

VII ENCUENTRO DE INVESTIGADORES SOBRE EL FRANQUISMO

ENTRE EL INTERÉS POLÍTICO Y EL DEBER PÚBLICO: LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO EN EL PRIMER FRANQUISMO (1938-1956)

Primera sesión: mundo del trabajo

Dr. Guillermo García González
Universitat Autònoma de Barcelona

1.- PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

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. 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.

La presente comunicación tiene como finalidad el análisis histórico-jurídico de las principales normas e instituciones que en materia de seguridad e higiene en el trabajo fueron instauradas en nuestro sistema jurídico durante el primer franquismo, acotado a estos efectos entre 1938 y 1956.

Partiendo del análisis histórico de las normas más importantes en materia de prevención de riesgos laborales existentes en ese periodo, la comunicación trata de evidenciar el modelo de organización de las relaciones productivas configurado por el primer franquismo, ahondado en un doble aspecto. Por una parte, se estudia el modelo de relaciones laborales basado en la concepción del trabajador como sujeto obligado frente al patrono por el deber de fidelidad, que tiene como pretendida contraprestación el deber de seguridad del empresario en relación con sus trabajadores. Por la otra, se analizan las razones que llevaron al legislador a la promulgación de la normativa preventiva, que en

último término reafirmaba el papel del Estado como garante del trabajador, y que obedecían más a políticas económicas, íntimamente ligadas con el periodo de reconstrucción, que a una auténtica sensibilidad de los poderes públicos en relación con las condiciones de trabajo del mundo obrero.

2.- SEGURIDAD E HIGIENE COMO DEBER ESENCIALMENTE PÚBLICO

El fin de la guerra civil trajo consigo la implantación de un nuevo modelo de Estado autoritario que, obviando los principios democráticos, apuesta decididamente por un intervencionismo normativo estatal en el ámbito de las organizaciones productivas y de las relaciones laborales. El Decreto de 13 de septiembre de 1936, la Orden de 10 de enero de 1937, la Ley de 9 de febrero de 1939 y la Ley de 23 de septiembre de 1939, expresan “*con claridad la naturaleza política que fundamentó la acción bélica*”¹ que llevó al poder al régimen franquista.

El carácter totalitario del régimen franquista queda reflejado en la extensión de lo político a todo tipo de relaciones sociales. El sistema jurídico- laboral español se configura en el primer franquismo con una estructura no-democrática, excluyendo la libertad sindical y eliminando el juego de la autonomía colectiva e individual. Consecuencia de todo ello, concurrirá en nuestro sistema de relaciones laborales un acentuado intervencionismo estatal, penetrando el Estado en el seno de las empresas, supervisando, controlando y fiscalizando las condiciones de trabajo. En este sentido, junto al intenso control administrativo de las relaciones laborales, la política laboral durante el primer franquismo se articula en base a la “*acumulación constante de condiciones mínimas de empleo para los trabajadores*”², lo que redundará en una prolija normativa en materia de seguridad e higiene.

El 9 de marzo de 1938 es aprobado el Fuero del Trabajo, norma de carácter programático que contenía los principios de política social que iban a regir las relaciones laborales durante el primer franquismo, y que suponen la depuración de los elementos nucleares de las instituciones jurídico-laborales previamente existentes. El Fuero del Trabajo era considerado por la doctrina de la época como “*una verdadera Carta social...una declaración de principios y auténtico programa...una auténtica parte dogmática constitucional*”³.

¹ GONZÁLEZ- POSADA MARTÍNEZ, E., *El Derecho del Trabajo. Una Reflexión sobre su evolución histórica*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1996, p. 96.

² GARCÍA FERNÁNDEZ, M., *Manual de Derecho del Trabajo*, Barcelona, Ariel Derecho, 1990, p. 20.

³ GARCÍA OVIEDO, C., *Tratado Elemental de Derecho Social*, Sevilla, Librería General de Victoriano Suárez, 1946, pp. 50-51.

Ya en esta norma se observa la importancia que el Estado da a la seguridad e higiene en el trabajo, considerándola como una de las materias de actuación normativa preferente y de competencia exclusiva estatal. La Declaración II.1 del Fuero del Trabajo disponía que “*El Estado se compromete a ejercer una labor constante y eficaz en defensa del trabajador, su vida y su trabajo*”. Por su parte, la Declaración III.4, dispone que el Estado “*fijará las bases para la regulación del trabajo, con sujeción a las cuales se establecerán las relaciones entre los trabajadores y las empresas*”, teniendo como contenido primordial “*tanto la prestación del trabajo... como el recíproco deber de lealtad, la asistencia y protección en los empresarios y la fidelidad y subordinación en el personal*”. Quedaba por tanto fijada la regulación heterónoma de las relaciones laborales, que se constituye en función exclusiva del Estado⁴.

El Estado autoritario asume el papel de regulador supremo de las relaciones productivas anulando el papel normativo convencional de empresarios y trabajadores, que deben limitarse a acatar las normas estatales que son dictadas. Con el nuevo régimen, los intereses del capital y de los trabajadores ya no son contrapuestos, sino que convergen en un interés superior, el interés nacional. Bajo esta premisa ideológica, el Estado asume el monopolio de la determinación de las condiciones de trabajo en general, y en materia de seguridad e higiene en particular, monopolio que es ejercido a través de las Reglamentaciones de Trabajo reguladas por Ley de 16 de octubre de 1942⁵. Esta norma establecía en sus artículos 11 y 16 la necesidad de que en las Reglamentaciones de Trabajo se determinaran las prescripciones necesarias en materia de prevención de accidentes e higiene de los talleres. En cumplimiento de estos preceptos, la gran mayoría de Reglamentaciones y Ordenanzas Laborales dedicaron algún capítulo a estas materias⁶.

La atribución al Estado de las competencias preventivas es justificada por la doctrina iuslaboralista de la época por un doble motivo. Por una parte, razones de tipo personal e interés humano llevan a la necesaria intervención del Estado en materia de seguridad e higiene. Por la otra, y considerada al mismo nivel, razones de índole económica hacían necesaria esta regulación, acompañándose la justificación personal o humana en la legislación franquista de una justificación economicista, más acorde con las “*modernas concepciones políticas sobre el Estado... que busca en la prevención de*

⁴ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., “La ordenación jurídica de la seguridad e higiene en el trabajo durante el primer y segundo franquismo, de la Guerra Civil a la Ordenanza General, 1939-1971”, en AA.VV., *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 124.

⁵ RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M. (Dir.), *Curso de Derecho del Trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 12ª edición, 2003, p. 33.

⁶ PENDÁS DÍAZ, B., “Datos y datos sobre la Historia de la Seguridad e Higiene en el Trabajo”, en *Documentación Laboral*, nº 24 (1987), p. 70. Una relación detallada de las Reglamentaciones y sus contenidos de seguridad e higiene en, GARCIA NINET, J.I., y otros, *Curso sobre Prevención de Riesgos Laborales*, Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 1998, pp. 71-72..

*los accidentes una actividad estatal-privativa o fomentadora y encauzadora- en que la colectividad actúa, tanto en defensa de sus individuos componentes, como en beneficio e interés de la unidad nacional de la producción”*⁷. En consecuencia con lo expuesto, las razones humanas o filantrópicas que han ido orientando las políticas públicas preventivas en el proceso de conformación del Derecho del Trabajo en las primeras décadas del s. XX, se alteran con el régimen franquista⁸. El Estado resulta obligado a realizar una adecuada política preventiva, ya que si uno “*de los factores que determinan la riqueza de éste es el de brazos útiles para el trabajo...resulta la ineludible obligación estatal de procurar que tal riqueza sufra los menores menoscabos posibles, siendo importante factor para la consecución de esta finalidad el establecimiento de una sabia política preventiva de los accidentes de trabajo*”⁹.

De esta concepción de las relaciones laborales se coligen de modo lógico diferentes principios ordenadores que, aplicados a la seguridad e higiene en el trabajo, traerán como consecuencia una nueva configuración de la prevención de riesgos laborales en el seno de las organizaciones productivas, pudiéndose señalar las siguientes notas esenciales:

- Se implementa una nueva concepción del trabajo como derecho y deber de todos los españoles, “*impuesto al hombre por Dios, para el cumplimiento de sus fines individuales y la prosperidad y grandeza de la Patria*”¹⁰.
- Se prioriza al Estado como fuente de las relaciones laborales en detrimento de la autonomía individual y colectiva, en aras a conseguir la paz social. Lo político se extiende a lo social, y sólo en el círculo exclusivo del Estado puede tener cabida la regulación de los aspectos jurídico- laborales. Partiendo de esta premisa, las normas de seguridad e higiene se configuran como disposiciones de naturaleza pública, mínimas e irrenunciables.
- Se consagra como valor supremo el interés nacional, al que deben subordinarse el resto de valores económicos, sociales e incluso humanos. El interés nacional es el fundamento último de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo, debiendo el Estado regular esta

⁷ HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1945, p. 417.

⁸ Sobre la primera legislación protectora en España, GARCÍA GONZÁLEZ, G., *Orígenes y fundamentos de la prevención de riesgos laborales en España*, Albacete, Bomarzo, 2008, pp. 105-184. y ESPUNY TOMÁS, M.J., “Eduardo Dato y la legislación obrera”, en *Historia Social*, nº 43 (2002), pp. 3-14

⁹ GARCÍA CORACHÁN, M., *Accidentes del Trabajo en la Industria*, Madrid, Estades, 1953, p. 350.

¹⁰ Declaración I.3 del Fuero del Trabajo, *Boletín Oficial del Estado* de 10 de marzo de 1938.

materia con el fin de salvaguardar la fuerza del trabajo que haga posible la reconstrucción de un Estado destruido tras la contienda civil. La mejora de las condiciones de seguridad y salubridad de la clase obrera son trascendentes en la medida que ayudan al interés nacional, y es esta finalidad la que en última instancia anima al legislador a su intervención normativa. Con este mismo fundamento se configura de modo subsidiario el deber del empresario de velar por la seguridad de sus trabajadores, como una mera extensión del deber del Estado por proteger el interés nacional y la paz social.

- La seguridad e higiene es entendida, no ya como un derecho subjetivo exigible en el seno de las relaciones laborales, sino como un deber público que es impuesto por el Estado a empresarios y trabajadores. Así, el deber de seguridad del empresario tiene su manifestación más importante con carácter previo a la prestación efectiva del trabajo. Las condiciones de seguridad e higiene se exigen al empresario por el Estado previamente a la celebración de un contrato de trabajo. La efectiva formalización del contrato de trabajo implica la activación inmediata de las condiciones de seguridad y salud en el marco de la relación laboral, si bien estas condiciones preexisten a ésta¹¹.

3.- LA CONFIGURACIÓN DEL DEBER DE PROTECCIÓN DEL EMPRESARIO

Pese a que como se ha señalado, la seguridad e higiene es concebida en el primer franquismo como un deber público, este deber es traspasado a empresarios y trabajadores en un segundo término, penetrando en el seno de las relaciones laborales. La competencia privativa del Estado en materia preventiva se proyecta en la necesaria colaboración de las empresas, que deben contribuir a la prevención de los accidentes “tanto por razones humanitarias como por estímulos de orden interno y económico”¹². La empresa es calificada como agente necesario para lograr el éxito de las políticas preventivas estatales, pero actúa como un mero agente, “como intermediaria y colaboradora de la acción del Estado”¹³. El empresario, configurado como un agente por delegación de poderes públicos, se convierte en garante de las prescripciones que el Estado omnipresente promulga en

¹¹ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997, p. 121.

¹² HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, M., *Tratado Elemental de Derecho del Trabajo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 9ª edición, 1964, p. 643.

¹³ HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, cit., p. 428.

materia de seguridad e higiene. Por su parte, el trabajador también es responsable frente al Estado del cumplimiento de las normas preventivas.

Este deber compartido, no es más que el reflejo de la visión unitaria que tiene el franquismo de las relaciones laborales, de acuerdo a la cual no existen intereses contrapuestos entre empresarios y trabajadores, sino un único fin común, una única comunidad de vida, lo que implica la negación del conflicto entre las partes de la relación laboral¹⁴. Esta visión comunitaria de la empresa se consagra normativamente en la Ley de Contrato de Trabajo de 1944, que proclama el origen armónico y contractual de la relación de trabajo, basado en una identidad de intereses y en la comunidad de propósitos de empresario y trabajadores¹⁵.

Animado por esta concepción unitaria de las relaciones laborales, el artículo 5 del Reglamento de Seguridad e Higiene de 1940 determina el deber de protección del empresario, que además de carácter legal, tiene un fuerte componente tuitivo y paternalista¹⁶. Posteriormente, el Reglamento de 22 de junio de 1956, que aprueba el texto refundido de la legislación sobre accidentes de trabajo, en su artículo 14 reafirma el deber de seguridad del empresario en el marco de la relación laboral, debiendo el Estado velar por su cumplimiento dada su gran trascendencia¹⁷.

El deber de seguridad del empresario, configurado de modo amplio e indeterminado por las normas citadas, será acotado por la doctrina, entendiendo que el mismo hacía referencia al carácter contractual de las condiciones de seguridad e higiene que integran el contenido de la prestación laboral. La obligación de seguridad se configura como una obligación contractual, accesoria de la principal que deriva de la relación de trabajo. Por tanto, el ejercicio del deber de seguridad por parte del empresario no deja de ser un mero instrumento que ha de estar orientado hacia su auténtica finalidad, el interés nacional, que en la época de referencia se presenta íntimamente ligado con la necesidad de reconstrucción¹⁸. Relación laboral y contrato de trabajo son dos instancias íntimamente ligadas, en las que tienen cabida el deber de protección en relación con las condiciones de seguridad e higiene. En la primera de ellas, este deber es principal y tiene carácter público, y en el contrato de trabajo el deber es accesorio o secundario y tiene carácter privado o contractual, estando supeditado

¹⁴ RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M. (Dir.), *Curso de Derecho del Trabajo*, cit., p. 33.

¹⁵ PURCALLA BONILLA, M.A. y JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Las relaciones laborales en España hasta la Constitución de 1978*, Madrid, Dykinson, 2007, p. 100.

¹⁶ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., p. 123.

¹⁷ HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, M., *Tratado Elemental de Derecho del Trabajo*, cit., p. 328.

¹⁸ GARCÍA NINET, J.I., y otros, *Curso sobre Prevención de Riesgos Laborales*, cit., p. 68.

al deber de índole público presente en la relación laboral¹⁹. De este modo, el contrato de trabajo queda relegado a un segundo plano como fuente de obligaciones, pasando a constituirse como elemento nuclear de las relaciones laborales la organización empresarial, entendida como comunidad armónica de intereses²⁰.

El contenido del deber de protección del empresario tiene un doble plano de actuación, el económico y el moral. La doctrina de la época calificaba este deber como total e ilimitado, debiendo el empresario interesarse por la vida entera del trabajador, en su doble vertiente material y moral²¹. En correspondencia con esta obligación, los trabajadores tenían el deber de obediencia, subordinación y de fidelidad (artículo 69 de la Ley de Contrato de Trabajo de 1944). Esta conformación tan amplia, abandonando el campo de lo jurídico, no es sino fiel reflejo del nuevo modelo de organización social que el nuevo régimen quería imponer, en el cual lo político penetraba en lo privado y el Estado asumía un intervencionismo que no sólo afectaba al campo de los hechos, sino también al de las ideas.

4.- LA NORMATIVA PREVENTIVA DURANTE EL PRIMER FRANQUISMO

El carácter programático del Fuero del Trabajo implicaba la necesidad de dictar normas que lo desarrollaran, respetando lo contenido en sus principios. Con el fin de dar satisfacción a esta necesidad, y en cumplimiento del deber que tenía el Estado en relación con la seguridad e higiene, los primeros años del régimen franquista fueron una etapa de prolija producción normativa en esta materia. El Estado autoritario, titular máximo del deber de seguridad e higiene, haciendo uso de sus facultades y en cumplimiento de sus deberes, dedica buena parte de sus esfuerzos a promulgar múltiples normas que presidirán la relación de trabajo como prescripciones de carácter mínimo, irrenunciable y que se integran necesariamente en las relaciones individuales.

La extensa producción normativa de éste periodo se debe entender partiendo del nulo juego de la autonomía colectiva e individual en la regulación de las condiciones de trabajo. La supresión de los derechos de autorregulación y autodefensa de trabajadores y empresarios por el régimen franquista, tiene como contrapartida la ampliación espectacular de la protección social, perfeccionando y

¹⁹ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., p. 124.

²⁰ PURCALLA BONILLA, M.A. y JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Las relaciones laborales en España hasta la Constitución de 1978*, cit., p. 102.

²¹ PÉREZ LEÑERO, J., *Instituciones del Derecho Español de Trabajo*, Madrid, Espasa Calpe, 1949, p. 101.

extendiendo “*con amplitud inédita la regulación normativa*” y generando un “*desarrollo científico sin precedentes del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*”²².

De toda la actividad reguladora del Estado, merece especial referencia el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1940, “*norma de gran trascendencia en el campo de la prevención laboral*”²³ y primer cuerpo jurídico en nuestro ordenamiento que trata de dar una coherencia sistemática a la prevención de riesgos laborales. Junto a esta norma, resulta imprescindible referirse a otras del periodo que, a pesar de su carácter parcial, regulan aspectos preventivos fundamentales.

4.1.- El Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1940

La Orden de 31 de enero de 1940 del Ministerio del Trabajo aprueba el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo. El Reglamento tiene como finalidad básica velar por las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores, función propia del Estado en su calidad de “*Órgano Director supremo de la economía productiva*”²⁴.

El Reglamento resultaba aplicable a toda clase de trabajos afectados por la legislación de accidentes de trabajo y constituye el primer cuerpo unitario que regula las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo en España²⁵. La norma declara preceptivas las disposiciones preventivas que establece, incurriendo en sanciones los trabajadores y empresas que las incumplan. Las sanciones a los obreros consistirán en amonestaciones, multas y despido y las del patrono en multas²⁶.

El Reglamento consta de 104 artículos que se estructuran en los siguientes capítulos: sobre condiciones generales de los locales y ambiente de trabajo, motores, transmisión y máquinas, electricidad, trabajos peligrosos, aparatos elevadores, transporte, andamios, prevención y extinción de incendios, protección personal, servicios de higiene e imposición de obligaciones a empresas de instalar y sostener botiquines y enfermería de urgencia.

²² 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), p. 41.

²³ PENDÁS DÍAZ, B., “Datos y datas sobre la Historia de la Seguridad e Higiene en el Trabajo”, cit., p. 67.

²⁴ Exposición de Motivos del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, *Boletín Oficial del Estado* de 3 de febrero de 1940.

²⁵ 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, p. 37. En el mismo sentido, LLUIS Y NAVAS, J., *Derecho de la Seguridad e higiene en el trabajo*, Barcelona, CEDECS, 1996, p. 49.

²⁶ GARCÍA OVIEDO, C., *Tratado Elemental de Derecho Social*, cit., p. 348.

Esta disposición configura al empresario como responsable frente al Estado de sus obligaciones de seguridad, teniendo en cuenta su papel de colaborador necesario para cumplir la función estatal de velar por la seguridad e higiene en el trabajo. En cumplimiento de esta obligación, el empresario debe adoptar las medidas de seguridad que resulten precisas en evitación de los riesgos profesionales (artículo 5). Por su parte, los trabajadores deben cumplir las prescripciones de seguridad e higiene y utilizar los medios de protección adecuados (artículos 3, 35, 73, 84 y 88). En el caso de que los trabajadores incumplieran las prescripciones de seguridad e higiene, es deber del patrono imponer la correspondiente sanción, que según su gravedad podía consistir incluso en el despido o en multas de haber, previa autorización en este último caso de la autoridad laboral.

4.2.- Otra normativa preventiva

Entre la multiplicidad de disposiciones jurídicas que fueron dictadas en el periodo de referencia en materia de prevención de riesgos laborales, merecen ser destacadas las que siguen:

- Ley de 15 de diciembre de 1939, por la que se crea un nuevo Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo, entre cuyas funciones está inspeccionar todos los aspectos relacionados con la prevención de accidentes de trabajo y vigilar el cumplimiento de las disposiciones higiénicas de los trabajadores (artículo 2).
- Orden de 22 de julio de 1940, por la que se aprueban las bases para la lucha contra la silicosis.
- Orden de 26 de agosto de 1940 reguladora de la iluminación de los centros de trabajo.
- Orden de 7 de marzo de 1941, por la que se dictan normas para la prevención e indemnización de la silicosis.
- Orden de 3 de febrero de 1942, sobre prevención de accidentes de trabajo en fábricas militares.
- Ley de Minas de 19 de julio de 1944.
- Orden de 19 de septiembre de 1945, sobre las condiciones higiénicas en la industria del esparto.
- Orden de 19 de septiembre de 1945, sobre medidas preventivas en las minas contra la silicosis.

- Orden de 27 de abril de 1946, reguladora de la dotación de prendas de trabajo a los operarios menores de 21 años en aquellas empresas que tuvieran más de veinte trabajadores fijos.
- Decreto de 10 de enero de 1947, por el que se establece el régimen general de las enfermedades profesionales. El anexo de este decreto contenía un listado abierto de enfermedades profesionales, determinado la obligatoriedad del reconocimiento médico.
- Decreto de 24 de julio de 1947, sobre jornada de trabajo femenino²⁷.
- Orden de 20 de mayo de 1952, por la que se aprueba el Reglamento de Seguridad del Trabajo en la Industria de la Construcción.
- Orden de 22 de diciembre de 1953, sobre rotulación de etiquetas y envases de productos químicos.
- Decreto de 3 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión.
- Orden de 20 de enero de 1956, sobre higiene y seguridad en los trabajos realizados en cajones de aire comprimido.
- Decreto de 22 de junio de 1956, que aprueba el texto refundido de la legislación sobre accidentes de trabajo y el Reglamento para su aplicación.

5.- LA NUEVA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Con el fin de encauzar toda la actividad estatal en materia de prevención de riesgos laborales, el 7 de julio de 1944 se constituye por Decreto el Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo (INMHST)²⁸. El INMHST constituye una de las principales aportaciones que el régimen franquista hace al campo de la seguridad e higiene. Su creación obedece a las conclusiones del Congreso de Medicina y Seguridad en el Trabajo celebrado en Bilbao el mes de agosto de 1943, pretendiendo suplir “*una de las graves carencias confesadas de la acción preventiva laboral del*

²⁷ La tradicional regulación específica del trabajo de mujeres y menores se consolida durante el primer franquismo. La Declaración II del Fuero del Trabajo determinaba que “*El Estado libertará a la mujer casada del taller y de la fábrica*”, prohibiéndole el trabajo nocturno. Por su parte, el Texto Refundido de la Ley de Contrato del Trabajo de 1944 regula de manera especial el contrato de las mujeres y menores, reproduciendo muchas de las medidas de seguridad e higiene que se habían ido consolidando en la emergencia del Derecho del Trabajo en relación a estos dos colectivos. Sobre este punto, SUÁREZ GONZÁLEZ, F., *Menores y mujeres ante el contrato de trabajo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967, pp. 29 y ss. y ESPUNY TOMAS, M.J., “El treball infantil i de menors: una perspectiva històricojurídica”, en AA.VV., *Treball infantil i de menors*, Barcelona, Càlamo, 2005, pp. 86 y ss.

²⁸ *Boletín Oficial del Estado* de 26 de julio de 1944. El 23 de diciembre de 1944 es dictado el Reglamento por el que se registrará dicho organismo. *Boletín Oficial del Estado* de 7 de enero de 1945.

nuevo régimen político en el campo del estudio y de la investigación de la materia'²⁹. La justificación de su creación, según la Exposición de Motivos del Decreto, reside en la necesaria mejora de los conocimientos que permitan promulgar una legislación eficaz y una propaganda efectiva para la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Por ello, su finalidad principal consiste en la investigación en relación con la fisiología, patología, higiene y seguridad del trabajo

El INMHST nace en Madrid bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo y estaba formado por la dirección, el secretario técnico y ocho secciones con sus respectivos jefes: higiene general y fisiología del trabajo, enfermedades profesionales y asistencia dispensarial, ordenación psicofisiológica del trabajo, prevención y seguridad de accidentes y enfermedades profesionales, cirugía y ortopedia del trabajo y ensayos y aplicaciones, laboratorio químico- bacteriológico, estadística y archivo y biblioteca..

Un año después de su creación, las competencias del INMHST son ampliadas por Decreto de 19 de octubre de 1945, dictándose el 26 de octubre de 1946 un nuevo Reglamento que “*guarda silencio sobre la suerte del texto precedente y su presumible, pero no declarada, derogación normativa*”³⁰, extremo que es aclarado por la Orden derogatoria de 20 de diciembre de 1946.

Desde el año 1946 hasta 1962 el INMHST fue dirigido por el catedrático de patología quirúrgica Alfonso de la Fuente Chaos, distando mucho sus líneas de trabajo (asistencia de enfermedades óseas, rehabilitación, otorrinolaringología, etc.) de las que se habían desarrollado en el período anterior a la guerra civil española³¹.

Junto a la constitución de este organismo especializado, ilustrativa de la concepción que el nuevo régimen tiene del papel intervencionista del Estado en el campo de la prevención de riesgos laborales resulta la Orden de 31 de julio de 1944. Esta norma determina que la propaganda e instrucción sobre prevención de accidentes y utilización de material de protección personal del trabajador sea aprobada previamente por el Ministerio de Trabajo³². La Exposición de Motivos de

²⁹ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., “La ordenación jurídica de la seguridad e higiene en el trabajo durante el primer y segundo franquismo...”, cit., p. 129.

³⁰ *Ibidem*, p. 130.

³¹ BENAVIDES, F.G., *Salud laboral. Conceptos y técnicas para la prevención*, Barcelona, Masson, 1997, p. 77. Durante el periodo de dirección de Alfonso de la Fuente, es creada por Decreto de 16 de enero de 1948 la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, dependiente orgánicamente del Instituto.

³² GARCÍA OVIEDO, C., *Tratado Elemental de Derecho Social*, cit., 1946, p. 348.

la norma, reconociendo la importancia de la propaganda preventiva y de los medios de protección personal para luchar contra los accidentes de trabajo, considera que es deber del Estado intervenir en estas materias “*en la idea de que con ello cumple la misión que le corresponde en la obra de la Prevención de Accidentes e Higiene del Trabajo*”. Esta disposición refleja perfectamente la configuración que el primer franquismo otorga a la seguridad e higiene, como responsabilidad exclusiva del poder político, que se convierte en árbitro, garante y fiscalizador de cualquier actividad preventiva en el seno de las organizaciones productivas.

6.- LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DE LA INTERVENCIÓN EMPRESARIAL EN MATERIA PREVENTIVA

Aunque el legislador franquista atribuye al Estado la titularidad casi exclusiva del deber de seguridad, es consciente que su materialización se produce en el seno de las organizaciones productivas, conceptuadas como una unidad, como una comunidad de vida. Empresarios y trabajadores, como extensión del Estado y de sus fines, debían velar por el correcto cumplimiento de la normativa preventiva. Para ello, el Estado dota a las empresas de instrumentos jurídicos que les posibiliten cumplir las normas de seguridad e higiene, lo que en última instancia supone dar cumplimiento a los propios fines estatales.

6.1.- Los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo (CSHT) son regulados por la Orden de 21 de septiembre de 1944. Su creación había venido precedida en 1941 de una campaña entre las grandes empresas industriales para la constitución voluntaria de estos organismos, campaña que a juicio del legislador había sido un éxito. Así se señalaba en 1942 por parte del Ministerio de Trabajo, que, previa relación de las empresas que habían constituido voluntariamente los Comités de Seguridad e Higiene, animaba a todas las empresas a su implantación con el fin de “*crear una atmosfera de seguridad, disminuir los accidentes, mejorar la producción y el rendimiento, reducir los gastos de explotación, evitar sufrimientos al trabajador*”³³. Los resultados obtenidos en esta campaña hicieron aconsejable el establecimiento de los CSHT en determinadas empresas, generalizando “*su creación*

³³ Ministerio de Trabajo, *Boletín de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, nº 1 (1942).

*con carácter obligatorio en aquellas industrias que, contando con un determinado número de trabajadores, lo exija la naturaleza de los trabajos que en ellas se realicen*³⁴.

Los CSHT tenían que constituirse en el plazo de un mes desde la publicación de la Orden, siendo de carácter obligatorio en los centros de trabajo de las industrias químicas, textil, de la madera y afines, papel y cartón, cuero y pieles, cerámica, vidrio y cemento, gas y electricidad y transporte y comunicaciones, siempre que emplearan a 500 o más trabajadores. En el sector siderometalúrgico, minería, construcción, reparación de maquinaria y aparatos y vehículos, será obligatoria su constitución siempre que se empleen a 250 o más trabajadores. También será obligatoria su implantación en las obras de la industria de la construcción (edificación, obras públicas, etc.), siempre que empleen a 250 o más trabajadores. No obstante, el artículo 2 de la Orden faculta a la Dirección General de Trabajo para crear, a instancia propia, a propuesta de la Inspección de Trabajo o de la Organización Sindical, Comités en industrias distintas cuando lo exijan el nivel de riesgo, el empleo de mano de obra de mujeres y niños, o empleen a más de 100 trabajadores.

Los miembros del CSHT son designados por la dirección de la empresa, pudiendo la Inspección de Trabajo oponerse de modo justificado a los nombramientos, según dispone el artículo 7 de la Orden de 1944. Debían ser miembros obligatorios del Comité (artículo 6):

- El director del establecimiento o de la obra (o cargo técnico que le representara), que presidía el órgano.
- Un ingeniero de seguridad, designado entre los ingenieros con título oficial del establecimiento como el más adecuado por su especialidad y condiciones para el cargo; ostentaba la vicepresidencia del Comité.
- Un médico de trabajo, designado entre los médicos que prestaran sus servicios facultativos al establecimiento, que tuviera conocimientos y especialización en accidentes e higiene del trabajo.
- El secretario, que debía ser un empleado de la oficina de personal o asuntos sociales.
- Dos vocales, trabajadores con categoría de contra maestres u oficiales, designados de entre las temas formulados al efecto por la Organización Sindical.

³⁴ Exposición de Motivos de la Orden de 21 de septiembre de 1944 (*Boletín Oficial del Estado* de 30 de septiembre de 1944).

- El jefe de grupo de empresa de la casa sindical de “*Educación y Descanso*”, que aseguraba “*la coordinación entre las funciones asignadas al Comité y la misión que corresponde realizar a la expresada Organización en el establecimiento*”.

A los CSHT se les atribuyen las siguientes funciones (artículo 4):

- Velar porque se cumplan las normas de seguridad e higiene, cuidando la adopción de los medios y medidas adecuados para asegurar la salud y la vida de los productores.
- Efectuar investigaciones sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, señalando en los casos importantes las causas de los mismos y las medidas correctoras.
- Lucha contra incendios.
- Elaboración de estadísticas sobre accidentes y enfermedades profesionales.
- Cuidar los servicios higiénicos y sanitarios del establecimiento, así como atender los reconocimientos médicos del personal.
- Divulgación y promoción de la prevención de riesgos laborales.

Los Comités no pretendían ser cauce de participación o de defensa de los intereses de los trabajadores en la empresa, extremo que resultaba por otra parte incompatible con los presupuestos ideológicos del primer franquismo y con su visión unitaria de la empresa. La propia composición de los CSHT evidenciaba que los mismos no eran sino una manifestación más de la intervención del Estado totalitario en las relaciones laborales.

Sin embargo, la importancia de estas entidades debe buscarse en su cualidad de organismos especializados internos de la empresa, equipos profesionales a través de los cuales cada organización productiva atendía sus necesidades y progresos en materia preventiva, muy próximos a lo que en la actualidad se conoce como servicios de prevención, en la terminología de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales³⁵.

6.2.- Los Jurados de Empresa

El Decreto de 18 de agosto de 1947 instituye la figura de los Jurados de Empresa, cuya efectiva aplicación vendrá determinada por la aprobación de su Reglamento seis años más tarde (Decreto de

³⁵ En este sentido, PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., “La ordenación jurídica de la seguridad e higiene en el trabajo durante el primer y segundo franquismo...”, cit., p. 131.

11 de septiembre de 1953). La norma es promulgada en desarrollo del artículo 7 de la Ley de Bases de Organización Sindical, de 6 de diciembre de 1940. El retraso en la promulgación del Reglamento (seis años en lugar de los seis meses previstos) era explicada en la Exposición de Motivos del Decreto de 1953. Por una parte, no se querían arrostrar los riesgos de una experiencia que podía resultar prematura. Por otro lado, no podía olvidarse la coyuntura económica adversa en que España se desenvolvía. Una vez superados a juicio del legislador ambos impedimentos, al entender que existía un desenvolvimiento normal de la economía y que los trabajadores tenían algún grado de *“capacitación...para poder participar, con determinado sentido de responsabilidad, en deliberaciones de cierto rango”*, es dictado el Reglamento de 1953, que ponía en marcha efectivamente los Jurados de Empresa³⁶.

Posteriormente, la Orden de 9 de febrero de 1954 establece normas complementarias que tratan de regular la transferencia de competencias entre los CSHT y los Jurados de Empresa, propósito que no se consigue, originándose una confusión entre ambos organismos con competencias superpuestas en la misma materia, que habría de perdurar hasta su definitiva aclaración por la Orden del Ministerio de Trabajo de 9 de diciembre de 1975³⁷.

La creación de los Jurados de Empresa supuso la materialización del concepto franquista de la empresa como una comunidad de vida, siendo su finalidad principal *“hacer efectiva en el seno de la misma la colaboración entre el capital, la técnica y la mano de obra en sus distintas modalidades, al servicio de la mayor concordia entre los distintos elementos que constituyen la producción, del incremento racional de la misma y del mayor rendimiento en el trabajo”*³⁸. La propia Exposición de Motivos de la norma fundacional conceptúa los Jurados de Empresa como *“un instrumento idóneo de colaboración constructiva”*, pero sin menoscabo de *“las facultades de dirección que incumbe a los jefes de empresa”*.

El Decreto de 1947 determinó que fuera obligatoria la constitución de Jurados de Empresa en todas aquellas empresas, industriales o de servicios, de más de 50 productores, criterio que fue modificado por el Reglamento de 1953, cifrando el número de operarios en una primera etapa en 1.000, número

³⁶ PÉREZ BOTIJA, E., “Notas al Reglamento de Jurados de Empresa”, en *Cuadernos de Política Social*, nº 17 (1953), pp. 57-58

³⁷ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., “La ordenación jurídica de la seguridad e higiene en el trabajo durante el primer y segundo franquismo...”, cit., p. 132.

³⁸ Artículo 1 del Decreto de 18 de agosto de 1947, *Boletín Oficial del Estado* de 9 de octubre de 1947.

de iría descendiendo progresivamente hasta la convergencia con el umbral determinado por el Reglamento de 1947.

Los Jurados de Empresa, presididos por el empresario, gerente o la persona en que se delegue, están constituidos por diez vocales elegidos directamente, previa convocatoria de la Organización Sindical, entre los grupos profesionales del personal técnico, administrativo y de mano de obra de la empresa³⁹. Sus funciones son “*pacificadoras y productivas, no reivindicativas*”⁴⁰ y asumen las competencias de prevención de accidentes, seguridad e higiene y comodidad en las empresas, debiendo sustituir en sus atribuciones a los CSHT⁴¹. El Jurado podía desempeñar sus funciones preventivas en pleno o mediante una comisión, asesorada de modo permanente por un ingeniero y un médico designados por la empresa, que emitirá un informe mensual al pleno sobre las condiciones preventivas relevantes, según dispone el artículo 47 del Reglamento de 1953.

La implementación de los Jurados de Empresa constituye una de las pocas creaciones jurídico-laborales destacables en la primera etapa del franquismo⁴². Su papel entronca con la concepción nacionalsindicalista de la empresa, siendo su representación de naturaleza política y no privada, por lo que sus miembros no pueden ser considerados apoderados o mandatarios⁴³. Según la doctrina de la época, los Jurados de Empresa constituyen “*el punto de partida indudable para una intervención de los trabajadores en toda la marcha de la empresa*”⁴⁴. Con todo, ni los CSHT ni los Jurados de Empresa son órganos auténticamente representativos, estando ambos imbricados de los principios ideológicos del régimen. La participación de los trabajadores en estos organismos era una ficción, ya que la misma se articulaba a través de un órgano interpuesto entre el trabajador y la empresa, la Organización Sindical Vertical⁴⁵.

7.- A MODO DE CONCLUSIÓN

³⁹ HERNÁNIZ MÁRQUEZ, M., *Tratado Elemental de Derecho del Trabajo*, cit., p. 288.

⁴⁰ PURCALLA BONILLA, M.A. y JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Las relaciones laborales en España hasta la Constitución de 1978*, cit., p. 93.

⁴¹ Artículo 2 c) del Decreto de 18 de agosto de 1947 y artículo 47 del Decreto de 11 de septiembre de 1953.

⁴² GONZÁLEZ- POSADA MARTÍNEZ, E., *El Derecho del Trabajo. Una Reflexión sobre su evolución histórica*, Valladolid, cit., p. 97.

⁴³ ALONSO GARCÍA, M., *Curso de Derecho del Trabajo*, Barcelona, Librería Bosch, 1964, p. 323.

⁴⁴ HERNÁNIZ MÁRQUEZ, M., *Tratado Elemental de Derecho del Trabajo*, cit., p. 61. En idéntico sentido eran calificadas como instituciones democratizadoras del funcionamiento de las empresas. BORRAJO DACRUZ, E., *Introducción al Derecho del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 2ª edición, 1969, p. 159.

⁴⁵ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J., *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, cit., p. 137.

A partir de 1940 el régimen franquista acomete una labor de consolidación institucional e ideológica que impregnará todas las normas laborales de la época. La normativa de seguridad e higiene se convierte durante este periodo en un instrumento más de reafirmación de los principios que impulsan el nuevo régimen político, y que se pueden sintetizar en la supremacía del Estado en detrimento de las libertades individuales y colectivas. Es por ello, que la normativa preventiva durante el primer franquismo se fundamenta esencialmente en base al interés nacional y a criterios políticos y economicistas. Esta justificación supone una ruptura con la tradicional argumentación tuitiva y filantrópica que desde los inicios de la legislación social había estado informando la creación normativa en materia de seguridad e higiene.

La justificación ontológica que el régimen franquista confiere a la seguridad e higiene en el trabajo, hace que esta materia se configure como competencia exclusiva del poder político. El Estado se instituye en regulador exclusivo de las condiciones de trabajo, adoptando medidas de carácter preventivo y protector que obedecen más a políticas económicas, íntimamente ligadas con el periodo de reconstrucción, que a una auténtica sensibilidad de los poderes públicos frente a las condiciones de trabajo del mundo obrero. La supresión de la autonomía colectiva como fuente de regulación de las condiciones de trabajo, tiene como consecuencia lógica una actividad normativa del Estado intensa y extensa, promulgándose en el periodo de referencia multiplicidad de disposiciones jurídicas que generarán un impulso indudable en el desarrollo científico de la seguridad e higiene en el trabajo.

La obligación de seguridad del empresario se configura de modo subsidiario y accesorio, como una mera extensión del deber del Estado por proteger el interés nacional y la paz social. En consonancia con los principios ideológicos que inspiran el nuevo régimen, el deber de protección del empresario adquiere un alcance global que, trascendiendo lo material, se adentra en el campo de la moral y de las ideas.