en el trabajo” en *Revista de Obras Públicas*, nº 2594 (1932), pág. 161.

<sup>1091</sup> PALANCAR, M. y PEREZ BOTIJA, E., *La prevención de los accidentes de trabajo*, cit., pág. 30.

<sup>1092</sup> *Museos de higiene y seguridad del trabajo. Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 32 (1907),

riesgos laborales en España, señalaba Marv en la introducci3n de su obra que “*doloroso es decirlo, estamos aún en la infancia... carecemos de legislaci3n obrera, falta el conocimiento de la materia, no existe inter3s en asimilarla, y, lo que es más, personas ilustradas la desconocen, desdeñan su estudio y afectan no creer en su utilidad*”<sup>1093</sup>.

#### 14.- EL SERVICIO DE INSPECCI3N DE TRABAJO.

Para asegurar el cumplimiento de la normativa laboral que de modo aún incipiente regulaba las relaciones industriales, se hacia preciso la existencia de unos mecanismos de vigilancia, control e inspecci3n de los preceptos contenidos en las diferentes normas. Esta necesidad de control se hace aún más patente en la normativa de seguridad e higiene, ya que debido a sus dificultades técnicas y materiales y a los costes que acarrea, tienen mayor grado de resistencia a la hora de su aplicaci3n, si lo comparamos con el resto de la normativa laboral<sup>1094</sup>.

En los primeros años de siglo, los intentos de creaci3n de organismos inspectores recorrerán en nuestro país “*un camino estrecho y mal configurado*”<sup>1095</sup>. Como se ha señalado en los capítulos anteriores, el legislador de la época era consciente de esa necesidad, y ya las primeras leyes laborales preveían sistemas de inspecci3n que debían velar por el cumplimiento de sus preceptos, cuya implantaci3n efectiva nunca lleg3 a consolidarse<sup>1096</sup>. Pese a que estas normas primigenias dieron mucha importancia a estos aspectos adjetivos de refuerzo o exigencia de la legislaci3n de trabajo, los mismos no tuvieron en la práctica virtualidad<sup>1097</sup>.

---

pág. 622.

<sup>1093</sup> *Ibidem*, pág. 624.

<sup>1094</sup> GARCIA MURCIA, J., *Responsabilidades y Sanciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 31. En el mismo sentido, DEL PESO Y CALVO, C., *Manual de Accidentes Del Trabajo*, cit., pág. 448.

<sup>1095</sup> BENAVIDES VICO, A. “La Inspecci3n de Trabajo en el desarrollo de los derechos sociales”, en AA.VV., *Un siglo de derecho sociales. A prop3sito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)*, cit., pág. 136

<sup>1096</sup> ESPUNY TOMAS, M.J., “Los orígenes de la Inspecci3n de Trabajo en España (1906-2006)”, en *IUSLabor-Revista electr3nica*, Universitat Pompeu Fabra, número 1, 2006. <http://www.upf.edu/iuslabor/012006/Historia.MJesusEspuny.htm> [Consulta: 20 de febrero de 2007]

<sup>1097</sup> Como se ha señalado, ni la Ley Benot, ni el sistema inspector establecido por la Ley de 13 de marzo de 1900 sobre condiciones de trabajo de mujeres y niños tuvo en la práctica eficacia. MARTIN VALVERDE, A., RODRIGUEZ- SAÑUDO GUTIERREZ, F y GARCIA MURCIA, J., *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 59.

Sin embargo, por reducida que fuera su aplicabilidad, y aún con sus carencias e imperfecciones, hubo en los redactores de las primeras normas laborales la preocupación por asegurar su cumplimiento<sup>1098</sup>. El contenido de esas disposiciones demuestra que existía la conciencia del problema del incumplimiento de las normas sociales, preocupación que se reflejaba en dichos preceptos y que actuaría como germen de lo que al poco tiempo se traduciría en la creación de una infraestructura administrativa especializada, en un organismo de inspección propiamente dicho<sup>1099</sup>. Además, el movimiento obrero de principios de siglo, iba exigiendo con mayor fuerza la creación de un cuerpo de inspectores de trabajo de carácter profesional<sup>1100</sup>.

Con posterioridad, el Real Decreto de 19 de febrero de 1904 aprobó con carácter provisional un Reglamento de inspección industrial, confiando esa labor al personal del Negociado de Industria y Trabajo<sup>1101</sup>. El Reglamento provisional, que no se llegó a aplicar en la práctica, configuraba el cuerpo de inspectores con una clara finalidad de recopilación de datos, centrándose su labor fundamentalmente en el análisis de las instalaciones industriales y en las máquinas y útiles empleados. Entre sus funciones principales el artículo 5 señalaba el análisis e inspección de los mecanismos de seguridad de las máquinas motoras y el artículo 8 la verificación del destino de los residuos industriales. No se hacía ninguna especial mención a las funciones de control de las condiciones higiénicas o de seguridad de los operarios. En ese mismo año, la Real Orden de 12 de mayo de 1904 reafirma la labor de inspección de las Juntas locales de reformas sociales, encomendada por la Ley de 13 de marzo de 1900.

No será hasta 1906, cuando, “*bajo la inspiración del General Marvá*”<sup>1102</sup>, se empiece a constituir un auténtico cuerpo de inspección de trabajo, que actúe “*como*

---

<sup>1098</sup> RODRIGUEZ SAÑUDO, F., “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección...”, cit. pág. 125.

<sup>1099</sup> *Ibidem*, pág. 127.

<sup>1100</sup> Así fue solicitado, por ejemplo, en agosto de 1903, en el mitin de obreras realizado en los jardines del Buen Retiro, *Abc*, 25 de agosto de 1903.

<sup>1101</sup> Art. 21 del Proyecto de Reglamento Provisional se publicó en la *Gaceta*, de 20 de febrero de 1904, pág. 718.

<sup>1102</sup> BORRAJO DACRUZ, E. *Introducción al Derecho del Trabajo*, cit., pág. 115.

*mecanismo de cierre*” del incipiente sistema de prevención de riesgos laborales configurado por las primeras leyes laborales españolas<sup>1103</sup>.

#### 14.1 Estructura y funciones del Servicio de Inspección de Trabajo.

El Real Decreto de 1 de marzo de 1906 marca el inicio de una nueva etapa en el Instituto de Reformas Sociales, caracterizada por la promulgación del Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo, dando con ello cumplimiento a una de sus competencias básicas establecidas normativamente (art. 11 del Real Decreto de 23 de abril de 1903). El Reglamento para el Servicio de Inspección de Trabajo consta de 85 artículos y un artículo transitorio, dividido en seis capítulos. A este Real Decreto le siguieron diferentes disposiciones que complementarán sus contenidos. Los primeros inspectores fueron nombrados por la Real Orden de 12 de diciembre de 1906, los requisitos de los libros de visita se fijaron en la Real Orden de 15 de marzo de 1907, la Real Orden de 22 de julio de 1907 precisó el concepto y las consecuencias de la obstrucción a los inspectores y el Real Decreto de 28 de enero de 1908 afirmó las competencias de la Inspección general frente a las Juntas provinciales y locales de Reformas sociales<sup>1104</sup>. Especial relevancia merece la Real Orden de 24 de enero de 1907, siendo esta disposición la que determina “*la efectiva puesta en marcha*” de las actividades inspectoras, y reafirmando en su primer apartado la obligada colaboración y protección que las Juntas locales y provinciales deben prestar a los inspectores<sup>1105</sup>.

La creación del cuerpo de inspectores se formaliza con el fin de garantizar el cumplimiento de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900, la Ley de 13 de marzo de 1900 sobre trabajo de mujeres y niños, la Ley de 1 de marzo de 1904 sobre descanso dominical, así como de “*las demás leyes y disposiciones protectoras y reguladoras del trabajo dictadas o que puedan dictarse en lo sucesivo*”. El Reglamento, técnicamente muy acertado, determina el régimen jurídico de la actuación inspectora, sus facultades y el régimen de sanciones, manteniendo la vigencia de las funciones inspectoras atribuidas a

---

<sup>1103</sup> GARCIA MURCIA, J., *Responsabilidades y Sanciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 32.

<sup>1104</sup> DE LA VILLA, L.E., “Nacimiento del derecho...”, cit., pág. 565. Una relación de todas estas disposiciones en TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 139 y siguientes.

<sup>1105</sup> BENAVIDES VICO, A. “La Inspección de Trabajo en el desarrollo...”, cit., pág. 138.

las Juntas de Reformas Sociales en las localidades en que no hubiese inspectores de trabajo<sup>1106</sup>.

De acuerdo con el artículo 4 del Real Decreto de 1 de marzo de 1906, la inspección se compone de la inspección central, formada por personal de Instituto de Reformas Sociales, y por los inspectores y delegados residentes en provincias (Regionales, Provinciales y Ayudantes o auxiliares)<sup>1107</sup>. Los inspectores de trabajo se configuran como funcionarios de carácter administrativo, nombrados y separados por el Ministerio de la Gobernación, con cargo retribuido y dependientes de la sección segunda del Instituto de Reformas Sociales. Para ser inspector se determinaban un serie de condiciones: nacionalidad española, edad superior a treinta años, estar en pleno uso de los derechos civiles y políticos, formación adecuada, moralidad intachable y “*trato adecuado a la difícil misión que ha de desempeñar*” (art. 12 del Reglamento). Junto a estos requisitos, el Reglamento establecía un completo régimen de incompatibilidades para los inspectores, prohibiéndoseles el ejercicio de otros cargos, trabajar en profesión, industria o negocio que tuvieran que inspeccionar, tener participación directa en empresas o fábricas, aceptar regalos de ninguna clase o aceptar la hospitalidad de los industriales o comerciantes sujetos a su vigilancia.

#### 14.2 Criterios generales de actuación de la inspección de trabajo

La inspección, en el ejercicio de las funciones que le son encomendadas, puede actuar por iniciativa propia, por indicaciones de las autoridades o en virtud de denuncia de particulares. En su desempeño, los inspectores deben ejercer una labor “*persuasiva*” en las visitas a las industrias o centros de trabajo, “*instruyendo al patrono o jefe de la industria en sus deberes y obligaciones*”. Con ese fin, los inspectores deben observar la mayor

---

<sup>1106</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LVI.

<sup>1107</sup> A efectos administrativos la Inspección se dividía en 8 regiones, además de Canarias y Baleares. Las regiones estaban compuestas por las siguientes provincias: la primera por Madrid, Badajoz, Cáceres, Ciudad Real, Guadalajara y Toledo, la segunda por las provincias catalanas, la tercera por las del País Vasco, Logroño y Santander, la cuarta por las provincias gallegas, León y Oviedo, la quinta por las provincias andaluzas, la sexta por Valencia, Albacete, Alicante, Castellón, Cuenca y Murcia, la séptima por Valladolid, Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia y Zamora, y la octava por Zaragoza, Huesca, Teruel, Soria y Navarra.

cortesía con los patronos e industriales, recordándoles cuando sea necesario sus deberes, apoyándose para ello en los textos legales (art. 19 del RD 1 de marzo de 1906).

Agotado el sistema persuasivo sin éxito, se faculta al inspector para expedir apercibimiento por las infracciones comprobadas, levantando acta por triplicado (arts. 46 y 47 del Reglamento de Servicio de Inspección), que tendrá diferente tramitación según se refiriera a infracciones relativas a accidentes de trabajo, trabajo de mujeres y niños, o descanso dominical. En el caso de que se obstruyera la labor de la inspección, se castigará esta actuación con multa, sin perjuicio de la acción penal que corresponda, pudiendo acudir los inspectores al alcalde o gobernador “*en demanda de auxilio necesario*”, que le será prestado de manera inmediata, según determina el art. 71 del RD 1 de marzo de 1906.

Quizás una de las mayores deficiencias técnicas que contiene el Reglamento se aprecia en su Capítulo VI, que bajo la rúbrica “*Penalidad*” recoge una normativa para el procedimiento de imposición de sanciones oscura y con serias dificultades interpretativas. La unidad del servicio de inspección contrasta con la variedad del sistema sancionador existente. Esta indefinición es consecuencia de que nos encontramos ante un sistema en formación, para el que se carece de un modelo claro y decidido, y para el cual no se cuenta con un aparato básico especializado en el tratamiento de las materias laborales<sup>1108</sup>.

El Reglamento establece diferentes trámites relativos al levantamiento de actas de infracción, notificación a los afectados, a alcaldes y gobernadores, traslado a los Tribunales en caso de apreciarse comisión de delito o falta y comunicación al propio Instituto de Reformas Sociales de determinados datos sobre las infracciones. Sobre los recursos, como regla general, se permite el de queja ante el gobernador por las multas impuestas por el alcalde, con resolución definitiva del primero sin ulterior recurso (art. 83 del RD de 1 de marzo de 1906). Los recursos relativos a infracciones sencillas de la Ley de 13 de marzo de 1900, se rigen por lo dispuesto en su Reglamento de desarrollo, de 13 de noviembre de 1900. Como criterio de graduación de la sanción, el art. 66 del Reglamento de la Inspección señala el supuesto de reincidencia. Se entiende que el infractor es reincidente cuando comete dos infracciones similares en el periodo de un año. La comisión

---

<sup>1108</sup> RODRIGUEZ SAÑUDO, F., “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección...”, cit.

repetida de la infracción o la obstrucción reiterada puede dar lugar al cierre del establecimiento, que se configura como la sanción máxima aplicable a un incumplimiento de la normativa laboral.

### 14.3 Dificultades en su funcionamiento

Como señala gráficamente la Memoria general de la inspección del trabajo del año 1908 en su exposición de motivos, la implantación del servicio de inspección resultaría difícil *“en un país de cultura deficiente...raza díscola, un tanto rebelde a todo principio de autoridad y reacia siempre a la imposición de reformas...frente a una masa patronal imbuida por los prejuicios y los egoísmos del negocio; ante poblaciones y comarcas enteras empobrecidas por la ruina de unas industrias, por las crisis de otras, y por el flaco desarrollo de las restantes...poblados, en fin, los talleres por un contingente de obrero ineducado y levantisco”*<sup>1109</sup>.

Resultaba previsible que, un proyecto tan ambicioso como el de la inspección de trabajo, chocara en los primeros compases de su andadura con numerosos obstáculos que dificultaran su implantación efectiva. A continuación se exponen las diferentes posturas que adoptaron los distintos agentes afectados por la implantación de la inspección de trabajo.

#### 14.3.1 La primera respuesta patronal y obrera a la inspección de trabajo.

La resistencia patronal a las normas obreras y al propio control administrativo provocó que desde el mundo empresarial la actuación inspectora no contara con el reconocimiento social ni con la aceptación que hubiera sido deseable. Los patronos se mostraban desconocedores de los preceptos legales, llegando a mostrar *“hostilidad manifiesta hacia el servicio, y...frialdad y falta de ambiente adecuado para el mejor éxito de su cometido”*<sup>1110</sup>. La implantación de la inspección no había venido acompañada de una

---

pág. 135.

<sup>1109</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1908, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 68 (1910), pág. 768.

<sup>1110</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 52 (1908), pág. 276.

tarea de concienciación previa que la dotara de legitimidad real, considerándose su actuación como una invasión administrativa de competencias patronales

En muchas ocasiones, los patronos, “*adversarios instintivos de toda innovación*”, llegaban a invocar el principio de inviolabilidad del domicilio proclamado en la Constitución de 1876 para evitar el acceso a sus talleres de los inspectores<sup>1111</sup>. Esta posibilidad de veto por parte del patrono, se realizaba al identificar éstos el domicilio privado con la empresa, entendiéndose ambos como “*dominio irreductible del propietario*”<sup>1112</sup>. La postura patronal no hacía sino demostrar que, aunque se había avanzado en el terreno del reformismo social, la sociedad aún estaba impregnada de una extendida ideológica liberal resistente a la intensificación de la actividad pública en el ámbito de las relaciones industriales<sup>1113</sup>.

La Real Orden de 22 de julio de 1907<sup>1114</sup> aclaró que el establecimiento industrial no era un domicilio, a tenor de lo dispuesto en el art. 554 de la Ley de Enjuiciamiento criminal<sup>1115</sup>. De este modo, todo impedimento al inspector para acceder al establecimiento por parte del patrono sería considerado como un acto de obstrucción, regulándose este extremo en los artículos 70 y siguientes del Real Decreto de 1 de marzo de 1906.

Con todo, si atendemos a la valoración que la Memoria del Servicio de Inspección de 1907 realiza de la actuación patronal, se observa como pese a su ignorancia, una vez que los patronos se deshacen de sus prejuicios en relación a los inspectores, pues muchos

---

<sup>1111</sup> La inviolabilidad del domicilio quedaba recogida en el art. 6 de la Constitución de 1876, determinando que “*nadie podrá entrar en el domicilio de un español, o extranjero residente en España, sin su consentimiento, excepto en los casos y en la forma expresamente previstos en las leyes*”. Sobre los contenidos del texto constitucional de 1876 y las leyes políticas del Estado, ANTEQUERA, J.M., *La codificación moderna en España*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1886, pág. 129. Otros estudios más actuales en derecho constitucional histórico comparado en GONZALEZ CASANOVA, J.A., *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Barcelona, Vicens Universidad, 2ª edición revisada, 1983, pág. 424 y PASTOR, M., *Fundamentos de Ciencia Política*, Madrid, McGrawHill, 1999, pág. 282 y ss.

<sup>1112</sup> BILBAO, A., *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*, cit., pág. 188.

<sup>1113</sup> Como señalo Marvaud en relación a este particular, “*Antes que a una reforma en las leyes, convendría lógicamente proceder a una reforma en las costumbres...La tarea que incumbe al poder público se muestra de esta manera particularmente amplia y ardua. Lo que, sin embargo, se ha hecho y, sobre todo, el espíritu de las personas a las que se han confiado estas tareas – refiriéndose al Instituto de Reformas Sociales- nos autoriza a tener confianza en el provenir*”. MARVAUD, A., *La cuestión social en España*, cit., pág. 291.

<sup>1114</sup> *Gaceta*, 23 de julio de 1907, pág. 314 y 315.

<sup>1115</sup> Según justifica la Real Orden de 22 de julio de 1907, era este precepto el único del ordenamiento que definía domicilio, vinculándolo a un edificio que estuviera destinado principalmente a la habitación o morada



los consideraban agentes del fisco, aceptaban con gusto sus indicaciones en materia de prevención. Así, pese a que se incumplían normas preventivas, más debido a la ignorancia que al propósito de faltar a ellas, en el momento en el que se les daba una indicación procedían a corregirla. En este sentido coinciden los informes emitidos por los inspectores de la región primera, tercera y sexta<sup>1116</sup>. Esta buena acogida del elemento patronal contó con mayores recelos en Cataluña, aunque también en este territorio existe constancia de que las sugerencias de los inspectores eran cumplimentadas por parte de los empresarios, en lo que se refería a las condiciones de seguridad y salubridad en sus instalaciones<sup>1117</sup>.

En relación con la respuesta obrera, la inspección tuvo una buena acogida como norma general si atendemos a la Memoria del Servicio de Inspección de 1907 y, en concreto, a los informes de los inspectores de la región primera<sup>1118</sup>, cuarta y sexta<sup>1119</sup>. Sin embargo, no faltaron en el mundo obrero actitudes de recelo y desconfianza frente a la actuación inspectora, brillando por su ausencia en no pocas ocasiones el elemento de colaboración de los sujetos protegidos, colaboración que, de haber concurrido en la práctica, hubiera sido un factor coadyuvante en la implementación efectiva de la actuación inspectora<sup>1120</sup>.

#### 14.3.2 Las limitaciones materiales y burocráticas.

---

de una familia. *Legislación Obrera*, Madrid, Saturnino Calleja, 1916, pág. 16.

<sup>1116</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 54 (1908), pág. 547; 56 (1909), pág.792 y 59 (1909), pág.1119.

<sup>1117</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 56 (1909), pág. 769 y 777.

<sup>1118</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 54 (1908), pág. 544.

<sup>1119</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 57 (1909), pág. 893 y 59(1909), pág. 1119

<sup>1120</sup> RODRIGUEZ SAÑUDO, F., “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección...”, cit. pág. 138.

El funcionamiento de la inspección tropezó en sus inicios con serias dificultades burocráticas, debido a la escasa dotación de personal de la inspección de trabajo<sup>1121</sup>. La tarea de organización del servicio de inspección en todo el territorio nacional era ambiciosa. Por ello, no es de extrañar que su implantación se realizara de modo paulatino, contando transitoriamente con la ayuda de las Juntas locales y provinciales de reformas sociales, que seguirían desempeñando sus funciones en aquellos lugares donde no existieran inspectores, de acuerdo a lo que disponía el art. 45 del Reglamento de 1 de marzo de 1906 y la Real Orden de 24 de enero de 1907<sup>1122</sup>.

Junto a esta escasez de medios humanos y materiales, la inspección se encontró en sus primeros años con la pasividad de las autoridades gubernativas y locales, que eran las que en última instancia debían imponer la sanción propuesta por la actuación inspectora, debiéndoles prestar auxilio y apoyo en su actividad. La actuación de estas autoridades supuso una rémora para el carácter reformista de la inspección, ya que aquellos se mostraban poco accesibles a las ideas de progreso, y tendentes al caciquismo<sup>1123</sup>. Como norma general, las autoridades gubernativas se mostraban más colaboradoras con la inspección, mientras que las locales mostraban una actitud obstruccionista. Con todo, las reacciones de las autoridades fueron muy dispares según las regiones. Así, la Memoria de la Inspección de 1907 exponía que en la primera región se tenía una satisfacción general respecto a las relaciones con las autoridades, salvando alguna excepción, mientras que en la tercera región se destacaba en el mismo periodo el escaso apoyo de las autoridades y la labor de obstrucción llevada a cabo por los alcaldes<sup>1124</sup>.

#### *14.3.3 El papel de las Juntas de Reformas Sociales.*

---

<sup>1121</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 52 (1908), pág. 276.

<sup>1122</sup> Teniendo en cuenta el carácter no profesionalizado de las Juntas de reformas sociales, el atribuir a éstas de modo transitorio funciones de inspección no era seguramente la mejor solución, pero si era al menos realista, al servirse de modo provisional de unos medios que, aunque poco operativos, podían seguir ejerciendo en alguna medida las funciones de vigilancia que les habían sido encomendadas, hasta que el nuevo servicio consiguiera su total implantación. En este sentido RODRIGUEZ SAÑUDO, F., "El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección...", cit. pág. 137.

<sup>1123</sup> MARVAUD, A. *La cuestión social en España*, cit., pág. 290.

<sup>1124</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 56 (1909), pág. 792.

Entre todas las dificultades que hubo de superar la inspección de trabajo en sus inicios, quizás fue la “*menos previsible... la escasa colaboración con la Inspección de Trabajo de las juntas de reformas sociales*”, que derivaba con toda seguridad de la aspiración de éstas a desempeñar en exclusiva las tareas de vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral y de sancionar sus infracciones<sup>1125</sup>. En la Memoria de la Inspección de 1907 constaba que en muchas localidades no están constituidas las Juntas locales de reformas sociales, y en aquellas que existían, apenas prestaban apoyo a la actuación inspectora.

Desde la puesta en marcha de la inspección de trabajo se plantearon una serie de obstáculos por parte de las Juntas de reformas sociales, que detentaban hasta ese momento el monopolio inspector. Estos organismos adoptaron una postura de oposición, que dificultó la labor de vigilancia de los inspectores de trabajo, lo que motivará en muchos casos la ineficacia de las sanciones propuestas por éstos, al no ser sancionadas por los alcaldes y gobernadores civiles<sup>1126</sup>. Las relaciones mantenidas entre las Juntas de reformas sociales y el recién creado servicio de inspección fueron bastante deficientes, incluso conflictivas, situación que, denunciada de modo continuado por el último, hizo precisa la mediación del Gobierno<sup>1127</sup>.

Con la doble finalidad de acotar las funciones de las Juntas de reformas sociales y articular su relación con la inspección de trabajo es dictada la Real Orden Circular de 20 de junio de 1907. En esta norma, se determina que la Juntas locales se debían reunir una vez al mes como mínimo, debiendo dar cuenta al Instituto de Reformas Sociales semestralmente de los individuos que en su seno ejerzan las funciones de inspección de fábricas, talleres y establecimientos de trabajo enclavados en el término municipal y debiendo asimismo poner en conocimiento del Instituto de modo trimestral los resultados de las visitas de inspección efectuadas. También se les requería a que comunicaran al Instituto todas las modificaciones de personal, las multas que impusieran por infracción de las leyes obreras y todos los acuerdos o medidas que propongán relacionadas con el cumplimiento de la legislación de trabajo.

---

<sup>1125</sup> MARTIN VALVERDE, A., “La formación del...”, cit., pág. LVI.

<sup>1126</sup> BENAVIDES VICO, A. “La Inspección de Trabajo en el desarrollo...”, cit., pág. 138

<sup>1127</sup> RODRIGUEZ SAÑUDO, F., “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección...”, cit.

En cumplimiento de su segundo propósito, la Real Orden de 20 de junio de 1907 establece diferentes cauces de colaboración entre las Juntas de reformas sociales y la inspección. Así, regula la participación de los vocales obreros de las Juntas locales en calidad de auxiliares con los inspectores de trabajo, siempre que éstos últimos lo requieran. Además, en la determinación de la penalidad en que incurran los autores de infracciones señaladas por el inspector de trabajo, se obliga a que éste forme parte de las Juntas provinciales de reformas sociales como vocal técnico con voz y voto<sup>1128</sup>. Ello suponía un avance importante en el régimen inspector, debido a que se facultaba al inspector no sólo a señalar la infracción, sino a colaborar en la formación del criterio determinante de la pena aplicable al infractor<sup>1129</sup>.

Con posterioridad, diferentes normas irán delimitando la función de inspección atribuida a las Juntas locales y provinciales de reformas sociales<sup>1130</sup>. El Real Decreto de 28 de enero de 1908 determinó que las Juntas provinciales y locales no tenían título legal para verificar actos de inspección de trabajo, salvo en los límites que se les atribuye legalmente. El Gobierno, en esta Real Orden, aclara que las competencias que concede la Ley de 13 de marzo de 1900 a las Juntas en materia de inspección de trabajo de mujeres y niños son perfectamente compatibles con las que tienen los inspectores de trabajo<sup>1131</sup>.

#### **14.4 Actuación de la inspección de trabajo en materia de prevención de riesgos laborales.**

Desde su creación, la inspección de trabajo fue el principal instrumento de vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales. Entre

---

pág. 136.

<sup>1128</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 93.

<sup>1129</sup> Con todo, la función de inspección de las Juntas locales no fue anulada y se reafirmó por la Real Orden de 13 de diciembre de 1907, facultando a éstas para inspección los establecimientos industriales en lo que se refiere a la Ley de descanso dominical, incluso en aquellas localidades en las que exista el servicio de inspección regional o provincial, pero siempre, con el fin de procurar la unidad y la mayor eficacia del servicio, de acuerdo con los Inspectores, absteniéndose de actuar fuera de la inspección que se les encarga por el art. 45 del Reglamento de los Servicios de Inspección (Ley de 1900 sobre condiciones de mujeres y niños y disposiciones concordantes). TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 96.

<sup>1130</sup> Real Orden de 13 de diciembre de 1907 y Real Decreto de 28 de enero de 1908, entre otras.

todas las funciones que le fueron encomendadas, pronto se observa que donde más hace falta vigilar el cumplimiento era en las prescripciones sobre la seguridad en el trabajo, la salubridad en los locales y demás normas higiénicas<sup>1132</sup>. Durante algún tiempo, la inspección de trabajo constituyó el único elemento psicológico utilizado en la obra de prevenir los accidentes<sup>1133</sup>.

Si bien resultaron precisos algunos años para que la inspección tuviera un funcionamiento eficaz, su creación supuso el arranque de un factor fundamental en el desarrollo de la actividad preventiva. El incremento de la normativa sobre seguridad e higiene condicionó la concentración y especialización de las actividades inspectoras en los aspectos relacionados con la prevención de los accidentes de trabajo<sup>1134</sup>.

#### *14.4.1 Principios rectores de la inspección en materia de seguridad e higiene.*

Entre las funciones encomendadas a la inspección de trabajo, específicamente se le atribuye la vigilancia del cumplimiento de las leyes en materia de accidentes de trabajo y de la Ley de condiciones de trabajo de mujeres y niños. De este modo, la inspección de Trabajo queda configurada como el organismo competente para vigilar el cumplimiento de la normativa, en materia de previsión de accidentes, contenida en dichas leyes, lo que constituirá uno “*de sus cometidos más característicos*” hasta nuestros días<sup>1135</sup>, y lo que redundará en un aumento de las condiciones de seguridad<sup>1136</sup>.

Ya en el Proyecto de Reglamento para el servicio de inspección del trabajo, el Instituto de Reformas Sociales señalaba que el campo de acción de la inspección debe extenderse a las leyes protectoras del obrero adulto en lo que concierne a la seguridad e higiene en el trabajo. Y ello, porque a pesar de que los patronos tienen interés en hacer lo menos peligroso posible el trabajo, con el fin de evitar el pago de indemnizaciones, hay

---

<sup>1131</sup> *Legislación Obrera*, cit., pág. 30

<sup>1132</sup> PALANCAR, M. y PEREZ BOTIJA, E., *La prevención de los accidentes de trabajo*, cit., pág. 31.

<sup>1133</sup> *Ibidem*, pág. 31.

<sup>1134</sup> VALDEOLIVAS, Y. y MORON, R., “La seguridad en el trabajo: de la Ley de Accidentes de Trabajo a la vigente Ley de Prevención...”, cit., pág. 686 y ss.

<sup>1135</sup> VAZQUEZ MATEO, F., “La problemática de la Inspección de Trabajo española en materia de seguridad, higiene y salud laborales”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Universidad Complutense de Madrid, nº 7 (1995), pág. 124.

muchos industriales que “*pecan por ignorancia, por desconocimiento de los aparatos y medidas de precaución adaptables a los talleres y explotaciones industriales, o por no saber elegir juiciosamente las que han de dar resultados satisfactorios*”. Junto a este motivo, también se constata que existen patronos que no instalan los mecanismos de seguridad por el coste económico que representan o debido a que existe un defecto de origen en las instalaciones y es difícil acomodar a ellas las disposiciones de seguridad. Aún así, las prescripciones de seguridad tienen mejor grado de cumplimiento que las de higiene “*porque en aquellas están los patronos interesados más directamente*”, al determinar la ausencia de aquellas el incremento de las indemnizaciones<sup>1137</sup>.

En estas materias la labor inspectora debía ser de “*transigencia, tolerancia e indulgencia*”, para que con “*habilidad y paciencia*” se alcance poco a poco algún resultado. La acción de la inspección, con el fin de ser eficaz en materia de seguridad e higiene en el trabajo se entendía que debía ser progresiva, evitando en lo posible perturbar la industria “*f fuente de riqueza en el país, a fin de que puedan ejecutarse las transformaciones necesarias, muy particularmente en lo que se relaciona con la seguridad y la higiene, sin quebranto sensible de su situación económica, sin poner obstáculo al desarrollo industrial, pero sin desatender al obrero*”<sup>1138</sup>. Se trataba de conjugar la necesaria protección del obrero en materia de seguridad e higiene con la progresiva adaptación de las instalaciones y equipos de la industria española, muy atrasada en estos campos, y sin que todo ello repercutiera en cambios radicales y costosos en las empresas, lo que podría incidir negativamente en el desenvolvimiento económico del país.

#### *14.4.2 Funciones de la inspección de trabajo en materia de prevención de riesgos laborales.*

Atendiendo a su estructura orgánica, la inspección central tenía a su cuidado la organización y vigilancia del servicio de inspección, la elaboración de los informes de

---

<sup>1136</sup> BILBAO, A., *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*, cit., pág. 189.

<sup>1137</sup> *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 18 (1905), pág. 403 y 404.

<sup>1138</sup> *Ibidem*, pág. 405.

expedientes de instalación de industrias o modificación de las existentes, la realización de visitas a los servicios periféricos de inspección y la elaboración de estadísticas. Era a dicho servicio técnico central donde dirigían los diferentes inspectores regionales y provinciales los asuntos relacionados con la higiene, seguridad, enfermedades profesionales y accidentes de trabajo. El personal médico adscrito a la inspección central se ocupaba de elaborar la estadística de los accidentes de trabajo, analizar las cuestiones relacionadas con las causas de éstos, y asesorar desde el punto de vista médico, de cuantos incidentes se relacionaban con las anteriores cuestiones y con todas las leyes y disposiciones que regulaban el trabajo<sup>1139</sup>.

Respecto a los inspectores y delegados residentes en provincias, las materias que los mismos debían comprobar en sus visitas a los centros de trabajo estaban relacionadas en el artículo 17 del Reglamento de 1 de marzo de 1906. Entre ellas, y en consonancia con lo dispuesto en el art. 1 de la misma norma, sobre el “*objeto de inspección*”, se determinaba que los inspectores comprobaran de una manera especial el trabajo de mujeres y niños y las condiciones de seguridad e higiene en los establecimientos industriales<sup>1140</sup>.

Entre otras funciones, el referido art. 17, encomendaba expresamente a la inspección de trabajo que revisara en sus visitas los siguientes extremos:

- Cumplimiento del art. 9 de la Ley de 13 de marzo de 1900, respecto a los periodos de descanso de las mujeres en su alumbramiento.
- Existencia del certificado de estar vacunados y no padecer enfermedad contagiosa de mujeres y niños trabajadores, en los términos previstos por el art. 10 de la Ley de 13 de marzo de 1900
- El grado de adecuación de las condiciones de higiene y salubridad conforme a lo dispuesto en el art. 35 y 36 del Reglamento de 13 de noviembre de 1900.

---

<sup>1139</sup> BERNABEU MESTRE, J., PERDIGUERO GIL, E. y ZARAGOZA FERRÁNDEZ, P., “Medicina de Trabajo en España. Aspectos normativos: de la inspección a la inspección médica del trabajo (1906-1935)”, en AAVV, *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, cit., pág. 302. La Inspección de Trabajo contaba entre un 10% y un 15% de inspectores licenciados en medicina, y constituyó el embrión junto con el Instituto Nacional de Previsión a partir del cual surgiría la Inspección Médica de Trabajo en 1934. RODRIGUEZ, E. y MENENDEZ, A., “Salud, trabajo...”, cit., pág. 86.

<sup>1140</sup> RODRIGUEZ SAÑUDO, F., “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección...”, cit. pág. 133.

#### 14.4.3 El sistema persuasivo como mecanismo de concienciación preventiva.

Conforme al contenido del Reglamento de los Servicios de Inspección, en su actuación en materia preventiva, los inspectores deben ser, más que un agente del poder sancionador del Estado, un impulsor del conocimiento de las obligaciones legales por parte los patronos. En relación con las condiciones de seguridad e higiene, el inspector actuante, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 20 del Reglamento de 1 de marzo de 1906, se debe limitar a señalar al patrono las faltas que observe con arreglo a lo legislado, sin hacer indicaciones respecto al modo de remediarlas, ni sobre las disposiciones en detalle para la seguridad e higiene que habrá de adoptar para estar de acuerdo con la Ley. Al patrono incumbe tomar por sí estas disposiciones, valiéndose de su personal técnico<sup>1141</sup>. No se contemplaba por tanto, que los inspectores señalaran las medidas de seguridad a adoptar, teniendo en cuenta que los mismos no tenían porque tener preparación técnica, debiendo únicamente conocer la normativa pero no la solución a las concretas deficiencias técnicas e higiénicas, que debían ser proporcionadas en cada caso por los técnicos de la empresa. Tratando de integrar estas lagunas intelectuales de los inspectores por razón de la materia, la Real Orden de 24 de enero de 1907<sup>1142</sup> dispone en su segundo artículo, que en relación con las condiciones de salubridad e higiene, los inspectores de trabajo podían reclamar el auxilio del médico vocal técnico de la Junta provincial y también el del subdelegado de medicina.

A pesar de que el legislador de la época era consciente de que el sistema de infracciones y sanciones entraba en acción en caso de incumplimiento, era objetivo básico de la legislación de seguridad y salud en el trabajo promover, con carácter previo, el cumplimiento voluntario de sus normas. Es por ello, que el papel de la inspección era pedagógico y preventivo, y no esencialmente sancionador<sup>1143</sup>. Es pedagógico, en cuanto a que los inspectores, además de dar a conocer las leyes obreras<sup>1144</sup>, enseñaban a los

---

<sup>1141</sup> *Ibidem*, pág. 134.

<sup>1142</sup> *Gaceta*, 26 de enero de 1907, pág. 311.

<sup>1143</sup> GARCIA MURCIA, J., *Responsabilidades y Sanciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 38.

<sup>1144</sup> Según la Memoria del Servicio de Inspección de 1907 fueron repartidos 32.000 ejemplares de la Ley de Accidentes del Trabajo y de mujeres y niños de 1900 y sus reglamentos, impresos de un modo manejable y



patronos a colocar mecanismos de protección a su maquinaria, o les daban indicaciones higiénicas concretas sobre como mejorar la salubridad en sus talleres, desoyendo en la práctica lo dispuesto en el artículo 20 del Reglamento de 1 de marzo de 1906. Por tanto, los inspectores no debían utilizar en un primer término procedimientos de dureza, sino el sistema persuasivo encaminado a la educación y enseñanza de obreros y patronos, concienciando a ambos de las ventajas del cumplimiento de la legislación obrera: ventajas para la producción, mayor seguridad en el trabajo y mayor bienestar de los operarios.

Era esta orientación razonable, ya que sin impedir la eficacia de la función controladora, tenía en cuenta el grado de desconocimiento real de una normativa nueva que sólo de modo progresivo, había de conseguir su efectivo cumplimiento, y en las cual los funcionarios especializados podían colaborar de modo muy eficaz a través de funciones didácticas<sup>1145</sup>. Además, no se puede obviar que en materia de prevención nuestro país se encontraba muy atrasado y era preciso dar un periodo de adaptación durante el cual los locales industriales se adecuaban a las condiciones higiénicas y las máquinas se dotaban de protecciones adecuadas, ya que si todas las prescripciones en materia preventiva se exigían de modo inmediato “*se produciría una honda crisis y una enorme perturbación industrial*”<sup>1146</sup>. Por ello, en esta materia la inspección no debía ser muy exigente y debía limitarse a enseñar, guiar y aconsejar a los industriales.

#### *14.4.4 El procedimiento administrativo inspector en materia de prevención: apercibimiento, infracciones y sanciones.*

Como se ha señalado, la actuación de la inspección de trabajo en materia de seguridad e higiene comenzaba por una invitación al empresario con el fin de que diera cumplimiento a la normativa infringida. Las advertencias y requerimientos constituyen medidas típicas y tradicionales de intervención de la inspección de trabajo en las relaciones

---

fácil de consultar. Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 52 (1908), pág. 282.

<sup>1145</sup> RODRIGUEZ SAÑUDO, F., “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección...”, cit. pág. 134.

<sup>1146</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 52 (1908),

de trabajo y especialmente en el terreno de la prevención de riesgos laborales<sup>1147</sup>. Con todo, no cabe dissociar prevención y sanción bajo el argumento de que la prevención mira al futuro y la sanción al pasado, ya que ello supondría obviar el carácter disuasorio que tiene la sanción y que la dota también de carácter esencialmente preventivo. Por tanto, sancionar y prevenir no deben contemplarse como términos antitéticos, sino que “*están íntimamente ligados, ya que sin una adecuada sanción no hay, no ya prevención, sino norma jurídica misma*”<sup>1148</sup>.

Si el sistema persuasivo no daba el resultado esperado se establecía un régimen sancionador de carácter progresivo, siguiéndose la tramitación establecida con carácter general en el Reglamento de 1 de marzo de 1906, extendiéndose acta de apercibimiento y en su caso multa por simple infracción, multa por reincidencia, o incluso cierre de establecimiento por reincidencia repetida<sup>1149</sup>.

Con relación al acta de apercibimiento, si la infracción apreciada por el inspector se refiere a la aplicación de la Ley de Accidentes del Trabajo, en lo relativo a la previsión de éstos, un ejemplar del acta se entrega al patrono, otro al inspector y un tercero al Instituto (art. 48 del Reglamento del Servicio de Inspección). En el acta y en el libro de visita constarán además del apercibimiento efectuado, los plazos en que deberán quedar ejecutadas las obras o establecidos los medios para prevenir los accidentes que se señalen, remediar las faltas de higiene y salubridad o hacer las alteraciones de personal que exija el cumplimiento de las leyes (art. 49 del Real Decreto de 1 de marzo de 1906). Resulta de difícil cumplimiento lo dispuesto en este artículo, si lo relacionamos con lo determinado en el artículo 20 del mismo cuerpo legal, que impide al inspector realizar indicaciones sobre los medios de subsanar las deficiencias en materia de seguridad e higiene. Si se entendía que el inspector no podía referir los mecanismos de prevención necesarios en cada caso por ausencia de conocimientos técnicos, difícilmente podría concebirse que estableciera los plazos de ejecución de dichas medidas.

---

pág. 276.

<sup>1147</sup> GARCIA MURCIA, J., *Responsabilidades y Sanciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 42.

<sup>1148</sup> APARICIO TOBAR, J., “La obligación de seguridad y los sujetos obligados. La panoplia de responsabilidades y los sujetos responsables”, en AA.VV., *Siniestralidad laboral y derecho penal*, Madrid, Consejo de General del Poder Judicial, 2006, pág. 15.

<sup>1149</sup> Artículos 46, 47, 60, 64 y 65 del Reglamento de 1 de marzo de 1906.

Frente al acta de apercibimiento en materia de prevención de riesgos laborales, el patrono puede recurrir en un plazo de quince días ante el Instituto de Reformas Sociales, impugnando tanto contra el contenido material de la misma, como contra los plazos otorgados para corregir las deficiencias. El Instituto resolverá con la mayor brevedad posible, oyendo en este caso a la Junta técnica, y en caso de higiene y salubridad al Consejo de Sanidad (art. 50 del Reglamento).

Si el apercibimiento no se cumpliera, el inspector denunciará la infracción haciéndola constar en el libro de visitas y levantando acta por triplicado. En las infracciones relativas a prevención de accidentes, el ejemplar del acta que el inspector dirige al Instituto se acompaña de un oficio en que propone razonadamente la penalidad que proceda (art. 54 del Reglamento). Además, y a efectos de aplicación de la multa, otro ejemplar del acta lo remite el inspector con su informe detallado, a la autoridad municipal o provincial competente, la cual impondrá la sanción que corresponda de acuerdo a las leyes y a la entidad de la infracción (art. 60 del Reglamento).

Respecto al sistema de recursos contra las infracciones impuestas por faltas en la previsión de accidentes del trabajo, el Reglamento establece un doble sistema según el órgano que impuso la sanción, resultando requisito indispensable para la interposición de los mismos el previo pago de la penalidad propuesta. Contra las multas impuestas por el alcalde cabe recurso de queja ante el gobernador en el plazo de 10 días desde la notificación, resolviendo éste de modo definitivo, sin ulterior recurso, y dando cuenta de ello al Ministerio de la Gobernación y al Instituto (artículo 83). Si las multas las impuso el gobernador, el recurso se interpondrá ante el Ministerio de la Gobernación, que oírá preceptivamente al Instituto de Reformas Sociales en el plazo de diez días (artículo 84). Las multas se pagarán en efectivo en las cajas de las Juntas de reformas sociales, municipales o provinciales, competentes en cada caso (artículo 85 del Reglamento).

Quedaba configurado de este modo un auténtico procedimiento administrativo de infracciones y sanciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo y se culmina la implementación del régimen de responsabilidades establecido en el Capítulo VI del

Reglamento de la Ley de Accidentes del Trabajo para el caso de que ocurriera un accidente sin las debidas medidas de precaución, pudiendo derivarse para el patrono en este caso responsabilidad de naturaleza penal, civil y administrativa<sup>1150</sup>.

## **15.- LA REALIDAD DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN ESPAÑA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX A PARTIR DEL ANÁLISIS DE LA MEMORIA DEL SERVICIO DE INSPECCIÓN DE 1907.**

El servicio de inspección de trabajo comenzó efectivamente a desempeñar las funciones que les fueron encomendadas a partir del año 1907. Pese a la escasez de medios materiales y el reducido personal con el que el servicio contaba, durante el primer año de actividad fueron realizadas numerosas actuaciones y visitas que quedaron recogidas en la Memoria del Servicio de Inspección de 1907. Constituye ésta la primera memoria del servicio y un documento de gran interés histórico, sociológico y jurídico que nos ilustra sobre diferentes extremos en relación a la prevención de riesgos laborales en los primeros años del s. XX, así como del grado de cumplimiento e implantación, que en la práctica, tenía en las industrias y talleres españoles la primera normativa social y preventiva dictada.

### **15.1. Situación general de la seguridad e higiene en el trabajo en la industria española a principios del siglo XX.**

La Memoria del Servicio de la Inspección de 1907 no hace sino constatar el deficiente estado en el que se encuentra la seguridad e higiene del trabajo en nuestra industria en los primeros años del s. XX. El escaso periodo transcurrido desde la entrada en vigor de la normativa protectora, la reciente creación del servicio de inspección, la ausencia de procedimientos administrativos y judiciales adecuados y el retraso que desde el punto de vista científico existía en España en materia preventiva, hacía que fuera previsible esta situación. No obstante, ya en el informe de 1907 se comienzan a apreciar los frutos de la labor, que durante los años inmediatamente anteriores había sido llevada a cabo por el legislador español, y principalmente la ingente tarea desarrollada en materia preventiva por el Instituto de Reformas Sociales.

---

<sup>1150</sup> BERTRANS SOLSONA, J., *Manual Práctico del Patrono y Obrero ante el Tribunal Industrial*, cit.,

Aunque a grandes rasgos los inspectores regionales coinciden en sus conclusiones en materia preventiva dibujando un panorama más o menos homogéneo, sus informes también llegan en ocasiones a apreciaciones dispares que resultan de interés para valorar los diferentes grados de implantación de la normativa preventiva atendiendo a su ámbito de aplicación geográfico. En este sentido, y de acuerdo a los informes emitidos por los inspectores regionales en 1907, cabe clasificar la situación de la prevención de riesgos laborales en España del siguiente modo<sup>1151</sup>:

- No existen ningún tipo de medidas higiénicas o de seguridad. Es el caso de la región primera y de la segunda<sup>1152</sup>. Respecto a esta última, el informe determina algunas excepciones, indicando que la deficiente situación trae causa principalmente de la ignorancia de patronos y obreros sobre la importancia de la seguridad e higiene en el trabajo. De las 242 visitas realizadas en la región segunda en el año 1907 se encontraron 747 faltas en materia de seguridad y 130 en materia de higiene<sup>1153</sup>. En este mismo apartado se podría incluir el informe de la región cuarta<sup>1154</sup> y el exiguo informe emitido por el inspector regional de la región octava<sup>1155</sup>, donde a pesar de la brevedad de su actuación, en las siete visitas que realizó se encontró en todas con alguna infracción en materia de seguridad e higiene.
- La situación preventiva es insatisfactoria, resultando mucho más deficientes las condiciones higiénicas de los trabajadores que las de seguridad. En este sentido se pronuncian los informes de los inspectores regionales de la quinta<sup>1156</sup> y de la sexta región, éste último en un completo y detallado estudio<sup>1157</sup>.

---

pág. 105 y 106.

<sup>1151</sup> No se contempla la situación de las Islas Canarias, por no haberse emitido en el año 1907 informe al respecto.

<sup>1152</sup> Compuesta la primera por las provincias de Madrid, Badajoz, Cáceres, Ciudad Real, Guadalajara y Toledo, y la segunda por las provincias catalanas.

<sup>1153</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 55 (1909), pág. 663.

<sup>1154</sup> Formada por las provincias gallegas, León y Oviedo.

<sup>1155</sup> Formada por las provincias de Huesca, Teruel, Zaragoza, Soria y Navarra.

<sup>1156</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 58 (1909), pág. 990. Completo informe.

<sup>1157</sup> La quinta región estaba formada por las provincias andaluzas y la sexta por las de Alicante, Castellón,

- Pese a la existencia de múltiples deficiencias en materia de seguridad e higiene existe un cumplimiento moderado de la normativa preventiva. Es éste el caso de la región tercera<sup>1158</sup>. En esta región, de las 176 fábricas visitadas, se encuentra que en 81 de ellas se daba un cumplimiento aceptable de la normativa en materia de protección y seguridad de los trabajadores.
- El estado de la seguridad e higiene es aceptable. Así se pronuncia el informe del inspector de Baleares, al señalar que, junto a pequeñas irregularidades en materia de seguridad, el principal problema en esa región en materia preventiva radicaba en el sector de la construcción y, en concreto, en la configuración de los andamios, dejando constancia que a través de su actuación se había solventado durante el año dichas deficiencias. En parecidos términos se pronuncia el inspector regional de la séptima región<sup>1159</sup>, al señalar que, pese a su escasa labor desarrollada ha constatado en la región que, debido principalmente al carácter familiar de la industria y a la escasez de maquinaria, no existen riesgos destacables<sup>1160</sup>.

### **15.2 La seguridad industrial en la Memoria del Servicio de Inspección de 1907.**

Durante su primer año de actuación la labor de los inspectores de trabajo en materia de seguridad se centró en el análisis de la maquinaria existente en las diferentes industrias y talleres visitados, así como en la verificación del cumplimiento de la Real Orden de 2 de agosto de 1900 por la que se aprobaba el catálogo de mecanismos preventivos.

Dando cuenta de su labor pedagógica y divulgadora, en muchas ocasiones los inspectores actuantes explicaban a los industriales y obreros los mecanismos de protección a emplear en la maquinaria, en contradicción aparente con lo dispuesto en el artículo 20 del Reglamento de 1 de marzo de 1906.

---

Valencia, Cuenca, Albacete y Murcia.

<sup>1158</sup> Formada por las provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya, Logroño y Santander.

<sup>1159</sup> Constituida por las provincias de Valladolid, Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia y Zamora.

<sup>1160</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 60 (1909), pág. 1243.

Como norma general, los inspectores en sus visitas a fábricas y talleres constatan que la maquinaria empleada en los mismos carece de los mecanismos protectores adecuados que garanticen eficazmente la seguridad de los operarios que las emplean, incumpléndose en buena medida los mecanismos preventivos establecidos en el catálogo de 2 de agosto de 1900. Este incumplimiento aún siendo generalizado, variaba de unas industrias a otras según la antigüedad de la maquinaria que empleen, ya que, tal y como constataba en su informe el inspector de la región sexta, la nueva maquinaria cuenta con todas las protecciones requeridas.

De este modo, y pese a las salvedades referidas, se puede afirmar con carácter general extrapolando a todo el Estado el informe del inspector de la región primera, que en la gran mayoría de industrias de nuestro país existían constantes peligros para los obreros, que éstos afrontaban inconscientemente, siendo el número de faltas de seguridad cometidas muy grande, y existiendo provincias “*donde no se conocen los mecanismos preventivos de accidentes*”<sup>1161</sup>.

A pesar de ello, en sus primeras actuaciones, los inspectores se mostraban optimistas en cuanto a las consecuencias positivas que se derivarían de las mismas a corto y medio plazo. En este sentido, el inspector regional de la región primera señala que, gracias a su labor existirá una mejora considerable en los años venideros en materia de seguridad, trayendo como consecuencia lógica una disminución de los accidentes del trabajo<sup>1162</sup>. Este optimismo venía en buena medida alimentado, como reconoce el informe del inspector de la región sexta, por la relativa sencillez de la solución a los problemas. En muchas ocasiones, se constataban como las deficiencias en materia de seguridad podían ser solventadas de modo rápido, sencillo y barato, llegando incluso a no costar dinero, puesto que muchas veces venían ocasionadas única y exclusivamente por la ignorancia del elemento patronal.

### **15.3 La higiene en la industria española a partir de la Memoria de Inspección de 1907.**

---

<sup>1161</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 54 (1908), pág. 550. Se refería el Inspector en concreto a las provincias de Badajoz y Cáceres.

<sup>1162</sup> *Ibidem*, pág. 548.

La propia estructura interna de la industria española y de sus instalaciones, “montadas...hace muchos años cuando estos conceptos no tenían la importancia social que hoy encierran y cuando las ideas no eran tan claras y precisas como hoy en día en lo que al trabajo se refiere, y creadas...sin capital adecuado y sin grandes conocimientos en muchos casos” hacia preciso un papel tolerante de la inspección frente a este extremo, limitándose a aconsejar o planificar modificaciones en el tiempo, pues de lo contrario, la industria se vería gravemente perjudicada<sup>1163</sup>.

Como norma general, las condiciones higiénicas de las industrias y talleres en España a principios del siglo XX son muy deficientes, exigiendo en muchos de los casos una renovación total de las instalaciones de las mismas<sup>1164</sup>. Las actuaciones inspectoras acreditan que los establecimientos de nueva implantación y los grandes talleres e industrias son mucho más salubres e higiénicos que los pequeños y antiguos<sup>1165</sup>.

Los diferentes informes regionales nos detallan las principales industrias y actividades antihigiénicas que predominan en sus respectivas zonas de actuación. Así, en la región primera, se enumeran las fábricas de tejidos, húmedas e infectas, las de curtidos que dificultan la respiración, cordelerías, cargadas de polvo “que da el aspecto de niebla”, las fábricas de energía eléctrica, carentes de ventilación adecuada y las imprentas insalubres, productoras de una intoxicación lenta, y donde el ácido sulfúrico es manejado sin precaución alguna<sup>1166</sup>. En idénticos términos relata la situación higiénica en el levante español el inspector de la región sexta, achacando muchas de las deficiencias higiénicas encontradas en sus visitas a la ignorancia de patronos y obreros. Entre las fábricas visitadas destacan por su insalubridad las industrias del tabaco y todas las industrias del trapo y tejidos<sup>1167</sup>.

De las actuaciones inspectoras en fábricas e industrias catalanas llevadas a cabo

---

<sup>1163</sup> *Ibid*, pág. 549.

<sup>1164</sup> En este sentido se pronuncian los informes de los inspectores regionales de la tercera y sexta región.

<sup>1165</sup> Así se refieren los informes de la región séptima y del inspector de Baleares.

<sup>1166</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 54 (1908), pág. 550.

<sup>1167</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 59(1909),



durante 1907, en más de un 57% de los casos se encontraron deficiencias higiénicas destacables: falta de luz y aire, posturas forzadas, humedad, deficiencia de la instalación sanitaria de fábricas. Junto a estas deficiencias generales, existían otras propias de cada industria: el polvo en las harineras y en los talleres de cardado y de vareo de hilos de lana, el olor de los mataderos y de las fábricas de productos químicos y de blanqueo, de bujías de parafina y de las tenerías y tintorerías, utilizadoras de amoniaco, la temperatura abrasadora en que trabajaban fundidores, vidrieros, fogoneros, planchadoras y panaderos y el ruido en caldererías, en talleres metalúrgicos, en las fábricas de espejos metálicos o en las salas de telares<sup>1168</sup>.

Respecto a la quinta región, la Memoria, tras constatar la nefasta situación higiénica que padecen las industrias y talleres andaluces, señala varias de las actividades más insalubres que existen en esa zona, indicando en muchos de los casos las medidas higiénicas que les era preciso adoptar. Así, y de modo detallado se describen las fábricas de tabacos y cerillas, las fábricas de tejidos e industrias de algodón de Málaga y Antequera, la fábrica de seda de Ugíjar, las fábricas de empacar esparto o de embarrilado de sebo de Almería, las fundiciones de plomo o de cobre como la de Riotinto y las industrias de cerámicas y de porcelana como “*La Cartuja*” de Sevilla. Especial mención merece la situación de la fundición de plomo de la Sociedad Minera y Metalúrgica de Peñarroya, en Pueblo Nuevo del Terrible (Córdoba), que siendo la empresa más grande e importante en España de las de su tipo, no tiene baños, ni aparatos de protección de las vías respiratorias de los obreros contra los polvos nocivos.

Como excepción a la paupérrima situación higiénica que tenían las fábricas y talleres españoles, conviene destacar la situación existente en la próspera industria de la tercera región, la cual a pesar de tener numerosas carencias, se podía considerar como la más higiénica del territorio estatal, teniendo en cuenta que de las 176 visitas efectuadas por la inspección en el año 1907, únicamente se apreciaron en seis de los casos condiciones higiénicas deficientes. Junto a ellas, se significaba en la Memoria, la situación de las industrias en las Islas Baleares las cuales por su reciente implantación contaban por lo

---

pág. 1128.

<sup>1168</sup> Detalla este punto ROMERO-MAURA, J., *La rosa de fuego. El obrerismo barcelonés de 1899 a 1909*, cit., pág. 142 y ss.

general con condiciones higiénicas óptimas.

#### 15.4 El incumplimiento de la normativa protectora de mujeres y niños.

El contenido de la Memoria del Servicio de Inspección de 1907 puso de relieve el grado de incumplimiento de la Ley de 1900 sobre las condiciones de trabajo de mujeres y niños en cuanto a sus prescripciones preventivas<sup>1169</sup>.

El trabajo de niños y menores en industrias insalubres y peligrosas se constató en muchas de las visitas efectuadas por los inspectores. En la primera región se detectan niños de 9 años trabajando en industrias insalubres como en cordelerías o imprentas<sup>1170</sup>. Es de destacar su grado de incumplimiento, sobre todo en la provincia de Badajoz, donde es “*infringida escandalosamente*”<sup>1171</sup>. En Cataluña, la situación a este respecto era a juicio de la inspección de gran trascendencia, señalando el informe que ni existe seguridad, ni higiene, ni salubridad en el trabajo de los menores<sup>1172</sup>. Entre los sectores donde el incumplimiento es mayor se destacan las fábricas de tejidos y los hilados de algodón. Era en el sector textil donde concurría el mayor grado de incumplimiento de la Ley de 13 de marzo de 1900 respecto al trabajo de menores. Además de Cataluña, los informes de las regiones tercera, cuarta y sexta así lo atestiguan, en relación con sus correspondientes ámbitos de actuación geográfica.

El panorama en Andalucía no era más halagüeño que el que mostraba Cataluña. El trabajo de los niños andaluces era común en industrias insalubres y peligrosas. Así se encontraron menores en la industria de empaque de esparto de Almería, en fábricas textiles y de algodón, en algunas industrias químicas, como las dedicadas al fósforo y en fábricas de azúcar o de vidrio, sin que las Juntas de reformas sociales hicieran labor alguna, mostrándose impasibles antes los flagrantes incumplimientos de la Ley de 13 de marzo de

---

<sup>1169</sup> ESPUNY TOMAS, M.J., “Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)”, en *IUSLabor-Revista electrónica*, Universitat Pompeu Fabra, nº 1, 2006. <http://www.upf.edu/iuslabor/012006/Historia.MJesusEspuny.htm> [Consulta: 20 de febrero de 2007]

<sup>1170</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 54 (1908), pág. 550.

<sup>1171</sup> *Ibidem*, pág. 551.

<sup>1172</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 56 (1909), pág. 774. El informe de inspección de la región segunda, explica como el Inspector pudo comprobar en

1900<sup>1173</sup>. Idénticos incumplimientos se señalan en el informe correspondiente a la cuarta región, donde las visitas de inspección comprueban la existencia de niños trabajando en hilados de algodón y en fábricas de tabacos<sup>1174</sup>.

Especial mención merece el completo informe de la sexta región, en la que la actuación inspectora demuestra que trabajan menores en la industria textil y lanera y en otras industrias insalubres<sup>1175</sup>. Es ilustrativo el exhaustivo informe sobre Bocairente, en Valencia, en el cual, en visita sobre el cumplimiento de la Ley de mujeres y niños a la industria lanera, el inspector actuante ve como existen “*tornos servidos por mujeres con el niño de pecho en brazos, y a su lado uno o dos hermanitos de tres a cinco y seis años... que se conserva la costumbre adquirida desde los principios de esta industria*”<sup>1176</sup>. No obstante las infracciones observadas, el inspector esgrimiendo argumentos propios de economía política, señala en su informe que prescindir radicalmente de la mano de obra que representan mujeres y niños supondría la ruina del sector lanero, por lo que se deben buscar fórmulas que integren los derechos de los menores con la pervivencia y mantenimiento de la industria.

Como ocurría en materia de seguridad e higiene en general, el mayor cumplimiento de la normativa sobre el trabajo de menores se producía en la región tercera. Aún así, se constataron en diferentes visitas inspectoras a establecimientos situados en dicha región el trabajo desarrollado por menores en industrias insalubres o peligrosas<sup>1177</sup>.

En relación con la normativa sobre descanso después del parto y lactancia establecida en la Ley de 13 de marzo de 1900, la Memoria de 1907 no nos proporciona excesivos datos, si bien las referencias que se hacen a la misma determinan que sus prescripciones no eran cumplidas por las empresas<sup>1178</sup>. Mayor información se obtiene de

---

industrias como niños de 8 años, trabajaban una media de 69 horas a la semana.

<sup>1173</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 57 (1909), pág. 923.

<sup>1174</sup> *Ibidem*, pág. 896.

<sup>1175</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 59 (1909), pág. 1121.

<sup>1176</sup> *Ibidem*, pág. 1136.

<sup>1177</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 56 (1909), pág. 798.

<sup>1178</sup> Así se refiere el informe de la región primera. Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del*

la Memoria en referencia al certificado médico exigido por el art. 10 de la Ley de 13 de marzo de 1900. A este respecto, se señala que “*en todos los establecimientos y fábricas visitados donde trabajan mujeres y niños están incumplidos en absoluto los artículos referentes a la obligación que existe de considerar como condición previa para la admisión al trabajo de esa clase de obreros, la presentación del oportuno certificado facultativo en que se exprese, de una manera clara y precisa que el trabajo que han de efectuar no es superior a sus fuerzas, que no padecen enfermedad contagiosa e infecciosa y que están vacunados en época oportuna...*”<sup>1179</sup>. La falta del preceptivo certificado de vacunaciones de mujeres y niños es expresamente recogida en el informe de la región primera<sup>1180</sup> y por el informe de la región tercera<sup>1181</sup>, los cuales determinan que los certificados nunca se exigen por parte de los patronos. Excepcionalmente, la Memoria de Inspección señala que sí que se cumple con este requisito en Andalucía, en el sector del hierro y otros metales y en determinadas industrias radicadas en la región sexta.

### **15.5 Las industrias pioneras en materia preventiva en España.**

Como se ha expuesto, la situación en materia preventiva en las industrias españolas era muy deficiente como norma general en los primeros años del s. XX. La Memoria de la Inspección de 1907 nos da buena cuenta de ello. Sin embargo, toda generalización acarrea injusticias, incluso en casos como el que nos ocupa. Es por ello, que no sería justo el omitir en este punto de la tesis, aún a título meramente enunciativo, la existencia de varias empresas que se configuraron como pioneras de la prevención en nuestro país. Nos referimos a varias industrias y talleres que siendo visitadas por la inspección en el mismo año 1907, se mostraban como ejemplos de organizaciones productivas seguras y eficaces y como excelentes ejemplos del fiel cumplimiento de las incipientes normas de seguridad e

---

*Instituto de Reformas Sociales*, nº 54 (1908), pág. 554.

<sup>1179</sup> *Memoria del Servicio de Inspección de Trabajo de 1907*, recogida en ESPUNY TOMAS, M.J., “El treball infantil i de menors...”, cit., pág. 78.

<sup>1180</sup> *Memoria del Servicio de Inspección en 1907*, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 54 (1908), pág. 554.

<sup>1181</sup> *Memoria del Servicio de Inspección en 1907*, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 56 (1909), pág. 798.

higiene en el trabajo que iban surgiendo en nuestro país. Entre estas industrias podemos señalar las que siguen:

- En la primera región, las fábricas de harinas y panaderías y la industria eléctrica “*La Central del Norte*”<sup>1182</sup>.
- En la Cataluña, la fábrica de tejidos de seda de Reus, la fábrica de gas de Valls y la fundición de plomo de Bellmunt<sup>1183</sup>.
- En la tercera región, la fábrica de platería “*Sociedad Anónima de Anduiza*”, de Bilbao y la fábrica de naipes de Heraclio Fournier de Vitoria<sup>1184</sup>. Además, las fábricas de papel de Guipúzcoa y en general todas las instalaciones en esta provincia y de Logroño<sup>1185</sup>.
- En la Andalucía, la sociedad explotadora de las minas de Riotinto, en cuanto que costea un hospital para los accidentados, proveyéndolos de todo, “*incluso de tabaco*”, y el establecimiento marítimo de Matagorda, de la Compañía Transatlántica, en el cual se protegen las máquinas, siendo las condiciones higiénicas de los trabajadores óptimas y socorriendo a los obreros con todo el jornal en caso de que caigan enfermos<sup>1186</sup>.

## **15.6 Conclusiones preventivas a partir de la Memoria de la Inspección de 1907.**

En base a lo desarrollado en los apartados anteriores, y con afán sintetizador, de los

---

<sup>1182</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 54 (1908), pág. 550.

<sup>1183</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 56 (1909), pág. 772.

<sup>1184</sup> *Ibidem*, pág. 795.

<sup>1185</sup> *Ibid.* pág. 793.

<sup>1186</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 57 (1909), pág. 917.

contenidos de la Memoria del Servicio de Inspección se coligen las siguientes conclusiones en materia preventiva:

- Existe en las industrias y talleres españoles un alto grado de desconocimiento de la normativa en materia de seguridad e higiene. No obstante, se constata la existencia de empresas, que aunque en un número reducido y con carácter excepcional, conocen la normativa, cumpliendo fielmente las disposiciones preventivas.
- El informe de inspección refleja el incumplimiento generalizado de la normativa de trabajo de mujeres y niños y el fracaso de las Juntas locales y provinciales de reformas sociales como órganos de vigilancia del cumplimiento de dicha normativa.
- El legislador era consciente que la efectiva implantación de condiciones de seguridad y salud en el trabajo en la industria española precisaba una profunda labor preparatoria, que debía conducir del “*estado de anarquía al estado de derecho*”<sup>1187</sup>, siendo necesaria la implementación de un sistema de propaganda, concienciación y apostolado, que debía ser guiado por la actuación inspectora. En este sentido, la labor del inspector consiste en procurar atraer la voluntad de patronos y obreros, razonando y aún discutiendo “*para llevar el ánimo de cada uno al convencimiento del punto medio en que han de plantearse los problemas cuya solución perseguimos todos, soluciones que han de ser razonables para que, persistiendo, se puedan conseguir después nuevas ventajas*”, y todo ello, teniendo en cuenta el escaso desarrollo de la cultura preventiva en nuestro país y su realidad social y económica a principios del s.XX<sup>1188</sup>. En este punto, el legislador de principios de siglo nos da un ejemplo a seguir en relación con los sistemas de implantación progresiva de todo un conjunto de normas, previa concienciación a sus destinatarios sobre los beneficios que se derivan de su cumplimiento.
- Si en los inicios de cualquier normativa social la labor transaccional y didáctica de

---

<sup>1187</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1908, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 68 (1910), pág. 776.

<sup>1188</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 60 (1909),

la inspección es aconsejable, en materia de seguridad e higiene lo era de manera más acentuada, debido a la gran ignorancia que existía en la sociedad española sobre este tema y a los costes sociales que a la empresa le representaba en muchas ocasiones su adaptación a las disposiciones higiénicas<sup>1189</sup>. Además, su efectiva implantación requería la superación de la costumbre extendida en el tejido industrial español de que las relaciones del trabajo no se encontraban reguladas por ninguna norma. Sólo con un trabajo lento, continuo y perseverante cambiaría el estado las cosas, concienciando a patronos y obreros de los beneficios que les reportará el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene<sup>1190</sup>.

- Las disposiciones higiénicas encuentran mayor obstáculo a la hora de ser cumplidas, pues no existe una normativa clara sobre la materia y además su incumplimiento no traía consecuencias económicas al patrono. A todo ello debe añadirse que, en muchas de las ocasiones, su cumplimiento resultaba demasiado gravoso para el patrono al exigir la remodelación del local. En materia de seguridad, la normativa ofrece un mejor cumplimiento debido a que su normativa es más clara (Ley de Accidentes del Trabajo, de 1900 o Real Orden de 2 de agosto de 1900) y que de su trasgresión se derivan consecuencias económicas directas para el patrono.
  
- Los patronos se mostraban colaboradores con las solicitudes y requerimientos que les formulaban los inspectores de trabajo, siendo conscientes que cuanto más seguras fueran las fábricas menores indemnizaciones pagarían. Sin embargo, junto a estas actitudes, también se detectan muchos empresarios que incumplen la normativa por ignorancia, por desconocimiento de los mecanismos de protección y en no pocas de las ocasiones, por evitar gastos.
  
- El obrero ve en el inspector un elemento de ayuda y de defensa de los intereses de su seguridad y de su salud profesional, sin embargo se detecta en estos primeros

---

pág. 1230.

<sup>1189</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 54 (1908), pág. 549.

<sup>1190</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 57 (1909), pág. 894.

años del s. XX una actitud reticente al cumplimiento de la normativa que les protege. En diferentes visitas de inspección se observa como obreros rechazan la utilización de aparatos de protección para los ojos o respiradores porque los consideran innecesarios o incómodos<sup>1191</sup>. Sin embargo, en muchas de las ocasiones lo que ocurría en realidad era que no existían equipos de protección, y que si existían eran propiedad de los operarios que los debían sufragar, con lo cual al serles incomodo y suponerles un coste, preferían prescindir de ellos, aún a costa de ir en perjuicio de la propia salud<sup>1192</sup>.

- La actuación de los inspectores persigue la integración de la prevención en el seno del proceso productivo. Con esta finalidad, su labor se desarrolla en varios sentidos. Por una parte se trata de convencer a los patronos de los beneficios industriales que les proporcionará el cumplimiento de las medidas de seguridad, ya que obtendrán más rendimiento a sus operarios y pagarán primas de seguro más baratas. Por otra parte, al obrero se le convence hablando su mismo idioma, dándole importancia, y al capataz, exigiéndole que imponga las medidas de seguridad a sus operarios, incluso adoptando, frente a los que incumplan, medidas correctoras. De este modo, todas las partes, de mutuo acuerdo, mediando el inspector, lograban conseguir la implantación de la prevención en la organización

---

<sup>1191</sup> Se deja constancia de este extremo, en el completo informe del inspector de la región quinta, en la industria de cerámica de “La Cartuja” de Sevilla y en la fábrica de botellas “*Compagnie générale des verreries espagnoles*”, donde el empresario fue incapaz de que los obreros emplearan los equipos de protección de los ojos, con el fin de preservales frente a la acción del polvo. Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 58 (1909), pág. 993. La misma situación se produce en Valencia, en los procedimientos usados para timbrar con purpurina el papel que envuelve las naranjas, donde en un ambiente irrespirable los obreros simplemente se tapan con un pañuelo, negándose a emplear mascarillas porque les causaba molestias. Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 59 (1909), pág. 1122.

<sup>1192</sup> Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 59 (1909), pág. 1123. Sin embargo, en una visita de la inspección a una fábrica de Castellón, se observa como varios operarios tenían a su disposición mascarillas y gafas de protección, de buena calidad, provenientes de Alemania y sufragadas por el patrono y que no eran empleadas porque el resto de operarios se burlaban de ellos. El inspector en su actuación requiere al patrono para que obligue a sus operarios a su utilización, reafirmando el poder de dirección del empresario en relación con la seguridad e higiene en el trabajo. Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 59 (1909), pág. 1124. En esta ausencia de interés por parte del elemento obrero en cuanto a la prevención se refiere, se sigue insistiendo en los años posteriores. Memoria del Servicio de Inspección en 1908, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 68 (1910), pág. 811. Al describir los resultados obtenidos en la 5ª región el inspector regional constata que se han visto en diferentes fábricas amontonados mecanismos de protección de las máquinas, porque los operarios las arrancaban considerándolas como un estorbo. De este modo, “*a la resistencia de los patronos a realizar mejoras que puedan causarles gastos, se une la vanidosa ignorancia de los obreros, que, haciendo alarde de su pericia y confianza de su trabajo, prescinden de la garantía de su seguridad*”. Memoria del Servicio de Inspección en 1908, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 72 (1910), pág. 1373.



productiva<sup>1193</sup>.

## **16.- LA NORMATIVA PREVENTIVA MÁS ALLÁ DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES.**

Como ha quedado perfectamente ilustrado, desde la constitución del Instituto de Reformas Sociales en 1903, fue este organismo el que impulsó y canalizó toda la acción administrativa en materia de prevención de riesgos laborales. A las actuaciones directas o indirectas del mismo se deben los principales proyectos de seguridad e higiene en el trabajo, las más importantes modificaciones normativas en la materia y los avances científicos más interesantes en cuestión preventiva en el periodo de referencia (1903-1907). Con todo, y a pesar de ello, no cabe infravalorar la importancia de otras normas que desde diferentes ámbitos de la administración fueron dictadas en materia de seguridad e higiene, y que apuntaban ya a la indispensable coordinación administrativa en la materia y su necesaria regulación desde un punto de vista multidisciplinar. En el presente apartado se relacionan las disposiciones más relevantes dictadas durante el periodo de estudio, mereciendo una especial reseña la Instrucción General de Sanidad Pública de 1904.

### **16.1 Disposiciones preventivas dictadas por los Ministerios de Marina y de Guerra.**

#### *16.1.1 Las Reales Ordenes de 12 de julio y 18 de agosto de 1904.*

Con fecha de 28 de julio de 1904 es publicada en el Boletín Oficial del Ministerio de Marina la Real Orden de 12 de julio<sup>1194</sup>. Esta norma contiene interesantes prescripciones de carácter sanitario para la prevención de accidentes de trabajo en los arsenales, determinando que no se admita en la Maestranza de los arsenales el ingreso como operario eventual de la misma a ningún individuo que, tras ser reconocido, resulte padecer alguna enfermedad cuyo proceso pudiera originar lesiones que motiven la aplicación “*de los beneficios que otorga la ley de accidentes de trabajo*”.

---

<sup>1193</sup> Informe sobre la cantera de Molinet, que se explota para las obras del puerto de Alicante, en Memoria del Servicio de Inspección en 1907, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 60 (1909), pág. 1232.

<sup>1194</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 223.

Con esta finalidad, se determinaba que todo individuo en la Maestranza tenga un documento al que denomina certificado sanitario, en el que conste las enfermedades que padece, y ordena que se proceda al reconocimiento médico de todos y cada uno de los operarios de la Maestranza “*proponiendo para el inmediato despido a los cardíacos y contagiosos*”. Esta última disposición fue aclarada rápidamente por la Real Orden de 18 de agosto de 1904, “*con el objeto de evitar dudas e interpretaciones equivocadas...que pudieran redundar en perjuicio del Estado y de la Justicia*”, según se señalaba en su motivación<sup>1195</sup>. En consecuencia, se suavizaba la redacción de la Orden de 12 de julio admitiéndose excepciones al despido inmediato de los obreros, al señalar que los cardíacos o contagiosos que puedan prestar servicios al Estado, en armonía con su categoría y sin riesgo inmediato de contagio para otros obreros, podrán continuar en los talleres ejerciendo su ocupación.

Asimismo, a aquellos obreros de Maestranza que padezcan afecciones sifilíticas, y en general “*que presenten aspecto repugnante*” debido a enfermedades de la piel, pero que sean susceptibles de curación, se les concederán la licencia temporal necesaria para obtenerla, y serán admitidos a los arsenales, previo reconocimiento médico que determine su “*estado de completa curación, con lo cual haya desaparecido la repugnancia que suelen causar ciertas lesiones*”. No corren igual suerte los enfermos de tuberculosis, a los cuales se les propone de modo inmediato para el despido<sup>1196</sup>.

#### 16.1.2 La Real Orden de 6 de mayo de 1907<sup>1197</sup>.

Esta Real Orden Circular es dictada por el Ministerio de la Gobernación, en atención a la solicitud que le hace el Ministerio de Guerra. Por esta disposición, se procede a requerir a los gobernadores civiles de las provincias a que comuniquen a los capitanes generales de las regiones todos aquellos acuerdos que se refieran a la reglamentación del trabajo en el ramo de la construcción que se adopten en la provincia de su mando, a fin de

---

<sup>1195</sup> DEL NIDO Y TORRES, M., *Ley de Accidentes del Trabajo comentada y concordada*, cit., pág. 159.

<sup>1196</sup> Real Orden de 18 de agosto de 1904, del Ministerio de la Marina.

<sup>1197</sup> *Gaceta*, 9 de mayo de 1907, número 129, pág. 540.

que por este medio puedan tener conocimiento oficial las comandancias de ingenieros de tales acuerdos, tan importantes para la ejecución de las obras.

Se busca con esta disposición que la normativa municipal en materia de construcción y, especialmente aquella que se refiere a las condiciones generales de trabajo en cada localidad, sea conocida por los ingenieros dependientes de la administración, y que puedan aplicarla a los obreros dependientes de ellos<sup>1198</sup>. Esta información también se tenía que extender a las normas preventivas que emanaban de las autoridades locales, principalmente en lo referente a los andamios y trámites administrativos en cuanto al inicio de la obra, persiguiéndose en último término homogeneizar las condiciones de seguridad y salubridad de todos los obreros con independencia de la naturaleza pública o privada de su patrono

## 16.2 La Instrucción General de Sanidad Pública de 1904

Constituye ésta una de las disposiciones esenciales que determina el desarrollo de la medicina del trabajo o de la salud pública en España. La promulgación de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900 supuso un revulsivo en las especialidades médicas, tanto en lo que se refiere a la salud pública, como en desarrollo de la cirugía y la quirúrgica y el correspondiente surgimiento de médicos “*que se dedican al cuidado y estimación de estos accidentes de la industria*”<sup>1199</sup>.

---

<sup>1198</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, Alicante, cit., pág. 42.

<sup>1199</sup> SAN MARTIN, A., “Comentarios a la Ley de Accidentes de Trabajo”, en *Revista de Obras Públicas*, nº 1466 (1903), pág. 581. El Dr. San Martín, en su artículo señala como entre la legislación social y la medicina se ha creado una “*curiosa reciprocidad científica*”, dando lugar la Ley de Accidentes del Trabajo a una nueva rama de ciencias médicas. En efecto, hasta la promulgación de las leyes sociales, la cirugía sólo se preocupaba de los casos graves. “*En el día, gracias a la ley referida, estudiamos al mínimo detalle, el mecanismo de estos accidentes*”. Con la protección social a los accidentes de trabajo, se requerían profesionales sanitarios, con capacidades quirúrgicas, conocimientos de medicina interna o de la entonces “*portentosa radiografía...hasta el extremo que en muchos puntos del extranjero van fundándose establecimientos representantes genuinos de la nueva especialidad y provistos de todo lo necesario para diagnosticar y corregir las consecuencias de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales ajenas*”. La situación en España en torno a este particular era de retraso relativo, si bien, ya se había detectado la necesidad de contar con estos especialistas sanitarios en el Congreso Español de Seguros celebrado en Bilbao en Octubre de 1902. SAN MARTIN, A., “Comentarios a la Ley de Accidentes de Trabajo”, en *Revista de Obras Públicas*, nº 1467 (1903), pág. 594.

El estudio conjunto de esta norma con las leyes y normas laborales se justifica, en cuanto que éstas “*son un requisito previo indispensable para cualquier programa efectivo de salud ocupacional. Históricamente el desarrollo de la normativa protectora del trabajo no puede desligarse del proceso de formación de una especialidad médica como la salud laboral, o si se prefiere la medicina del trabajo*”<sup>1200</sup>. Por lo tanto, es requisito necesario conocer la normativa sanitaria de principios de siglo, con el fin de comprender de un modo global el sistema de protección en materia de seguridad e higiene con que el Estado quería proveer al trabajador. La integración entre el lo laboral y lo sanitario queda plasmada en la disposición transitoria cuarta de la norma en cuestión, que determina que tres consejeros de sanidad y tres individuos del Instituto de Reformas Sociales, nombrados por las respectivas corporaciones, harán un Reglamento de higiene de fábricas y talleres presididos por el Vicepresidente del Real Consejo de Sanidad. Queda de este modo vinculado orgánicamente trabajo, salud e higiene, siendo consciente el legislador de la época, que el deficiente nivel de condiciones de salubridad en el trabajo requería una respuesta por parte de la legislación social, pero también por las autoridades sanitarias.

Ya con anterioridad a la entrada en vigor de esta Instrucción, se había promulgado diferente normativa en materia de salud pública, pero esta normativa, muy dispersa, no se refería directamente a la higiene en el ámbito de las industrias<sup>1201</sup>. Sin embargo, la doctrina de finales del s. XX sí que consideraba este asunto como uno de los principales entre los que se había de ocupar la administración, debiendo ejercer una adecuada labor de policía sanitaria y estando obligada a vigilar que todos los establecimientos fabriles y talleres reunieran las condiciones de salubridad que prescribieran en su caso, las ordenanzas y reglamentos del ramo<sup>1202</sup>. Aunque estas ordenanzas y reglamentos internos de la empresa brillaron por su ausencia, sí que hay constancia de que diferentes empresas privadas, en cumplimiento de las disposiciones preventivas de la legislación sobre accidentes de trabajo y de las normativas locales de policía sanitaria, habían establecido

---

<sup>1200</sup> BERNABEU MESTRE, J., PERDIGUERO GIL, E. y ZARAGOZA FERRÁNDEZ, P., “Medicina de Trabajo en España...”, cit., pág. 295. Sobre la relación entre medicina y trabajo, CUESTA BUSTILLO, J., “Un punto de encuentro entre medicina y trabajo: debates sobre el seguro de enfermedad durante los años veinte, en España”, en AA.VV., *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, cit., páginas 321-347.

<sup>1201</sup> MARTINEZ ALCUBILLA, M., *Diccionario de la Administración Española*, Madrid, Administración, 2ª edición, 1869, tomo IX, pág. 72. y tomo XII, pág. 577.

<sup>1202</sup> MARTINEZ ALCUBILLA, M., *Diccionario de la Administración Española*, Madrid, Administración, 2ª

medidas dirigidas a mejorar la higiene y las condiciones de salubridad en sus instalaciones<sup>1203</sup>.

El Real Decreto de 12 de enero de 1904 aprueba con carácter definitivo la Instrucción General de Sanidad Pública<sup>1204</sup>. En la elaboración de la Instrucción de Sanidad se había observado un proceso de participación muy alto de los sectores implicados. Como reconoce la Exposición de Motivos de la norma, se habían tenido en cuenta para su confección definitiva las múltiples opiniones vertidas, tanto por organismos oficiales como por particulares, los estudios minuciosos sobre la materia de la prensa científica y generalista y la opinión internacional, habiendo presentado antes de su promulgación el texto del Reglamento traducido al francés en el Congreso Internacional de Higiene celebrado en Bruselas en agosto de 1903.

La Instrucción General de Sanidad Pública supone el inicio de la reforma de los servicios sanitarios, del control de las enfermedades transmisibles y de otros problemas sanitarios, tales como la mortalidad materna, la infantil, las enfermedades carenciales y las situaciones endémicas, en muchos casos vinculados con las deficientes condiciones de salubridad existentes en las fábricas e industrias españolas<sup>1205</sup>.

---

edición, 1870, tomo XII, pág. 577.

<sup>1203</sup> Es el ejemplo de la Fábrica de Tabacos de Alicante y las modificaciones operadas en 1901 en materia de seguridad e higiene de sus instalaciones recogidas en el estudio de BALAGUER, E. y BALLESTER, R., “Desigualdades sociales y en salud en función de la ocupación y el sexo. El ejemplo de la fábrica de tabacos de Alicante (1875-1936)”, en AA.VV., *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, cit., pág. 58. Otro ejemplo lo encontramos en la empresa editorial *Blanco y Negro*, que ya desde 1903 contaba con normativa interna sobre accidentes de trabajo y seguridad e higiene, “*dando a sus operarios asistencia médica y botica gratis en sus enfermedades, además de la consulta facultativa dos días por semana en la propia casa de Blanco y Negro; que a los enfermos les paga integro su jornal y a los inválidos para el trabajo les asigna una pensión vitalicia*”. *Abc*, 20 de octubre de 1904, pág. 8 y *Abc*, 17 de noviembre de 1904, pág. 1. La presencia de farmacia gratuita y asistencia facultativa para todos los obreros y familias, cualquiera que sea la causa de la dolencia que padezcan también existía en las minas de La Reunión, en Villanueva, según destaca el Sr. Marvá en su informe sobre el accidente de de 28 de abril de 1904. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 2 (1904), pág. 101. Sin embargo, también hay constancia de que otras explotaciones mineras, como por ejemplo la Compañía de “*Las Herrerías*”, en Sevilla exigía a sus empleados utilizar los servicios sanitarios que estaban obligados a proporcionar de acuerdo a la normativa de policía minera, descontando posteriormente de su jornal la retribución por la asistencia en sus enfermedades, práctica que fue denunciada por la Junta local de Puebla de Guzmán al Instituto de Reformas Sociales. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, nº 13 (1905), pág. 3.

<sup>1204</sup> *Gaceta*, de 22 y 23 de enero de 1904. Por Real Decreto de 14 de julio de 1903, se había aprobado la Instrucción de Sanidad con carácter provisional, *Gaceta*, 15 de julio de 1903.

<sup>1205</sup> MARTINEZ NAVARRO, J.F., “Salud pública y desarrollo de la epidemiología en la España del Siglo XX”, en *Revista Sanitaria de Higiene Pública*, nº 68 (1994), pág. 30.

La norma se compone de 214 artículos agrupados en cinco títulos. Como señala su primer artículo, las funciones de sanidad e higiene pública quedan enmarcadas dentro del Ministerio de la Gobernación. Los siguientes apartados de la norma se ocupan de regular la organización consultiva, formada por el Real Consejo de Sanidad y por las Juntas provinciales y municipales de sanidad, y la organización inspectora, formada por inspectores generales, provinciales y locales en la materia<sup>1206</sup>.

Aunque su articulado se ocupa principalmente de salud pública y de la organización de la administración sanitaria, existen interesantes aportaciones al campo de la seguridad e higiene laborales. Entre otras podemos destacar las que siguen:

- El artículo 54 atribuye a los inspectores municipales de sanidad la función de policía municipal en fábricas y talleres insalubres “*por su iniciativa, o por invitación o requerimiento que reciban*”, debiendo advertir las deficiencias detectadas para su inmediata subsanación. En el caso de que las mismas no fuera atendidas, deberá dar conocimiento de las mismas al alcalde y al inspector provincial de sanidad<sup>1207</sup>. En este punto, las funciones de los inspectores municipales de sanidad resultaban concurrentes con las atribuidas a las Juntas locales y provinciales de reformas sociales, y coincidirán con las que dos años más tarde serán atribuidas a la inspección de trabajo.
- Las funciones de higiene municipal atribuidas a la Junta municipal de sanidad y a los inspectores municipales quedan concretadas en el art. 109 de la Instrucción General. Entre otras, se les asignan tareas de verificación de capacidad, ventilación y demás condiciones sanitarias de viviendas y demás establecimientos, oficiales o privados; la labor de prevención de enfermedades epidémicas, contagiosas o infecciosas, desinfecciones, asilamientos y demás análogos y la supresión, corrección o inspección de establecimientos o industrias nocivas para la salud

---

<sup>1206</sup> Las Juntas provinciales y las municipales de sanidad debían contar con laboratorios de higiene habilitados con el fin de analizar las sustancias alimenticias y tener a su disposición materiales de desinfección con el fin de cumplir sus funciones. MARTINEZ NAVARRO, J.F., “Salud pública y desarrollo...”, cit., pág. 31.

<sup>1207</sup> Se recoge en este punto, lo dispuesto por el Proyecto de Ley de bases para la formación de la Ley de sanidad y en concreto lo dispuesto en la base 3ª, *Gaceta*, 27 de junio de 1899.

pública. En consecuencia, la verificación de las condiciones higiénicas de fábricas, talleres y demás establecimientos entraban en el ámbito de las competencias propias de la denominada higiene municipal. Su ámbito de intervención con finalidad preventiva no venía limitado por sectores de actividad, como se hacía en las normas de seguridad o accidentes de la época, sino que su competencia se extendía a todo establecimiento o industria siempre que pudiera resultar nocivo para la salud pública.

- Los jefes de establecimientos, talleres o fábricas resultan obligados, de acuerdo al art. 124 de la norma, a declarar las enfermedades infecciosas existentes en sus organizaciones, comunicación que realizarán al inspector municipal. Se exige la colaboración de los patronos en la erradicación de las enfermedades contagiosas o infecciosas, con la finalidad última de garantizar las condiciones higiénico-sanitarias de los obreros.
  
- En los artículos 140 a 145 de la Instrucción se regula la necesidad de una previa autorización especial sanitaria para aquellos talleres y fábricas que produzcan gases o emanaciones insalubres, o aquellos que viertan residuos que impurifiquen las corrientes de aguas públicas o destinadas al servicio público. A efectos de esta licencia especial se diferencian establecimientos de primera clase, que son los de menor peligrosidad, y de segunda clase, que requieren una autorización cualificada por parte de los organismos sanitarios provinciales. Será el Reglamento de Sanidad de cada provincia el que normalizará las condiciones higiénicas de los establecimientos o industrias de primera clase y el Real Consejo de Sanidad, máximo organismo en la materia, determinará las precauciones necesarias para los establecimientos clasificados como de segunda clase<sup>1208</sup>.
  
- El régimen sancionador derivado de los incumplimientos de la norma queda recogido en sus artículos 198 a 213. Con el fin de dar cumplimiento a la Instrucción, en el verano de 1904 fueron convocadas las primeras oposiciones para inspectores provinciales. Sin embargo, la falta de previsión de partidas

---

<sup>1208</sup> TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, cit., pág. 266.

presupuestarias para los sueldos de los inspectores, los escasos medios materiales con los que se contaban y su escasa independencia frente a gobernadores civiles y alcaldes, que les privaba de potestad ejecutiva, hicieron que durante los primeros años su labor fuera muy dificultosa<sup>1209</sup>.

A pesar de las limitaciones que la norma tuvo, sobre todo en lo que se refiere a la garantía de su cumplimiento, debemos valorar la Instrucción como la primera incursión de la administración sanitaria en materia de prevención de riesgos laborales y específicamente en lo que se refiere a la higiene industrial y a la epidemiología y salud laboral.

---

<sup>1209</sup> Todas estas reivindicaciones, junto a otras como la capacidad de los inspectores para intervenir en materia sanitaria que dependía de otros ministerios, fueron elaboradas y defendidas por la Asociación Nacional de Inspectores de Sanidad, presidida por los dos inspectores generales y formada por los primeros inspectores que habían aprobado las oposiciones de 1904 y que fue constituida en diciembre de 1905. MOLERO MESA, J. y JIMENEZ WANA, I., “Salud y burocracia en España. Los cuerpos de sanidad nacional (1855-1921)”, en *Revista Española de Salud Pública*, nº 74 (2000), pág. 52.



## CONCLUSIONES

### ORIGENES Y FUNDAMENTOS DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN ESPAÑA (1873-1907).

Como conclusiones de la tesis doctoral desarrollada, resulta imprescindible señalar las siguientes que pretenden extractar las principales aportaciones efectuadas en la misma:

- *Primera.*- Los orígenes y el fundamento de la prevención de riesgos laborales en España se encuentran en la promulgación de la primera legislación social y en el intervencionismo científico en las relaciones laborales, acotando este periodo cronológicamente entre los años 1873 y 1907. De este modo, la seguridad e higiene en el trabajo tiene sus orígenes en España durante el último cuarto del siglo XIX y los primeros años del siglo XX y ello no sólo en lo que se refiere a su dimensión jurídico-normativa, sino también en lo que respecta a su aplicación efectiva en el ámbito de las relaciones productivas y en su aplicación judicial por el orden civil de la jurisdicción.
- *Segunda.*- Pese a que tradicionalmente se ha señalado el año 1900 como punto de inicio de la legislación en materia de prevención de riesgos laborales en nuestro país, salvando siempre la Ley Benot de 1873, cabe afirmar que entre ésta última norma y la promulgación de la Ley Dato de 1900 se llevó a cabo en España una destacable tarea de elaboración científica y jurídica en materia de seguridad e higiene en el trabajo que resultará trascendente en el ulterior desarrollo de nuestro ordenamiento jurídico preventivo. Atendiendo a la producción normativa es necesario destacar el Reglamento

de Policía Minera, que introduce conceptos novedosos en materia preventiva, muchos de los cuales perduran en la actualidad. Desde la perspectiva de la elaboración científica, aunque la labor de la Comisión de Reformas Sociales no es comparable con la desarrollada a partir de 1903 por el Instituto, debe señalarse su relevancia como punto de arranque del intervencionismo científico en las relaciones de trabajo y de la política social del Estado.

- *Tercera.*- La configuración de la normativa preventiva supone la victoria parcial de las tesis intervencionistas estatales frente a las liberales abstencionistas y surge como consecuencia de la insuficiencia de las normas civiles para dar solución a las nuevas realidades en el ámbito de las relaciones productivas. La finalidad tuitiva, que se manifiesta en la legislación social desde sus inicios, se configura a través del establecimiento legal de un genérico deber de prevención impuesto legalmente que vinculaba al empresario con sus trabajadores. Esta vinculación se articulaba a través de normas de orden público o de policía, de carácter administrativo, impuestas por el Estado en el ámbito de las relaciones industriales. Así, las normas de seguridad e higiene no se insertan en la lógica contractual, sino en el seno de las normas de policía de carácter público. Esta relación dialéctica entre lo público y lo privado que se sitúan en la propia génesis del Derecho de la Seguridad e Higiene acompañará toda su evolución a lo largo del siglo XX llegando hasta nuestros días.
- *Cuarta.*- El origen de la normativa de seguridad e higiene coincide con la promulgación de las primeras leyes laborales que trataban de proteger a los trabajadores frente a las pésimas condiciones laborales que padecían en el último cuarto del siglo XIX. Las primeras leyes obreras, y con ello las primeras normas sobre prevención de riesgos laborales, surgen como respuesta política y legislativa frente a determinados problemas sociales estando íntimamente ligadas con la realidad económica y social en cuyo contexto surgen, se interpretan y son aplicadas. De este modo, el desarrollo y destino de las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo han ido unidos indisolublemente al proceso evolutivo y a la finalidad última del Derecho del Trabajo. Por tanto, y atendiendo a su génesis, cabe afirmar que las normas sobre prevención de riesgos laborales forman parte indisoluble del Derecho del Trabajo. Pese

a lo expuesto, la normativa preventiva, desde sus orígenes, se extiende más allá del Derecho del Trabajo. La normativa de seguridad e higiene en el trabajo no agotaba sus contenidos en la incipiente normativa social, sino que se hacía presente en otro tipo de normativa de carácter administrativo y principalmente sectorial, como la regulación del sector ferroviario o minero. Además, en materia de salud e higiene pública se realizaron importantes aportaciones al campo de la prevención de riesgos laborales como las efectuadas por la Instrucción General de Sanidad Pública de 1904, que iniciaba la vinculación entre lo laboral y lo sanitario con la finalidad última de proteger al trabajador. Con todo, y como se ha señalado, cabe afirmar que atendiendo a sus contenidos fundamentales la normativa de prevención de riesgos laborales es esencialmente laboral, y por tanto es Derecho del Trabajo.

- *Quinta.*- La evolución de la prevención de riesgos laborales ha venido marcada por la extensión paulatina de su ámbito de aplicación subjetivo y objetivo. Desde el punto de vista subjetivo la normativa preventiva se dirige en un primer momento a los sectores más débiles de trabajadores ampliando progresivamente el colectivo protegido. Atendiendo a su ámbito objetivo, la prevención frente a los accidentes de trabajo se irá ampliando por vía de interpretación jurisprudencial a la protección de las enfermedades profesionales.
- *Sexta.*- Se puede considerar el año 1900 como uno de los puntos de inflexión más relevantes en la legislación social española, suponiendo la promulgación de L.A.T. y de la Ley de 13 de marzo sobre condiciones de trabajo de mujeres y niños un salto cualitativo en la regulación de la seguridad e higiene en el marco de las relaciones productivas. A estas dos normas, deben añadirse por su importancia en materia preventiva el Reglamento de 28 de julio de 1900 por el que se desarrolla la L.A.T. y la Real Orden de 2 de agosto de 1900, por la que se aprueba el catálogo de mecanismos preventivos. Este corolario de normas jurídicas hacen del año 1900 una fecha crucial en la conformación de nuestro ordenamiento jurídico preventivo.
- *Séptima.*- La superación de la teoría civil de la culpa y la implantación en el ámbito de las relaciones productivas de la responsabilidad objetiva patronal basada en el riesgo

profesional supuso el definitivo despegue de la prevención de riesgos laborales en España. La teoría del riesgo profesional, introducida en nuestro país con carácter general por la L.A.T. en 1900, determinó el nacimiento de la obligación preventiva del empresario frente a los riesgos a los que exponía a sus operarios. Al consagrar la Ley de 1900 la teoría del riesgo profesional, se obliga directamente al patrono a reparar el daño causado, pero al mismo tiempo se da cabida normativa a la obligación empresarial de prevenir el propio riesgo que origina. En consecuencia, reparación y prevención son dos actividades que deben ir unidas y que derivan directamente de la teoría del riesgo profesional. La implementación de la responsabilidad objetiva derivada de los accidentes de trabajo en el marco de las relaciones productivas obedece, en último término, a la incapacidad del Derecho Civil para dar respuesta a las nuevas necesidades surgidas a raíz del maquinismo y de la industrialización. Ante la inoperancia del ordenamiento jurídico vigente para dar una respuesta válida al problema de la responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo, se hacía necesaria una construcción doctrinal, la responsabilidad objetiva, que permitiera imputar la responsabilidad de reparar el daño causado sin mediar culpa, sino simplemente por la concurrencia de algún factor objetivo, que en el caso de los accidentes de trabajo es el riesgo profesional. Es en el marco de este proceso de objetivización cuando comienza a identificarse la prevención de riesgos laborales como una disciplina autónoma cuya regulación exigía la promulgación de disposiciones específicas.

- *Octava.*- La legislación reparadora de los accidentes laborales ha contenido desde siempre normas preventivas de los riesgos laborales y el tratamiento conjunto de ambas vertientes ha venido constituyendo una constante en nuestra legislación histórica. El conocimiento de los orígenes de la prevención de riesgos laborales pasa necesariamente por adentrarse en los sistemas de responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo, presentándose prevención y reparación como dos dimensiones de una misma realidad cuya regulación se efectúa conjuntamente. En la primera legislación social, prevención y reparación se configuraban como elementos indisolubles con un fundamento coincidente. A pesar de esta coincidencia en sus orígenes, la legislación preventiva no venía siempre ligada con la reparadora, sino que

también existieron, en los orígenes del Derecho de la Seguridad e Higiene en el Trabajo, normas con contenido exclusivamente preventivo, como lo demuestra la promulgación de la Real Orden de 2 de agosto de 1900. Supone también esta norma la primera incursión de entidad del legislador social en la normativa técnica aplicada a la prevención de los accidentes de trabajo. Con todo, es indudable que en sus orígenes y fundamentos el desarrollo de la prevención de riesgos laborales va indefectiblemente unido al sistema patronal de responsabilidad derivado de los accidentes de trabajo.

- *Novena.*- La prevención de riesgos laborales en sus orígenes se centra casi exclusivamente en la prevención frente a los riesgos derivados del maquinismo y en la protección de los operarios en relación con los accidentes de trabajo. Así, la prevención de riesgos laborales se identifica con la disciplina que actualmente se denomina seguridad industrial. Ello no es óbice para que progresivamente y, en un periodo relativamente corto de tiempo, el ámbito de la prevención se fuera extendiendo hacia materias más próximas a la higiene industrial y a la salud laboral, lo cual fue resultado en buena medida de la actuación judicial en la materia a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1903 por la que se equipara, a efectos reparadores y preventivos, la enfermedad profesional al accidente de trabajo, unida a la prolija producción científica de los higienistas españoles en el último cuarto del siglo XIX. En el ámbito de la salud laboral, sus orígenes remotos se encuentran en la medicina ferroviaria y en la minera del siglo XIX. En ambos sectores se forjaron durante la segunda mitad de ese siglo los pilares de lo que será la medicina laboral en nuestro país.
- *Décima.*- El origen de la prevención de riesgos laborales en España, delimitado temporalmente entre los años 1873 a 1907, no implica una situación de retraso sustancial respecto a la situación jurídico preventiva de los países de nuestro entorno. Pese a que los inicios de la legislación protectora de los trabajadores, en su vertiente reparadora y preventiva, fue más tardía en España que en el resto de Estados occidentales, la evolución de la misma fue más acelerada en nuestro país hasta llegar a equipararse a principios de siglo XX. Incluso conceptos como el de enfermedad profesional, o el status de protección a la maternidad establecido por la Ley 8 de enero

de 1907 nos situaban a un nivel superior de protección teórica que el resto de los países europeos.

- *Undécima.*-La seguridad e higiene en el trabajo se nos presenta como una de las materias sobre las que primero se articularon políticas públicas estatales, existiendo conceptos e instituciones jurídicas que, introducidos por la primera normativa preventiva, han pervivido hasta nuestra época. Durante este periodo (1873-1907) se elaboran conceptos fundamentales en materia de prevención de riesgos laborales, los cuales, con las necesarias adaptaciones a cada momento económico, político y social, han ido evolucionando hasta incorporarse a nuestro actual sistema jurídico preventivo. Principios introducidos por el Reglamento de Policía Minera de 1897, como los de peligro grave e inminente o integración de la prevención en la organización productiva, están en la actualidad totalmente vigentes. Junto a ellos, a partir de la L.A.T. de 1900 y de su Reglamento de desarrollo tomarán cuerpo instituciones clásicas en nuestro ordenamiento, como el recargo de prestaciones por ausencia de medidas de prevención o la definición de accidente de trabajo.
  
- *Duodécima.*- Esencial, en la delimitación del fundamento de la prevención de riesgos laborales en España, es la configuración del patrono como deudor de seguridad que queda recogida específicamente en el Reglamento de 28 de julio de 1900 por el que se desarrolla la L.A.T. y que es uno de los pilares de nuestro sistema jurídico preventivo. Como consecuencia lógica de la implementación del criterio de responsabilidad objetiva, la determinación del patrono como deudor de seguridad constituye uno de los ejes sobre los que girará todo nuestro sistema preventivo. La obligación preventiva patronal se configura como dinámica, de tracto continuo, de medios, colectiva, genérica y pública. A esta obligación se le asignará un amplio sistema de responsabilidades que cerrará el sistema preventivo en nuestro país.
  
- *Decimotercera.*- En los fundamentos de nuestro ordenamiento jurídico preventivo jugó un papel esencial el denominado intervencionismo científico en las relaciones laborales. Tanto la Comisión, como en mayor medida el Instituto de Reformas Sociales, fueron dos organismos fundamentales en la configuración de la prevención de

riesgos laborales en nuestro país. La intervención estatal en esta materia, admitida incluso por los sectores más liberales, pretendía obtener normas sociales de un modo consensuado y participado, lo que redundaría en un mayor grado de cumplimiento. Resulta esencial la excepcional e ingente tarea desarrollada por el I.R.S. en materia de seguridad e higiene en el trabajo en sus cuatro primeros años de existencia (1903-1907), configurándose su obra como uno de los pilares científicos fundamentales en la posterior articulación de nuestro ordenamiento jurídico en lo referente a la prevención de riesgos laborales. El I.R.S. se nos presenta como un ejemplo de institución participada y de modelo de concienciación preventiva que es digno de ser imitado en la actualidad, resultando un paradigma de creación normativa consensuada y de vehículo de participación social en la vida pública. Tan importante como la labor normativa del I.R.S. es la tarea científica y de sensibilización o concienciación preventiva llevada a cabo por el meritado organismo. En una materia de tanto calado social y económico y tan permeable a influencias políticas, principios como el de neutralidad política, la autonomía en el funcionamiento de la administración preventiva, el contacto directo con la realidad social, el sistema de participación de los actores implicados o el rigor científico fueron conseguidos con grandes dosis de éxito por parte del I.R.S., presentándose como un modelo a seguir en lo que se refiere a la configuración y estructura de cualquier institución jurídico laboral.

- *Decimocuarta.*- Pese a que tradicionalmente la doctrina ha venido manteniendo que los años posteriores a la promulgación de la L.A.T. estuvieron marcados por su inaplicación, existiendo un desfase entre los contenidos de la Ley y la realidad de los hechos, el análisis de todas las resoluciones judiciales existentes, desde su promulgación hasta la creación de los Tribunales Industriales en 1908, no ampara dichas teorías. Durante este periodo el proceso civil dio en buena medida respuesta a las reclamaciones derivadas de los accidentes laborales y también a las reclamaciones relacionadas con la normativa de prevención de riesgos laborales vigente en la época. Del análisis de las resoluciones judiciales cabe concluir que, pese a que las mismas estaban faltas de un criterio uniforme, la normativa en prevención se aplicó casi con inmediatez por parte de Jueces y Tribunales. Así, la Real Orden de 2 de agosto de 1900, o el incremento de las indemnizaciones por ausencia de mecanismos preventivos

se aplicaron en numerosas resoluciones judiciales. Con todo, no se puede negar que existe una gran disparidad de criterios en cuanto a la aplicación de la nueva normativa y de la teoría del riesgo industrial. Lo que resulta evidente es que la ausencia de criterios uniformes o de interpretaciones adecuadas de los preceptos preventivos no puede achacarse a la naturaleza civil del orden jurisdiccional que conocía el asunto, sino a lo novedoso de la norma y a la limitada actuación del Tribunal Supremo en la materia.

- *Decimoquinta.*- No cabe concluir el proceso de formación del Derecho Prevencionista en ningún ordenamiento jurídico hasta que no quedan articulados los mecanismos de vigilancia, control e inspección de los preceptos contenidos en las diferentes normas. Esta necesidad de control se hace aún más patente en la normativa de seguridad e higiene, ya que, debido a sus dificultades técnicas y materiales y a los costes que acarrea, tienen mayor grado de resistencia a la hora de su aplicación si lo comparamos con el resto de la normativa laboral. Desde los inicios de la normativa preventiva el legislador siempre tuvo presente la preocupación por el establecimiento de los mecanismo de vigilancia y control para su cumplimiento, pero no será hasta 1906 cuando se constituya el cuerpo de inspección de trabajo quedando delimitados por su creación los elementos fundamentales que determinan la configuración y orígenes de la prevención de riesgos laborales en España. El espíritu que inspiró la conformación inicial de la inspección de trabajo en 1906 es uno de los ejemplos a seguir en la actualidad en materia de prevención de riesgos laborales en nuestro país. En este sentido, en su actuación se primaba lo pedagógico y persuasivo frente a lo represivo y sancionador. Si en los inicios de cualquier normativa social la labor transaccional y didáctica de la inspección era aconsejable, en materia de seguridad e higiene lo era de manera más acentuada, debido a la gran ignorancia que existía en la sociedad española sobre este tema y a los costes sociales que a la empresa le representaba, en muchas ocasiones, su adaptación a las disposiciones higiénicas. En este punto, el legislador de principios de siglo nos da un ejemplo a seguir en relación con los sistemas de implantación progresiva de todo un conjunto de normas, previa concienciación a sus destinatarios sobre los beneficios que se derivan de su cumplimiento.



La presente tesis doctoral finaliza con la idea de ser un punto y seguido en relación con el proceso de formación de nuestro ordenamiento jurídico laboral en materia preventiva. Irremediablemente, por motivos sistemáticos y por la propia delimitación temporal que todo estudio histórico implica, quedan numerosas inquietudes que se esperan resolver en ulteriores trabajos. El año 1908 abre nuevos derroteros en los intrincados caminos de la seguridad e higiene laboral. La creación del Instituto Nacional de Previsión y la fracasada implantación de los Tribunales Industriales, suponen el punto de arranque de una segunda etapa en el proceso de formación global de nuestro ordenamiento jurídico preventivo, cuyo análisis y desarrollo será criterio rector en las futuras líneas de investigación.



## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Conferencias Librecambistas*, Madrid, Imprenta de Manuel Galiano, 1863.
- AA.VV., *En torno al 98: España en el tránsito del siglo XIX y XX: actas del IV Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Huelva, Universidad de Huelva, 2000, 2 vol.
- AA.VV., *El siglo XX: balance y perspectivas. V Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Valencia, Universidad de Valencia, 2000.
- AA.VV., *La España del siglo XIX. Colección de conferencias históricas celebradas durante el curso 1885-1886 en el Ateneo Científico y Literario de Madrid*, Madrid, Librería de Antonio San Martín, 1886, Tomo II.
- AA.VV., *La legislación social en la historia de España de la Revolución liberal a 1936*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.
- AA.VV., *La presencia femenina en el mundo laboral. Metas y realidades*, Cizur Menor, Aranzadi, 2006.
- AA.VV., *La responsabilidad laboral del empresario: siniestralidad laboral*, Albacete, Bomarzo, 2006.
- AA.VV., *Legislación Obrera*, Madrid, Saturnino Calleja, 1916.
- AA.VV., *Los seguros sociales en la España del s. XX*, Madrid, Centro de publicaciones del MTSS y Universidad de Salamanca, 1988, 3 vol.
- AA.VV., *VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (ejemplar multicopiado), Valladolid, AEDTSS, 1996.

*Abc Madrid*, publicación periódica, (1903-1907).

AGUIRRE ANDRES, A., “Seguridad e higiene en el trabajo” en *Revista de Obras Públicas*, nº 2594 (1932).

ALEMANY ZARAGOZA, E. y MARTIN LOPEZ, M.P., *Derecho Laboral*, Barcelona, UOC, 2005.

ALONSO GARCÍA, M., *Curso de Derecho del Trabajo*, Barcelona, Ariel, 8ª edición actualizada, 1982.

ALONSO OLEA, M.,

- *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, Civitas, 9ª edición revisada, 1983.
- “La Seguridad Social: presente, pasado y futuro”, en AA.VV., *Cien Años de la Seguridad Social*, Madrid, Fraternidad –Muprespa y UNED, 2000.
- “Prólogo” a FERNÁNDEZ MARCOS, L., *La seguridad e higiene del trabajo como obligación contractual y como deber público*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1975.
- “Sobre la historia de los procesos de trabajo”, en *Revista de Trabajo*, nº 56 (1966).

ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES, C., *Derecho procesal del trabajo*, Madrid, Civitas, 6ª edición, 1991.

ALVAREZ GUTIERREZ, L., “La creación de la comisión de reformas sociales: su contexto internacional y el eco exterior de la misma”, en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, Jaén, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1987.

ALZAGA RUIZ, I., en “Estudio preliminar”, a PIC, P., *Estudio Crítico de la Ley de Accidentes de Trabajo Francesa de 9 de abril de 1898*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2002.

ANTEQUERA J.M., *La Codificación Moderna en España*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1886.

APARICIO TOBAR, J., “La obligación de seguridad y los sujetos obligados. La panoplia de responsabilidades y los sujetos responsables”, en AA.VV., *Siniestralidad laboral y derecho penal*, Madrid, Consejo de General del Poder Judicial, 2006.

APILLUELO MARTIN, M., *La relación de trabajo del menor de edad*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1999.

ARIAS MIRANDA, J., *Reseña histórica de la beneficencia española*, Madrid, Imprenta del Colegio de Sordo-mudos y de ciegos, 1862.

ARRO y TRIAY, F., *Estadística médica de la compañía de los ferrocarriles de Tarragona a Barcelona y Francia*, Barcelona, Imprenta de Henrich y C<sup>a</sup> en comandita, 1892.

AUMATELL TUSQUETS, F., *Estudios de la Ley de 30 de enero y sus disposiciones complementarias, seguido de un sucinto examen comparativo de la legislación extranjera*, Barcelona, Librería de Penella y Bosch, 1903.

AZCÁRATE, G., *Discurso leído por el Señor D. Gumersindo de Azcárate el día 10 de noviembre de 1893 en el Ateneo científico y literario de Madrid*, Madrid, Establecimiento Tipográfico Sucesores de Rivadeneyra, 1893.

BACHILLER BAEZA, A., *Historia de la Medicina del Trabajo en España. La obra científica del Prof. Antonio Oller Martínez*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1984.

BALAGUER, E. y BALLESTER, R., “Desigualdades sociales y en salud en función de la ocupación y el sexo. El ejemplo de la fábrica de tabacos de Alicante (1875-1936)”, en AA.VV., *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, Madrid, Fundación de Investigaciones Marxistas, 1992, vol. I.

BASELGA MONTE, M., y otros, *Seguridad en el Trabajo*, Madrid, INSHT, 1984.

BENAVIDES VICO, A., “La Inspección de Trabajo en el desarrollo de los derechos sociales”, en AA.VV., *Un siglo de derecho sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)*, Bellaterra, Servei de Publicacions de la UAB, 2006.

BERNABEU MESTRE, J., PERDIGUERO GIL, E. y ZARAGOZA FERRÁNDEZ, P., “Medicina de Trabajo en España. Aspectos normativos: de la inspección a la inspección médica del trabajo (1906-1935)”, en AA.VV., *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, Madrid, Fundación de Investigaciones Marxistas, 1992, vol. I.

BERTRANS SOLSONA, J., *Manual Práctico del Patrono y Obrero ante el Tribunal Industrial*, Barcelona, Hijos de Domingo Casanovas, 2ª edición, 1918.

BILBAO, A., *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1997.

BOGARDUS, E.S., “The Relation of Fatigue to Industrial Accidents”, en *The American Journal of Sociology*, vol.17, nº 4 (1912).

BONASTRE, R. y otros, *Manual de Seguridad y salud en el trabajo. Nuevos conceptos*, Barcelona, Ariel, 1996.

BORRAJO DACRUZ, E.,

- “Fundamentos de la protección por accidente de trabajo: balance y perspectiva (Notas introductorias al estudio de la Ley de 1900)”, en AA.VV., *Cien Años de la Seguridad Social*, Madrid, Fraternidad –Muprespa y UNED, 2000.
- *Introducción al Derecho del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 13ª edición, 2003.

BORRAS PARIS, M., *Seguridad y sociología industrial*, Barcelona, E.T.S.I. Industriales, 1968.

BUJ BUJ, A., “Inválidos de Trabajo. La cuestión sanitaria en los informes de la Comisión de Reformas Sociales”, en *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. VI, nº 119 (14), 2002. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119-14.htm>

BUYLLA, A., “Prólogo” a GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, Salamanca, Imprenta de Calón, 1903.

BYRNE, J., “Nuestro pan de cada día: accidentes de trabajo y respuestas de los albañiles de Madrid en el cambio de siglo”, en AA.VV., *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, Madrid, Fundación de Investigaciones Marxistas, 1992, vol. I.

CABALLERO, C., *La nueva legislación obrera*, Barcelona, Publicaciones de Unión Obrera, 192?.

CABEZA SANCHEZ-ALBORNOZ, S., “Legislación protectora de la maternidad en la época de la Restauración española”, en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, Universidad Complutense de Madrid, nº VI (1985).

CABRERA, M.A. y SANTANA ACUÑA, A. “De la historia social a la historia de lo social”, en *Ayer. Revista de Historia Contemporánea* nº 62 (2006).

CALATAYUD SARTHOU, A. y CORTES VIZCAINO, C.,

- *Curso de Salud Laboral*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- *Lecciones de Salud Laboral*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1993.

CALLEJA DE BLAS, T., *Accidentes del Trabajo en la industria y en la agricultura*, Madrid, Góngora, 1933.

CALVO y CAMINA, P.

- *Comentarios a la Ley de Tribunales Industriales*, Madrid, Librería General de Victoriano Pérez, 1917.
- “Supuesta antinomia entre la Ley de Accidentes de Trabajo y el Reglamento de 1903 para la declaración de incapacidades”, en *Revista de Derecho Privado* nº 28 (1916).

CAMPS DEVESA, G., “Desde la perspectiva histórica de la Ley Dato, previsiones de futuro”, en AA.VV., *Jornadas Conmemorativas del Centenario de la Ley Dato*, Madrid, Fremap, 2001.

CÁRCOBA, A. y otros, *Democracia, desigualdad y salud*, Palma de Mallorca, La Lucerna, 2003.

CASANOVAS ROMEU, P., “El krausismo en la historia intelectual catalana”, en AA.VV., *Un siglo de derecho sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)*, Bellaterra, Servei de Publicacions de la UAB, 2006.

CASAS BAAMONDE, M.E. y otros, *Seguridad y Salud en el Trabajo. El nuevo derecho de prevención de riesgos profesionales*, Madrid, La Ley- Actualidad, 1997.

CASTERAS, R., *Actitudes de los sectores catalanes en la coyuntura de los años 1880*, Barcelona, Anthropos, 1985.

CASTILLO, S.

- “En los orígenes de la reforma social. La Sección de Industria y el Negociado de Trabajo”, en AA.VV., *Un siglo de derecho sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)*, Bellaterra, Servei de Publicacions de la UAB, 2006.
- “Estudio introductorio” a Comisión de Reformas Sociales, *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, Madrid, Centro de Publicaciones del MTSS, 1985, 5 tomos, edición facsímil.



CLAVERO, B., *Institución histórica del derecho*, Madrid, Marcial Pons, 1992.

COHEN, A. y FERRER, A., “Accidentes y enfermedades profesionales de los mineros: realidad y derecho”, en AA.VV., *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, Madrid, Fundación de Investigaciones Marxistas, 1992, vol. I.

COLL, S. y FORTEA, J.I., *Guía de fuentes cuantitativas para la historia económica de España*, Madrid, Servicio de Estudios del Banco de España, 1995, vol. I.

COMISION DE REFORMAS SOCIALES, *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, Madrid, Centro de Publicaciones del MTSS, 1985, 5 tomos, edición facsímil y estudio introductorio al cuidado de Santiago Castillo.

CORBELLA, J., BRETAU, F. y LUNA, M., “Anàlisi d’una revista catalana de medicina del treball de l’any 1906”, en *Gimbernat: revista catalana d’història de la medicina i de la ciència*, vol. 8 (1987).

CORBELLA CORBELLA, J., “Una memoria de medicina de empresa del siglo XIX”, introducción a ARRO Y TRIAY, F., *Estadística médica de la compañía de los ferrocarriles de Tarragona a Barcelona y Francia*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 1985, reedición facsímil.

COZAR SANTIAGO, A., “El avance social en la España de la Restauración, 1890-1923: Apuntes para su estudio”, en AA.VV., *El siglo XX: balance y perspectivas. V Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Valencia, Universidad de Valencia, 2000.

CUADRAT, X., *Socialismo y Anarquismo en Cataluña (1899-1911). Los orígenes de la CNT*, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1976.

CUESTA BUSTILLO, J.,

- “Un punto de encuentro entre medicina y trabajo: debates sobre el seguro de enfermedad durante los años veinte, en España”, en AA.VV., *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, Madrid, Fundación de Investigaciones Marxistas, 1992, vol. I.

- *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Hacia los Seguros Sociales Obligatorios*, Madrid, Centro de publicaciones del MTSS y Universidad de Salamanca, 1988, tomo II.

DATO E IRADIER, E., “Significado y Representación de las Leyes Protectoras de Trabajo”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 114 (1909).

DE AGUINAGA TELLERÍA, A., *Teoría del Derecho del Trabajo. Conceptos fundamentales*, Madrid, Gráficas González, 1954.

DE ANGEL YAGÜEZ, R.,

- *Introducción al Derecho*, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto, 1983.
- *La responsabilidad civil*, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto, 2ª edición, 1989.
- *Lecciones sobre responsabilidad civil*, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto, reimpresión, 1978.

DE BLASCO GUERRERO, A. y PASTOR VERDU, J. (coord.), *Fundamentos de Ciencia Política*, Madrid, UNED, 1997.

DE FRANCISCO LÓPEZ, R., “La cohabitación entre ergonomía y psicología en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Entre la confusión y la pertinencia”, en *La Mutua*, nº 17 (2007).

DE HINOJOSA FERRER, J., *El enjuiciamiento en el derecho del trabajo*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1ª edición, 1933.

DE LA CALLE VELASCO, M.D.,

- “Las comisiones provinciales y locales de la C.R.S. Limitaciones y resultados condicionados”, en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, Jaén, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1987.

- “Instituto de Reformas Sociales: Higiene y Seguridad en el Trabajo”, en AA.VV., *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, Madrid, Fundación de Investigaciones Marxistas, 1992, vol. I.
- “La Comisión de Reformas Sociales: de la represión al análisis de la conflictividad social” en *Studia Historica* vol. II, nº 4 (1984).

DE LA GRANDA, A., “La sanidad en el trabajo”, en *Revista de Trabajo*, nº 21-22 (1941).

DE LA POZA, J.M., *Seguridad e Higiene Profesional*, Madrid, Paraninfo, 1990.

DE LA VILLA GIL, L.E.,

- “El Derecho del Trabajo en España a partir de la transición”, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº 238 (2003).
- “La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del ordenamiento laboral español”, en AA.VV., *Cien Años de la Seguridad Social*, Madrid, Fraternidad –Muprespa y UNED, 2000.
- “Nacimiento del derecho obrero en España”, en AA.VV. , *Actas del I symposium de historia de la administración*, Madrid, Instituto de estudios administrativos, 1970.

DE LOS COBOS ARTEAGA, F. y MARTINEZ VARA, T., “Gran clase, tercera y trabajadores. Seguridad y clases en el ferrocarril español del siglo XIX”, IV Congreso de Historia Ferroviaria, 2006, en <http://www.docutren.com/archivos/malaga/pdf/III07.pdf>

DE VICENTE PACHES, F., y GARRIGUES GIMÉNEZ, A., “La seguridad, higiene y salud en el trabajo: concepto. Su carácter de reivindicación histórica”, en GARCIA NINET, J.I. y otros, *Curso sobre Prevención de Riesgos Laborales*, Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 1998.

DEL NIDO Y TORRES, M., *Ley de Accidentes del Trabajo comentada y concordada*, Sevilla, Escuelas profesionales de artes y oficios, 1911.

DEL PESO Y CALVO, C., *Manual de Accidentes del Trabajo*, Madrid, Victoriano Suárez, 1ª edición, 1946.

DESDENTADO BONETE, A., “Responsabilidades por los accidentes de trabajo: prestaciones de la seguridad social, recargo e indemnización civil adicional”, en AA.VV., *La responsabilidad laboral del empresario: siniestralidad laboral*, Albacete, Bomarzo, 2006.

DIAZ PLAJA, F. y otros, *La España política del Siglo XX*, Madrid, Plaza&Janes, 1970, tomo I.

DIEZ-PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Madrid, Tecnos, 6ª edición, 1993, vol. 2.

ELEIZEGUI LÓPEZ, J.I., *Nociones de Higiene Industrial*, Barcelona, Sucesores de Manuel Soler, 1913?.

ELORZA, A. e IGLESIAS, M.C., “La fundación de la Comisión de Reformas Sociales” en *Revista de Trabajo* nº 25 (1979).

ESPEJO DE HINOJOSA, R., *Síntesis de Economía Política*, Barcelona, 9ª edición, 1942.

ESPINA, A., “El darwinismo social: de Spencer a Bagehot”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 110 (2005).

ESPLUGA, J. y CABALLERO, J., *Introducción a la prevención de riesgos laborales*, Barcelona, Ariel, 2005.

ESPUNY TOMAS, M.J.,

- “Eduardo Dato y la legislación obrera”, en *Historia Social*, nº 43 (2002).
- “El treball infantil i de menors: una perspectiva històricojurídica”, en AA.VV., *Treball infantil i de menors*, Barcelona, Càlamo, 2005.

- “Los accidentes de trabajo: perspectiva histórica”, en IUSLabor-Revista electrónica, Universitat Pompeu Fabra, nº 3, 2005.  
<http://www.upf.edu/iuslabor/032005/art16.htm>
- “Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)”, en IUSLabor-Revista electrónica, Universitat Pompeu Fabra, nº 1, 2006.  
<http://www.upf.edu/iuslabor/012006/Historia.MJesusEspuny.htm>

ESTASÉN Y CORTADA, P., *Los accidentes del trabajo y el seguro de accidentes*, Madrid, Hijos de Reus, 1903.

ESTIVAL ALONSO, L., “Orígenes de los Juzgados de lo Social. Evolución Histórica”, en *Diario La Ley*, D-229, Tomo 4 (1996).

FERNANDEZ DE CASTRO, R.,

- *Accidentes del Trabajo. Ley de 30 de enero comentada y anotada*, Barcelona, Hijos de Jaime Jepús, 1910.
- “Comentarios a la Ley de 30 de enero de 1900 sobre los accidentes de trabajo”, en *Revista Jurídica de Cataluña*, Tomo 16º (1910).

FERNANDEZ DOCAMPO, M.B., *Seguridad y salud laboral en las obras de construcción: obligaciones y responsabilidades*, Cizur Menor, Aranzadi, 2003.

FERNÁNDEZ MARCOS, L.,

- *Derecho de seguridad e higiene en el trabajo*, Madrid, EDIFAP, 1995.
- *Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Madrid, UNED, 1ª reimpresión, 2001.
- *Ensayos sobre temas actuales de seguridad e higiene en el trabajo*, Madrid, UNED, 1992.
- *La seguridad e higiene del trabajo como obligación contractual y como deber público*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1975.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, L., “La problemática de los accidentes de trabajo en la política de empleo”, en AA.VV., *Jornadas Conmemorativas del Centenario de la Ley Dato*, Madrid, Fremap, 2001.

FOYE, R., *Los caminos de hierro de España*, Barcelona, Tipolitografía de Luís Tasso, 1894.

GALA DURAN, C., “El seguro obligatorio de maternidad”, en AA.VV., *Segona República i món jurídic*, Mataró, Cálamo, 2007.

GALINDO-NAVARRO y DURBÁN, P. y LAFUENTE y GODINEZ, F., *Ley de Accidentes del Trabajo anotada, concordada y comentada*, Alicante, Imprenta de Moscat y Oñate, 1904.

GALLART FOLCH, A., *Derecho español del trabajo*, Barcelona, Editorial Labor, 1936.

GARCIA MURCIA, J., *Responsabilidades y Sanciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, Madrid, Aranzadi, 2ª edición, 2000.

GARCÍA NINET, J.I. y otros,

- *Derecho del Trabajo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2005.
- *Curso sobre Prevención de Riesgos Laborales*, Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 1998.

GARCIA ORMAECHEA, R.,

- *El accidente de Trabajo y la Enfermedad Profesional. Conferencias dadas en la Clínica del Trabajo los días 8 y 25 de octubre de 1933*, Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1933.
- *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, Madrid, Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1935.

GARCIA ORTEGA, J., *Curso de Derecho del Trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 14ª edición, 2005.

GARCIA PIÑEIRO, R., “La minería del carbón en Asturias: un siglo de relaciones laborales”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Universidad Complutense de Madrid, nº 3 (1993).

GARRIGUES GIMÉNEZ, A.,

- *La organización de la prevención en la empresa*, Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 1997.
- “La protección normativa de la seguridad, higiene y salud en el trabajo en España”, en GARCIA NINET, J.I. y otros, *Curso sobre Prevención de Riesgos Laborales*, Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 1998.

GAY, N., *Las Clases Proletarias. Estudios para su mejoramiento*. Barcelona, Estab. tip. de Jaime Jepús, 1864.

GAZETA, *Colección histórica de la Gaceta de Madrid (1711-1967)*, en [http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos/gazeta.php](http://www.boe.es/g/es/bases_datos/gazeta.php)

GEYMONAT, L., *Historia de la filosofía y de la ciencia*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1998.

GIL CREMADES, J.J., *El reformismo español. Krausismo, escuela histórica y neotomismo*, Barcelona, Ariel, 1969.

GIL PLANA, J., “La descentralización en la reforma social: especial referencia al Instituto de Reformas Sociales”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003).

GOMEZ DE LAS HERAS HERNANDEZ, M. S., “La polémica de Orti Lara contra Cánovas en 1891” en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, Jaén, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1987.

GOMEZ MOLLEDA, M.D, “La historia de los seguros sociales en la España del siglo XIX, una laguna historiográfica”, introducción general a AA.VV., *Los seguros sociales en la España del s. XX*, Madrid, Centro de publicaciones del MTSS y Universidad de Salamanca, 1988.

GONZALEZ CASANOVA, J.A., *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Barcelona, Vicens Universidad, 2ª edición revisada, 1983.

GONZALEZ DIAZ, F.A., *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2002.

GONZALEZ MUÑIZ, M.A., *Aproximación a la Historia Social del Trabajo en Europa*, Madrid, Ediciones Jucar, 3ª edición, 1987.

GONZALEZ ORTEGA, S. y ALARCON CARACUEL, M.R., *Compendio de Seguridad Social*, Madrid, Tecnos, 4ª edición, 1991.

GONZALEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, Salamanca, Imprenta de Calón, 1903.

GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997.

GONZALEZ-POSADA MARTINEZ, E.,

- “El accidente de trabajo en la legislación española de los últimos cien años”, en AA.VV., *Jornadas Conmemorativas del Centenario de la Ley Dato*, Madrid, Fremap, 2001.
- *El Derecho del Trabajo. Una Reflexión sobre su evolución histórica*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1996.
- “La política de prevención de riesgos laborales. Objetivos y agentes. El papel de las administraciones públicas”, en CASAS BAAMONDE, M.E. y otros, *Seguridad y Salud en el Trabajo. El nuevo derecho de prevención de riesgos profesionales*, Madrid, La Ley- Actualidad, 1997.



- “La prevención de riesgos laborales: funciones, contenidos y efectos”, en AA.VV., *VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (ejemplar multicopiado), Valladolid, AEDTSS, 1996.

GUERRA Y ESTAPE, J., *Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Estudio médico-legal*, Barcelona, Sociedad General de Artes Gráficas, 1907.

GUICHOT, J., *Sobre Accidentes del Trabajo*, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M. Minuesa de los Ríos, 1923.

GUTIERREZ- SOLAR CALVO, B., *El deber de seguridad y salud en el trabajo. Un estudio sobre su naturaleza jurídica*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1999.

HERNAINZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1945.

HERNANDEZ IGLESIAS, F., *La Beneficencia en España*, Madrid, Establecimientos Tipográficos de Manuel Minuesa, 1876, Tomo I.

HIDALGO CAVIEDES, A., *Prevención de Riesgos Laborales*, Madrid, FUFAP, 1997, tomo III.

IBAÑEZ ORTEGA, N., “Seguridad e higiene en el trabajo industrial en Vizcaya: 1900-1936”, en *Revista Vasconia. Cuadernos de Historia y Geografía*, nº31 (2001).

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES,

- *Boletín del Instituto Reformas Sociales*, publicación periódica, 1904-1924.
- *Congresos Sociales en 1907*, Madrid, Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1908.
- *Estadística de los accidentes del trabajo ocurridos en el año 1908*, Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1909.
- *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, Madrid, Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1909.

- *Resumen de los Trabajos del Instituto desde su constitución definitiva*, Madrid, Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1907.

JAY,R., *La protección legal de los trabajadores* Madrid, Revista de Legislación y Jurisprudencia, 1905.

JORDA OLIVES, M., “Las instituciones económico patronales de Cataluña ante la comisión de reformas sociales” en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, Jaén, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1987.

JORDANA DE POZAS, L., *Los accidentes de trabajo agrícola en España*, Madrid, Hijos de Reus, 1913.

KATSCHER, L., “Modern Labor Museums”, en *The Journal of Political Economy*, vol. 14, nº 4 (1906).

KURT LENK, W.A., *Introducción a la Ciencia Política*, Barcelona, Anagrama, 1971.

LAPORTA, F.J., *Adolfo Posada: política y sociología en la crisis del liberalismo español*, Madrid, Edicusa, 1974.

LARIO, A., “Masas y regímenes políticos en la España del siglo XX. Un Nuevo Liberalismo ante el ascenso imparable de las masas”, en AA.VV., *El siglo XX: balance y perspectivas. V Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Valencia, Universidad de Valencia, 2000.

LEGAZ Y LACAMBRA, L., *Filosofía del Derecho*, Barcelona, Bosch, 4ª edición, 1975.

LLUIS Y NAVAS, J.,

- *Derecho de la Seguridad e higiene en el trabajo*, Barcelona, CEDECS, 1996.
- *Manual de Derecho Laboral*, Barcelona, Librería Bosch, 1975.

LOPEZ GANDÍA, J., y BLASCO LAHOZ, J.F., *Curso de Prevención de Riesgos Laborales*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 8ª edición, 2006.

LOPEZ NÚÑEZ, A., *Relaciones entre la higiene y la previsión*, Madrid, Tipografía de la Revista de Arch., Bibl. y Museos, 1915.

MALLART, J., “La prevención de los accidentes de trabajo en la industria”, en *Medicina del Trabajo e Higiene Industrial*, nº 3 (1932).

MALLART, J. y ESTERAS GIL, S., “Preparación de material de Propaganda preventiva del accidente”, en *Revista de Organización Científica*, Vol. IV, (marzo 1934- diciembre 1935).

MANRIQUE, F., *Manual de Derecho de la Seguridad Social*, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto, 1984.

MARRAUD GONZÁLEZ, G., “En los orígenes de la Administración sociolaboral: Del Instituto de Reformas Sociales al Ministerio de Trabajo”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003).

MARTIN DE OLÍAS, J., *Historia del movimiento obrero en Europa y América*, Madrid, Imprenta de la Biblioteca de Instrucción y Recreo, 1874.

MARTIN GRANIZO, L. y GONZALEZ ROTHVOSS, M., *Derecho Social*, Madrid, Ed. Reus, 2ª edición, 1932.

MARTIN HERNÁNDEZ, M.L., *El derecho de los trabajadores a la seguridad y salud en el trabajo*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2006.

MARTIN LOPEZ, E., “El Instituto de Reformas Sociales y los orígenes de la Sociología en España”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003).

MARTIN VALVERDE, A.,

- “El accidente de trabajo: formación y desarrollo de un concepto legal”, en AA.VV., *Cien Años de la Seguridad Social*, Madrid, Fraternidad –Muprespa y UNED, 2000.

- “La formación del derecho del trabajo en España”, estudio preliminar a AA.VV., *La legislación social en la historia de España de la Revolución liberal a 1936*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

MARTIN VALVERDE, A., RODRIGUEZ- SAÑUDO GUTIERREZ, F. y GARCIA MURCIA, J., *Derecho del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 1991.

MARTINEZ ALCUBILLA, M., *Diccionario de la Administración Española*, Madrid, [s.n.], 1869-1870, 2ª edición, tomos IX y XI.

MARTINEZ DE SAS, M.T., “Algunas notas en torno al reformismo social. Barcelona ante la Comisión de Reformas Sociales”, en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, Jaén, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1987.

MARTINEZ FRANCO, F.J., “A propósito del centenario de la Ley Dato”, en AA.VV., *Jornadas Conmemorativas del Centenario de la Ley Dato*, Madrid, Fremap, 2001.

MARTINEZ LUCAS, J.A., “Los orígenes del recargo de prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional”, en AA.VV., *VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. (ejemplar multicopiado), Valladolid, AEDTSS, 1996.

MARTINEZ NAVARRO, J.F., “Salud pública y desarrollo de la epidemiología en la España del Siglo XX”, en *Revista Sanitaria de Higiene Pública*, nº 68 (1994).

MARTINEZ SÁNZ, J., “El Ayuntamiento de Madrid ante el paro y los conflictos sociolaborales (1883- 1903)”, en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, Jaén, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1987.

MARVA Y MAYER, J.,

- “La Previsión en la Seguridad e Higiene en el Trabajo. Conferencia dada en la Sala Maluquer del Instituto Nacional de Previsión el día 8 de julio de 1932”, en *Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión* nº 334 (1932), Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos.
- *Museos de higiene y seguridad del trabajo*, Madrid, M. Minuesa de los Ríos, 1907.
- *El trabajo en las minas (a propósito de las peticiones que las sociedades obreras elevaron al Gobierno el año 1909)*, Algorta, Zero, 1970.
- “Prólogo” a GUICHOT, J., *Sobre Accidentes del Trabajo*. Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1923.

MARVAUD, A., *La cuestión social en España*, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975.

MENENDEZ, F. “Supuesta antinomia entre la Ley de Accidentes de Trabajo y el Reglamento de 1903 para la declaración de incapacidades”, en *Revista de Derecho Privado* nº 26 (1915).

MENENDEZ NAVARRO, A., “Conocimiento experto y la gestión y percepción de los riesgos laborales en las sociedades industriales. Una reflexión desde la historia de la ciencia”, en CÁRCOBA, A. y otros, *Democracia, desigualdad y salud*, Palma de Mallorca, La Lucerna, 2003.

MENENDEZ NAVARRO, A. y RODRIGUEZ OCAÑA, E., “Aproximación al estudio de los recursos sanitarios en los establecimientos minero-metalúrgicos españoles a comienzos del siglo XX”, en AA.VV., *Medicina Social y Clase Obrera en España (s. XIX y XX)*, Madrid, Fundación de Investigaciones Marxistas, 1992, vol. I.

MERCADER, J.R., y NOGUEIRA, M., “Trabajo por cuenta ajena y sujeto protegido contra el accidente de trabajo: historia de una divergencia”, en AA.VV., *Cien Años de la Seguridad Social*, Madrid, Fraternidad –Muprespa y UNED, 2000.

MILAN GARCIA, J.R., “Sagasta. Teoría y práctica del posibilismo liberal”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea UCM*, nº 21 (1999).

MINISTERIO DE TRABAJO, *Boletín de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, publicación periódica nº 1, 2, 3 y 4 (1940).

MIÑARRO YANINI, M., “Acción preventiva en los colectivos especialmente protegidos: Introducción. La protección a la maternidad”, en GARCIA NINET, J.I., y otros, *Curso sobre Prevención de Riesgos Laborales*, Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 1998.

MOLERO MESA, J. y JIMENEZ WANA, I., “Salud y burocracia en España. Los cuerpos de sanidad nacional (1855-1921)”, en *Revista Española de Salud Pública*, nº 74 (2000).

MONEREO ATIENZA, C., *Ideologías jurídicas y cuestión social. Los orígenes de los derechos sociales en España*, Granada, Comares, 2007.

MONEREO PEREZ, J.L., *El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo. La modernización de una institución tradicional*, Madrid, Cívitas, 1992.

MONTALVO CORREA, J.,

- “El Instituto de Reformas Sociales como precedente del Consejo Económico y Social”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003).
- “La recuperación de los discapacitados y la Seguridad Social”, en AA.VV., *Cien Años de la Seguridad Social*, Madrid, Fraternidad –Muprespa y UNED, 2000.
- *Fundamentos de Derecho del Trabajo*, Madrid, Civitas, 1975.

MONTERO AROCA, J.,

- *El Proceso Laboral*, Barcelona, Librería Bosch, 1979, Tomo I.

- *Los Tribunales de Trabajo (1908-1938). Jurisdicciones especiales y movimiento obrero*, Valencia, Universidad de Valencia, 1976.

MONTERO GARCIA, F.,

- “Conservadores y liberales ante la cuestión social: el giro intervencionista”, en *Revista de Filología Románica UCM* nº 14, vol II (1997).
- *Historia de España. Restauración y Regencia. La España Canovista (1875-1902)*, Barcelona, Espasa, 1999.
- “La Comisión de Reformas Sociales y el primer seguro obrero en España”, en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, Jaén, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1987.
- “La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España: 1890- 1900 (parte I) El debate académico”, en *Revista de Trabajo* nº 59 y 60 (1980).
- “La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España: 1890- 1900 (parte II) El debate político parlamentario”, en *Revista de Trabajo* nº 61 y 62 (1981).
- *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, Centro de publicaciones del MTSS y Universidad de Salamanca, 1988, tomo I.

MONTOYA MELGAR, A.,

- *Derecho del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 16ª edición, 1995.
- “El accidente de trabajo y la nueva Ley de prevención de riesgos laborales”, en *Diario La Ley*, D-179, Tomo 3 (1996).

- “El derecho del trabajo como instrumento de igualdad de mujeres y hombres”, en AA.VV., *La presencia femenina en el mundo laboral. Metas y realidades*, Cizur Menor, Aranzadi, 2006.
- “El reformismo social en los orígenes del Derecho del Trabajo”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003).
- *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Civitas, Madrid, 1992.
- “La seguridad social española: notas para una aproximación histórica” en *Revista de Trabajo* nº 54 (1976).
- “Prólogo” a GUTIÉRREZ- SOLAR CALVO, B., *El deber de seguridad y salud en el trabajo. Un estudio sobre su naturaleza jurídica*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1999.

MONTOYA MELGAR, A. y otros, *Curso de procedimiento laboral*, Madrid, Tecnos, 5º edición, 1998.

MONTOYA MELGAR, A. y PIZA GRANADOS, J., *Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo*, Madrid, McGrawHill, 2ª edición, 2000.

MORATO, J.J., artículos publicados en *Abc Madrid* 16 de junio y 11 de septiembre de 1903 y 23 de junio de 1904.

MORENO VIDA, M.N. “Actuación en el ámbito de las contingencias profesionales”, en SEMPERE NAVARRO, A. y otros, *Perfiles de las Mutuas de Accidentes de Trabajo. Centenario Fundacional de la MAZ*, Cizur Menor, Aranzadi, 2005.

MORET Y PRENDERGAST, S.,

- *Discurso leído por el Excmo. Sr. D. Segismundo Moret el día 4 de noviembre de 1904 en el Ateneo Científico, Literario y Artístico de Madrid con motivo de la apertura de sus cátedras*, Madrid, Sucesores de Rivadeneira, 1904.



- “Perjuicios que causa el proteccionismo a las clases obreras”, en AA.VV., *Conferencias Librecambistas*. Madrid, Imprenta de Manuel Galiano, 1863.

MUÑOZ MOLINA, J., “El recargo de prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 59 (2005).

NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. y PERTÍÑEZ VÍLCHEZ, F., *Responsabilidad civil empresarial y riesgos laborales*, Barcelona, Bosch, 2002.

NIELFA CRISTOBAL, G., “Trabajo, legislación y género en la España Contemporánea: los orígenes de la legislación laboral”, AA.VV., *¿Privilegios o Eficiencia?. Mujeres y Hombres en los mercados de trabajo*, Alicante, Universidad de Alicante, 2003.

ORDUÑA PRADA, M., *Asistencia y Beneficencia Pública*, Madrid, Ciudad Argentina, 1999.

OSSORIO Y FLORIT, M., *Leyes del Trabajo Comentadas*, Buenos Aires, Bibliográfica Ameba, 1961.

OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes del Trabajo*, Madrid, Ricardo Rojas, 1902.

OYUELOS, R.,

- *Accidentes del trabajo. Estudio de la Ley, Reglamento, disposiciones complementarias y Jurisprudencia*, Madrid, Legislación Española, 1902.
- *Jurisprudencia de Accidentes de Trabajo y Tribunales Industriales*, Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1917.

PALACIO ATARD, V. “Canalejas y el proyecto de Instituto del Trabajo en 1902”, en AA.VV., *Actas de los IV Coloquios de Historia. El Reformismo social en España: La comisión de Reformas sociales*, Jaén, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1987.

PALACIO MORENA, J.I.,

- “El Instituto de Reformas Sociales”, en AA.VV., *Un siglo de derecho sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)*. Bellaterra, Servei de Publicacions de la UAB, 2006.
- *La institucionalización de la reforma social en España*, Madrid, Centro de Publicaciones del MTSS, 1988.

PALANCAR, M. y PEREZ BOTIJA, E., *La prevención de los accidentes de trabajo*, Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1934.

PALOMEQUE LOPEZ, M.C.,

- *Derecho del trabajo e ideología*, Madrid, Tecnos, 4ª edición revisada, 1989.
- *Derecho Sindical Español*, Madrid, Tecnos, 5ª edición revisada, 1994.

PARADA TORRALBA, M.I., “El recargo en las prestaciones económicas de la Seguridad Social por accidente de trabajo y enfermedad profesional por falta de medidas de seguridad e higiene. Concepto y análisis jurisprudencial”, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº 201 (1999).

PASTOR, M., *Fundamentos de Ciencia Política*, Madrid, McGrawHill, 1999.

PEDREGAL, M., “Las clases obreras: su situación en el régimen antiguo y en el moderno”, en AA.VV., *La España del siglo XIX. Colección de conferencias históricas celebradas durante el curso 1885-1886 en el Ateneo Científico y Literario de Madrid*, Madrid, Librería de Antonio San Martín, 1886, Tomo II.

PENDAS DIAZ, B.,

- “Datos y datas sobre la Historia de la Seguridad e Higiene en el Trabajo”, en *Documentación Laboral*, nº 23 y nº 24 (1987).
- *Manual legislativo de seguridad, higiene y salud en el trabajo*, Madrid, ACARL, 1992.

PENDAS DIAZ, J., *Seguridad e Higiene en el Trabajo*, San Sebastián, Editorial Donostiarra, 1975.

PEÑA BAZTAN, M., *Dirección de Personal. Organización y técnicas*, Barcelona, ESADE, 6ª edición, 1990.

PÉREZ ALENCART, A., y REGUERO CELADA, J., *Manual práctico de seguridad e higiene en el trabajo*, Madrid, Tecnos, 1990.

PÉREZ AMORÓS, F.,

- “El pretérito, su presente y el futuro de un proyecto curioso: el Proyecto de ley de regulación de los órganos de representación de los trabajadores en la empresa de 1978”, Estudio Preliminar a ESPUNY TOMAS, M.J. y PAZ TORRES, O. (coord.), *El Proyecto de Ley de Acción Sindical en la Empresa de 1978*, Bellaterra, Servei de Publicacions de la UAB, 2006.
- “Una aportación de la II República a favor del Derecho del Trabajo: su concepción del contrato de trabajo”, en AA.VV., *Segona República i món jurídic*, Mataró, Cálamo, 2007.

PÉREZ SERRANO, J., *La organización y el funcionamiento de los Tribunales de Trabajo en la Legislación comparada y su posible aplicación a España*, Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1936.

PEREZ Y DE MOLINA, M., *Del Pauperismo*, Jerez, Imprenta de Guadalete, 1859.

PERKINS, C.,

- “Spanish Labor Legislation Since 1899”, en *The American Political Science Review*, vol. 5, nº 2 (1911).
- “The Social and Economic Problems of Modern Spain”, en *Political Science Quarterly*, vol. 27, nº 1 (1912).

PI I MARAGALL, F., *Pensamiento social*, Madrid, Ciencia Nueva, 1968.

PIZA GRANADOS, J., “Prohibición de trabajos penosos a la mujer”, en AA.VV., *La presencia femenina en el mundo laboral. Metas y realidades*, Cizur Menor, Aranzadi, 2006.

PONS PONS, J., “El seguro de accidentes de trabajo en España: de la obligación al negocio (1900-1940)”, en *Investigaciones de Historia Económica*, nº 4 (2006).

POSADA, A.,

- “La reforme sociale en Espagne”, en *Revue Internationale de Sociologie*, nº 5 y 6 (1907).
- “Recordando al Instituto de Reformas Sociales”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003).

PUIG I FERRIOL, L., *Manual de derecho de obligaciones, responsabilidad civil, teoría general del contrato*, Madrid, Marcial Pons, 2ª edición, 1998.

PUIG MARTINEZ, C. y MASCARELL LLACER, L., *Tribunales Industriales. Accidentes del Trabajo.*, Valencia, F. Sempere y Compañía, 1909.

PURCALLA BONILLA, M.A., *El recargo de prestaciones por incumplimiento de normas de seguridad y salud laboral. Análisis crítico de su configuración jurídico-positiva*, Granada, Comares, 2000.

PUYOL y ALONSO, J., *Ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes del trabajo y reglamento para su aplicación de 28 de julio de 1900 anotados y concordados*, Madrid, Librería de Fernando Fé, 1900.

RAVENTOS, S., *Ley Sobre Accidentes de Trabajo. Su articulado y comentarios al mismo*, Madrid, [s.n.], 1900.

*Revista de Obras Públicas*, publicación periódica, (1873-1932).

RIVERO, J. y SAVATIER, J. *Droit du Travail*, París, Presses Universitaires de France, 1956.

RODRÍGUEZ INIESTA, G., *La viudedad en el sistema español de la seguridad social*, Murcia, Laborum, 2006.

RODRIGUEZ- PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.,

- “Conducta temeraria del trabajador y accidente de trabajo”, en AA.VV., *Cien Años de la Seguridad Social*, Madrid, Fraternidad –Muprespa y UNED, 2000.
- “Prologo” a GONZALEZ SANCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997.

RODRIGUEZ SAÑUDO, F., “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003).

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, A., *Contribución al estudio de la higiene de los trabajadores y enfermedades de los jornaleros*, Gijón, Tipolitografía La Industria, 1902.

RODRIGUEZ, E. y MENENDEZ, A.

- “Salud, trabajo y medicina en la España de la legislación social. 1900-1939”, en *Archivos de Prevención* vol. 9, nº 2 (2006).
- “Salud, trabajo y medicina en la España del siglo XIX. La higiene industrial en el contexto antiintervencionista”, en *Archivos de Prevención* vol. 8, nº 2 (2005).

ROMERO-MAURA, J., *La rosa de fuego. El obrerismo barcelonés de 1899 a 1909*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.

RUIZ DE GRIJALBA, A., *El contrato de trabajo ante la razón y el derecho*, Madrid, Francisco Beltrán, 2ª edición, 1922.

SALA FRANCO, T. y otros, *Derecho del Trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 9ª edición, 1995.

SALCEDO BELTRAN, M.C., *El deber de protección empresarial de la seguridad y salud de los trabajadores*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

SALCEDO GINESTAL, E., *Estudios elementales de higiene industrial. Directorio de los patronos en la higienización de las industrias*, Madrid, Madrid Médico, 1904.

SALIDO BANUS, J.L., “Nacimiento y evolución de la negociación colectiva en España: el camino hacia su reconocimiento efectivo”, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº 213 (2000).

SALMERON y GARCIA, N., *El contrato colectivo del trabajo*, Madrid, Establecimiento tipográfico de Fortanet, 1914.

SAN MARTIN, A.,

- “Comentarios a la Ley de Accidentes de Trabajo”, en *Revista de Obras Públicas*, nº 1466 y 1467 (1903).
- “El Doctor Fourquet. La ciencia médica y sus propagadores en España. Gimbernat, Argumosa, Asuero. La medicina bajo su aspecto social. La higiene pública y privada”, en AA.VV., *La España del siglo XIX. Colección de conferencias históricas celebradas durante el curso 1885-1886 en el Ateneo Científico y Literario de Madrid*, Madrid, Librería de Antonio San Martín, 1886, Tomo II.

SANCHEZ AGESTA, L., *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Universidad de Madrid, 5ª edición revisada, 1974.

SANCHEZ CORTINA, M. y BARRIO, A. *Historia de España. El Reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, Barcelona, Espasa, 1999.

SANCHEZ DE OCAÑA, R., *Ley de Enjuiciamiento Civil anotada con la Jurisprudencia, concordada con el Código de Comercio antiguo y con el vigente, y seguida de todas las disposiciones complementarias*, Madrid, Centro Editorial de Góngora, 3ª edición, 1891.

SANDIN, M., “Sobre una redundancia: el darwinismo social”, en *Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencias*, nº 2 (2000).

SANROMÁ, J.M., “Las crisis industriales”, en AA.VV., *Conferencias Libremercantistas*. Madrid, Imprenta de Manuel Galiano, 1863.

SECO SERRANO, C., “El Instituto de Reformas Sociales: un intento conciliatorio entre dos ciclos revolucionarios”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra por el Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003).

SEMPERE NAVARRO, A., “La protección de la enfermedad profesional: planteamientos para su modificación”, en AA.VV., *Jornadas Conmemorativas del Centenario de la Ley Dato*, Madrid, Fremap, 2001.

SEMPERE NAVARRO, A. y MARTIN JIMÉNEZ, R., “El recargo de prestaciones: puntos críticos”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 53 (2004).

SEMPERE NAVARRO, A. y otros, *Perfiles de las Mutuas de Accidentes de Trabajo. Centenario Fundacional de la MAZ*, Cizur Menor, Aranzadi, 2005

SNELL, M.M., “The catholic social-reform movement”, en *The American Journal of Sociology*, vol. 5, nº 1 (1899).

SOTO CARMONA, A.,

- “La higiene, la seguridad y los accidentes del trabajo. España (1874-1936)”, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 23 (1985).
- *El trabajo industrial en la España Contemporánea (1874-1936)*, Barcelona, Anthropos, 1989.

STEPHEN JEANS, J., “On the recent movement of labour in different countries in reference to wages, hours of work, and efficiency”, en *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 55, nº 4 (1892).

SUAREZ CORTINA, M., “El republicanismo institucionista en la Restauración”, en *Ayer. Revista de Historia Contemporanea* nº 39 (2000).

SUÁREZ GONZÁLEZ, F.,

- *Derecho del Trabajo*, Madrid, UNED, 4ª edición, 1986.

- *Menores y mujeres ante el contrato de trabajo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967.

TAMAMES, R. *Una idea de España*, Madrid, Plaza&Janes, 1985.

TERRADILLOS BASOCO, J.M., *La siniestralidad laboral como delito*, Albacete, Bomarzo, 2006.

TOMAS ALEMANY, P., *Legislación Social*, Alicante, Vda. De A. Reus, 1912.

TORRENTS y MONNER, A. y CALVO MARTINEZ, J.,

- *Leyes sobre Trabajo. Compilación de noticias, leyes y demás disposiciones referentes a Reformas sociales*, Barcelona, Bayer Hermanos y compañía, 1902?.
- *Manual completo de Leyes sobre Trabajo con comentarios y formularios*, Barcelona, Bayer Hermanos y compañía, 2ª edición, 1905.

TRIAS BEJARANO, J, “Estudio preliminar” a PI I MARAGALL, F., *Pensamiento social*, Madrid, Ciencia Nueva, 1968.

TUSELL, J. y otros, *Historia política y social moderna y contemporánea*, Madrid, UNED, 1997, tomo II.

VALDEOLIVAS, Y. y MORON, R., “La seguridad en el trabajo: de la Ley de Accidentes de Trabajo a la vigente Ley de Prevención de Riesgos Laborales”, en AA.VV., *Cien Años de la Seguridad Social*, Madrid, Fraternidad –Muprespa y UNED, 2000.

VALENTI VIVO, I., *La Intoxicación en la Industria Moderna*, Barcelona, Henrich y C.<sup>a</sup> en comandita, 1900.

VALENZUELA DE QUINTA, E,

- “Las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: nacimiento, evolución y perspectivas de futuro”, en AA.VV., *Cien Años de la Seguridad Social*, Madrid, Fraternidad –Muprespa y UNED, 2000.



- “Las Mutuas de Accidentes de Trabajo: su actividad de prevención y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales de UCM*, nº7, (1995).

VALENZUELA LA ROSA, J., *La aplicación de la Ley de Accidentes del Trabajo a los obreros agrícolas*, Zaragoza, Imprenta del Heraldo, 1910.

VAZQUEZ MATEO, F., “La problemática de la Inspección de Trabajo española en materia de seguridad, higiene y salud laborales”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales de UCM*, nº 7 (1995).

VIEHWEG, T., *Tópica y jurisprudencia*, Madrid, Taurus, 1986.

YABEN YABEN, H., *Exposición y crítica del llamado intervencionismo del Estado*, Madrid, Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés, 1914.

ZARAGOZA Y GUIJARRO, J., *Tribunales Industriales*, Madrid, Hijos de Reus, 1912.

ZARANDIETA, E., *El espíritu de la jurisprudencia en los accidentes de trabajo*, Madrid, Ruiz Hermanos, 1928.

ZARCO, J., “Notas sobre el Instituto de Reformas Sociales y las tres historias de la sociología española”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 86 (1999).

ZARZOSO i ORELLANA, A. y RIVES i SOLA, S., “Obra social de dos metges catalans (s. XIX): El Dr. Arró i Triay i el Dr. Carreras i Aragó”, en *Gimbernat: revista catalana d’història de la medicina i de la ciència*, vol. 18 (1992).

ZORRILLA RUIZ, M.M.,

- *Derecho del Trabajo y proceso de cambio social*, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto, 1977.
- *Transformaciones del Derecho Social*, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto, 1984.

