03/2005

Los accidentes de trabajo: perspectiva histórica

Dra. M. Jesús Espuny Tomás

Historia del Derecho y de las Instituciones

Universidad Autónoma de Barcelona

1. La seguridad y la higiene en el trabajo : propósitos y realidades a finales del siglo XIX.

El objeto de esta colaboración va a centrarse en el análisis de una serie de normas históricas conectadas entre sí por una idéntica finalidad: las medidas destinadas a prevenir los accidentes de trabajo y a paliar sus consecuencias. El estudio de las leyes y las instituciones jurídicas que aparecen en cada período y su significado contribuye de forma evidente a completar una parte de la historia social. La evolución de la legislación laboral aporta una valiosa información sobre las condiciones de trabajo y de vida de amplias capas de la población obrera aunque será necesaria una reflexión posterior sobre su cumplimiento efectivo.

Las manifestaciones obreras que aparecen en la primera mitad del siglo XIX son consecuencias de la industrialización: se producen las destrucciones de máquinas y los primeros incendios a las fábricas. Las sociedades de socorros mutuos a pesar de sus fines mutualistas se convierten en focos de resistencia. La huelga general de Barcelona de junio de 1855 reivindica un programa de peticiones donde aparecen los jurados mixtos de fabricantes y obreros, la jornada de diez horas diarias y el reconocimiento del derecho de asociación. En este momento del llamado bienio progresista aparece un proyecto conocido sobre todo por tratar la jornada de trabajo. El Ministro de Fomento, Manuel Alonso Martínez, presenta a las Cortes el 8 de octubre de 1855 el proyecto de Ley sobre *"ejercicio, policía, sociedades, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera"* . La preocupación por la seguridad y la higiene en el trabajo, a pesar de no ser el primer objetivo del proyecto, aparece ya en la exposición de motivos y *"exige a los establecimientos fabriles condiciones higiénicas, luz, ventilación, orden y propiedad en todo; precauciones para evitar los peligros y estragos ocasionados por los grandes procedimientos y la fuerza de poderosos motores. No era menos necesario prevenir aquellas reprobadas combinaciones de interés mal entendido para cercenar las utilidades del trabajador y arrancarle el fruto legítimo de sus sudores. A procurarle una justa protección se dirigen algunas disposiciones del proyecto de ley"* . Dos artículos responden a esta protección:

"Art. 12. Los establecimientos industriales tendrán las condiciones de capacidad y salubridad que se fijen por el reglamento de aplicación de esta ley o que se hallen determinados por los generales de policía.

Art. 13. Si por infracción de los reglamentos o por imprudencia o falta de previsión ocurriese algún daño material al operario o dependiente, los gastos de su curación, así como los salarios que le hubieran correspondido en los días que no haya podido trabajar, serán de cargo del dueño del establecimiento, y tendrá que indemnizarle cuando el daño lo inutilice perpetuamente para el trabajo, todo ello sin perjuicio de la correspondiente responsabilidad penal".

El Ministro de Fomento, Eduardo Benot presenta a las Cortes Constituyentes de la 1ª República el 25 de junio de 1873 un proyecto de Ley regularizando *"el trabajo en los talleres y la instrucción en las escuelas de los niños obreros de ambos sexos"* . La Ley es sancionada y aprobada el 24 de julio de 1873 y supone el inicio de una primera legislación que intenta proteger a los menores y a las mujeres de la explotación laboral, consecuencia evidente de la primera revolución industrial. Limita su ámbito de aplicación a la fábrica, el taller, la fundición o la mina. La Ley Benot recoge, junto a la primera regulación del trabajo infantil:

a) medidas encaminadas para atender *"los accidentes desgraciados que por efecto del trabajo puedan ocurrir"* : obligatoriedad a tener un botiquín en la fábrica, taller, fundición o mina de que se trate, y a celebrar contratos de asistencia con un médico-cirujano cuyo punto de residencia no exceda de diez kilómetros del establecimiento de referencia, y

b) examen previo y aprobación de los planos de los establecimientos por un Jurado mixto *"respecto sólo a las precauciones indispensables de higiene y seguridad de los obreros"* . Esta medida es preceptiva a partir de la promulgación de la ley y no se construirá fábrica, taller, fundición o mina sin haber superado el control previo.

La fase inicial del liberalismo y de la industrialización había ocasionado, en el mundo del trabajo, problemas políticos y sociales. La reforma social intentará encontrar soluciones con un cambio en la ideología dominante y un movimiento legislativo mitad filantrópico (protección al obrero individual), mitad represivo (defensa ante el fenómeno asociativo). Segismundo Moret, Ministro de la Gobernación presenta un proyecto de reforma social con el Real Decreto de 5 de diciembre de 1883 por el que se crea una *Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras tanto agrícolas como industriales y que afectan a las relaciones entre capital y trabajo* . La Comisión de Reformas Sociales presenta su programa de

reformas en el mismo Decreto fundacional: Jurados mixtos, Cajas de retiro y de socorros para enfermos e inválidos, regular el trabajo de mujeres y niños, la higiene y la salubridad en los talleres y las viviendas obreras. Aunque en su origen se presenta como una Comisión de estudio, posteriormente se convertirá en un órgano consultivo y asesor del Gobierno en materia social. En 1884 se abre un amplio proceso de información oral y escrita por medio de unas Comisiones provinciales y locales y las respuestas a un cuestionario de 223 preguntas divididas en 32 grupos. El grupo V se dedica a los inválidos del trabajo comprende las siguientes preguntas numeradas de la 26 a la 35 que por su interés reproducimos:

"26. Si existen en las respectivas localidades endemias y sus clases; si han desaparecido algunas poblaciones por causa de ellas, si en otras está disminuyendo el número de habitantes por este motivo; si se han tomado medidas para destruir dichas endemias o disminuir sus efectos.

27. Higiene y salubridad de los talleres; si existen reglas para la seguridad de los aparatos motores, andamios, etc.

28. Minas: Garantías de seguridad, con relación a los obreros, dentro y fuera de aquéllas, y precauciones que se toman par evitar los accidentes.

29. Transportes terrestres: Enfermedades que suelen padecer los maquinistas y fogoneros de 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 pueden resistir el trabajo por falta de salud.

30. Transportes marítimos: Enfermedades más frecuentes entre los maquinistas y fogoneros de los buques de vapor.

31. Industria de la pesca: ¿Hay organizado algún Consejo de Ancianos o Sindicato que prescriba cuando se ha de salir a la mar? En la mar ¿hay costumbre de que alguna de las embarcaciones haga de capitana? ¿En qué condiciones y para que casos? ¿Hay establecido algún sistema de señales en tierra para avisar el mal tiempo o facilitar la arribada cuando recula la mar? ¿Se ha establecido algún servicio de previsión del tiempo con señales que anuncien el probable? ¿Hay establecida alguna estación de salvamento?

32. Industrias y operaciones insalubres o peligrosas: Si su condición de tales procede de su misma naturaleza, o de circunstancias accidentales; si por costumbre o por contrato tienen el obrero, o la familia en su caso, derecho a indemnización cuando aquél perece o se incapacita para el trabajo a consecuencia de la índole de éste, si el trabajo de estas industrias produce por necesidad la pérdida de la salud o la muerte anticipada del obrero.

33. Industria tipográfica: Efecto del trabajo de imprenta en la salud del obrero; y si es pernicioso, en qué 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.

34. Si en algún caso se hace efectiva la responsabilidad que puede caber, por el siniestro ocurrido, a los dueños o encargados de la maquinaria, artefactos, obras, etc.

35. Suerte de los inválidos del trabajo y de las familias de los que mueren por un accidente mientras lo prestan; si existen para este fin cajas de retiros y de socorros constituidas por los mismos 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".

Este cuestionario incide en las denuncias más frecuentes sobre la falta de seguridad, las condiciones de salubridad y de higiene en los talleres y en la lamentable situación de la familia del fallecido o el inválido del trabajo. La responsabilidad patronal aparece aludida en las dos últimas preguntas con una referencia explícita a las sociedades y compañías que junto a los patronos auxilian a los obreros que han quedado inválidos para su trabajo.

El accidentado, desprotegido y necesitado de tutela, se convierte en una nueva preocupación. Como resultado del cuestionario varias sociedades de socorros mutuos solicitan a la Administración indemnizaciones a los inválidos del trabajo. Esta corriente enlaza con la filantropía y la caridad de las primeras normas y se manifiesta en la exposición de motivos del Real Decreto de 11 de enero de 1887 por el que se creó el Asilo para Inválidos del Trabajo en el Palacio de Vista Alegre: *"Soldados de la industria, deben ser, como los que caen en los campos de batalla, objeto de piadosa solicitud"* .

2. Proyectos anteriores a la Ley de accidentes de trabajo presentados a la Comisión de Reformas Sociales y al Senado.

Han sido expuestos por M. Dolores de la Calle Velasco (1989) y los resumimos en sus líneas más básicas:

a) Daniel Balaciart, *Proyecto de Bases destinado al establecimiento de cajas para socorrer a los obreros enfermos, a los inválidos y a sus herederos* (1886). Figura la constitución de una Junta Mixta del capital y del trabajo de composición patronal y obrera y establece un complicado sistema de pago de cuotas. Es interesante señalar la Base 16 donde expone la responsabilidad civil y penal de los patronos por los accidentes ocurridos al no adoptar las suficientes precauciones.

b) Gumersindo de Azcárate, *Bases para una Ley sobre Inválidos de Trabajo* (1887). Fueron aprobadas por la

Comisión de Reformas Sociales y se elevaron al Gobierno. Los patronos son los responsables de los daños ocurridos a sus obreros cuando ha concurrido imprudencia, negligencia o descuido. Ello les obliga a pagar las indemnizaciones correspondientes en el caso de incapacidad o muerte del trabajador. En el caso de accidentes producidos por fuerza mayor, el patrono se halla eximido de culpa y también cuando se trate de imprudencia del trabajador.

c) José Luis Albareda, Ministro de la Gobernación, *Proyecto de Ley de indemnización a los obreros que se inutilizan en el trabajo* (1888). Lo presenta al Senado sin éxito. Está basado en trabajos de la Comisión de Reformas Sociales.

d) Joaquín M. Sanromá, *Proyecto de Ley de Responsabilidad Industrial* (1890). Incluye el *riesgo profesional* , ya utilizado en las leyes de accidentes de trabajo de otros países europeos. Introduce un nuevo concepto de *riesgo por razón de la industria* , independiente de la falta de previsión del patrono o del obrero ya recogida en otros proyectos. Opta por una solución intermedia (ni el seguro obligatorio de Alemania (1884), ni el seguro voluntario de Inglaterra (1880)) en las indemnizaciones y se inclina a la indemnización directa abriendo la posibilidad de que se establezcan por las empresas contratos de seguros. Atribuye la jurisdicción a los Jurados Mixtos.

e) Alberto Aguilera, *Proyecto sobre Responsabilidad Industrial* (1893-1894). Sólo se separa del anterior por la sustitución del Jurado Mixto por un Jurado especial de curiosa composición. Bajo la presidencia del alcalde se incluyen –además de abogado, ingeniero, arquitecto o industrial, industrial o propietario elegido por los distintos gremios, un concejal-, dos obreros elegidos por los compañeros de trabajo de la obra donde se hubiese producido el accidente.

El 15 de julio de 1897 se publica el Reglamento de policía minera con importantes referencias a los accidentes y a la seguridad en las minas. La Instrucción de 10 de marzo de 1898 lo pone en práctica.

El estudio de diferentes sistemas de indemnización y la determinación de la responsabilidad patronal marcaran los proyectos de ley que se presentan a ambas Cámaras durante los años que preceden a la aprobación de la Ley de accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900.

3. La Ley sobre accidentes de trabajo de 1900.

Eduardo Dato, Ministro de la Gobernación presenta el Proyecto de Ley sobre accidentes de Trabajo en noviembre de 1899 y se promulga el 30 de enero de 1900. La Ley consta de 21 artículos. Léger (1906) dijo de esta Ley en los *Annales des Sciencies Politiques* : *"Posterior a todas las demás leyes semejantes de las grandes naciones europeas, ésta no deja de ofrecer una notable originalidad; no copia a ninguna de ellas, e incluso contiene disposiciones que le son peculiares"* .

La Comisión de Reformas Sociales había encargado la redacción del Reglamento para la aplicación de la Ley a Rogelio Inchaurrandieta, José Maluquer y Salvador y Rafael Salillas. Se promulga el 28 de julio de 1900. Está dividido en VII Capítulos (Disposiciones generales, De las obligaciones, De las reclamaciones, De las intervenciones, Previsión de los accidentes del trabajo, De las responsabilidades, Seguro de accidentes), 72 artículos y un artículo transitorio.

La Ley consagra los conceptos clásicos de accidente (muy amplia, sin alusión a la enfermedad profesional, como señala posteriormente el Instituto de Reformas Sociales): *"toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena"* ; patrono: *"el particular o Compañía, propietario de la obra, explotación o industria donde el trabajo se preste"* y operario: *"todo el que ejecuta habitualmente un trabajo manual fuera de su domicilio por cuenta ajena".* El Reglamento amplia el concepto de patrono: *"...se considerará como patrono al contratista, subsistiendo siempre la responsabilidad del propietario de la obra o industria...El Estado, las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos equiparados a los particulares y compañías..."* y el de operario: *"...con remuneración o sin ella, a salario o a destajo, en virtud de contrato verbal o escrito.se hallan comprendidos los aprendices y los dependientes de comercio".*

Para fijar el salario (a efectos indemnizatorios) que el obrero no percibe en dinero, ya sea en especie, en uso de habitación o en otra forma cualquiera, se computará la remuneración con arreglo a su promedio de valor en la localidad. Se fijan también las condiciones si el servicio se contrató a destajo. En ningún caso se regularía el salario en cantidad inferior a una peseta y 50 céntimos por día de trabajo.

El artículo 2º de la Ley declara que: *"El patrono es responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo que realice, a menos que el accidente sea debido a fuerza mayor extraña al trabajo en que se produzca el accidente".* La teoría del "riesgo profesional" supone que en toda empresa existen unos riesgos de daño para la mano de obra que trabaja en ella: el cubrir estos riesgos es obligación del patrono como responsable económico (director técnico, administrativo y financiero) y como propietario del producto del trabajo del obrero. Sólo se le exime si el accidente es debido a fuerza mayor extraña al trabajo.

La responsabilidad patronal es efectiva desde el momento en que ocurre el accidente; conlleva la obligación de proporcionar sin demora asistencia médica y farmacéutica en los centros sanitarios más cercanos; la dirección de la asistencia médica durante el curso de la dolencia corresponde a los facultativos designados por el patrono.

El ámbito de aplicación de la Ley es muy amplio, se enumeran hasta 15 supuestos de industrias y trabajos y finaliza con el *"16. Toda industria o trabajo similar no comprendido en los números precedentes"* . La Ley francesa de 1898 de accidentes de trabajo se limita a unas profesiones determinadas y posteriormente en 1906

deberá extender el riego profesional a otros ámbitos laborales.

Es interesante y así lo han señalado los tratadistas internacionales la originalidad en la distinción de las incapacidades: "incapacidad temporal", "incapacidad permanente y absoluta" para todo tipo de trabajo, "incapacidad parcial, aunque permanente" para la profesión o clase de trabajo a que se hallaba dedicado la víctima. La mayor parte de las legislaciones extranjeras no conceden el derecho a la indemnización inmediatamente después de producirse el accidente, cuestión que soluciona la legislación española en caso de incapacidad temporal *"el patrono abonará a la victima una indemnización igual a la mitad de su jornal diario* ***desde el día en que tuvo el accidente*** *hasta que se halle en condiciones de volver al trabajo".*

En caso de muerte del trabajador el patrono queda obligado a sufragar los gastos de sepelio, no excediendo éstos de 100 pesetas, y además a indemnizar a la viuda, descendientes legítimos y menores de dieciséis años y ascendientes de acuerdo con unas proporciones que varían entre dos años y siete meses del salario medio de la victima.

La falta de previsión del patrono provocará el aumento *"en una mitad más de su cuantía"* de las indemnizaciones. Se prevé la existencia de unas medidas de precaución para garantizar la seguridad de los operarios y se señalan en el Reglamento algunas de las faltas de previsión: *"el empleo de máquinas y aparatos en mal estado, la ejecución de una obra o trabajo con medios insuficientes de personal o de material y utilizar personal inepto en obras peligrosas sin la debida dirección"* . La previsión de los accidentes es obligatoria en su grado máximo cuando se trate del trabajo de los niños.

La Ley prescribe la constitución de una Junta Técnica para el estudio de los mecanismos inventados para prevenir los accidentes de trabajo. Estaba formada por tres Ingenieros y un Arquitecto, dos de los primeros pertenecientes a la Junta de Reformas Sociales y uno de la Real Academia de Ciencias Exactas, a propuesta de las Corporaciones de referencia. Esta Junta redactó un catálogo de los mecanismos cuyo objeto era prevenir los accidentes de trabajo y que se publicó por Real Orden de 2 de agosto de 1900.

La resolución de los conflictos que podían surgir en la aplicación de esta Ley, *"mientras se dictan las disposiciones relativas a los Tribunales o Juzgados especiales"* serían competencia de 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".* El Reglamento amplía este derecho a demandar al patrono por parte del obrero victima de accidente o la persona o personas interesadas. Señala además en el artículo 35 que *"en los juicios verbales se considerará siempre al obrero como litigante pobre"* . Una de las competencias de los futuros Tribunales Industriales (Leyes de 1908 y 1912) será conocer de los conflictos provocados por las reclamaciones derivadas de los accidentes de trabajo. Esta competencia se mantendrá hasta 1938.

Los patronos *"podrán sustituir las obligaciones contenidas en los artículos 4º* (indemnizaciones por incapacidades) *, 5º* (indemnización por muerte del operario) *y 10º* (pensiones vitalicias) *, o cualquiera de ellas por el* ***seguro hecho a su costa en cabeza del obrero de que 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 este 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 ".*

Diferentes disposiciones regularon de forma inmediata la sustitución de los patronos por Sociedades de Seguros en el aseguramiento de los accidentes de trabajo así: el Real Decreto de 27 de agosto de 1900, la Real Orden de 16 de octubre de 1900 que aclaró las condiciones que debían reunir, la Real Orden de 10 de noviembre de 1900 trataba de las asociaciones mutuas aseguradoras de los accidentes de trabajo y la Real Orden de 28 de diciembre de 1906.

El artículo transitorio del Reglamento de 28 de julio de 1900 señala: *"Cuando se hallen establecidos los Jurados mixtos de obreros y patronos, serán éstos los únicos competentes para conocer y decidir en todas las cuestiones que por la ley de 30 de enero de 1900 y por este reglamento se sometan a la jurisdicción del Juez de primera instancia. Si entre tanto se acordase por patronos y obreros someterse a la competencia de las Juntas creadas para la ejecución de la ley de 13 de marzo de 1900 relativa al trabajo de mujeres y niños, las Juntas locales, y en caso de apelación las provinciales, intervendrán en el conocimiento y resolución de las cuestiones a que este artículo se refiere, excepción hecha de los casos de responsabilidad por delito o falta, que quedan reservados a la jurisdicción de los Tribunales ordinarios".* Los Jurados mixtos de obreros y patronos no llegaron a constituirse como tales. La vigilancia del cumplimiento de la Ley de accidentes de trabajo por las Juntas locales de Reformas Sociales y posteriormente con la Inspección de Trabajo es otro de los temas relacionados directamente con la eficacia en la aplicación de la primera legislación del trabajo en nuestro país.

4.- Las primeras Mutuas de accidentes de trabajo en el Vallés Occidental: Terrassa y Sabadell.

El 3 de abril de 1900 una docena de socios del Instituto Industrial de Terrassa solicitaron la celebración de una Junta General para tratar la necesidad de crear una *Sociedad de Seguros para los accidentes de trabajo* . El día anterior una comisión encabezada por Alfonso Sala, conde de Egara, había iniciado los trámites para ello. A principios de mayo de 1900 en una reunión celebrada en el *Fomento del Trabajo* de Barcelona los industriales terrasenses dieron conformidad a sus acuerdos. El 17 de julio de 1900 se redactó el *Reglamento de la Sociedad Mutua de Seguros contra los accidentes de trabajo* que se presentó en el Gobierno Civil de Barcelona dos días más tarde. El 20 de diciembre de 1900 se constituyó *El Seguro Tarrasense contra los Accidentes de Trabajo* con la redacción definitiva del reglamento fundacional. La creación de la entidad fue aprobada por el Gobierno Civil de Barcelona el 21 de enero de 1901 y su primer presidente fue don José García Humet. Hay que señalar que en el acta fundacional se cita en varias ocasiones a la Ley de Asociaciones a la que se acoge. La Junta interina propone como misión *"cumplir todos los requisitos que exige la ley de 30 de junio de 1887"* : la explicación es sencilla, en aquellos momentos no se había publicado todavía el Reglamento de 28 de julio de 1900 para la

aplicación de la Ley de 30 de enero de 1900 sobre accidentes de trabajo.

En Sabadell en 1885, un grupo de médicos de la población se reunió para establecer una casa de socorros para los accidentes que eran ya numerosos por las máquinas y el tráfico industrial existente. Se instalaron en una casa que se llamó *Socors Sanitari* y los servicios eran gratuitos. Los médicos recibieron el reconocimiento municipal, un espacio en el Ayuntamiento y la conversión del *Socors* en un servicio público a partir del 13 de enero de 1889, tomando después el nombre de Dispensario. En 1897 el propio Ayuntamiento formó el cuerpo médico municipal.

La *Mútua Sabadellenca* de accidentes de trabajo tiene también su origen en una Comisión organizadora en la que participan el Gremio de Fabricantes, la Unión Industrial y la Cámara de Comercio e Industria. La primera reunión se celebra en la Alcaldía el 28 de diciembre de 1916 presidida por el alcalde, Don Andrés Camps con prohombres de la localidad con el objeto de tratar el establecimiento de una clínica de operaciones para los accidentes de trabajo. Las empresas sabadellenses contrataban a alguna compañía aseguradora foránea ya que no existía ninguna en la localidad. La atención médica se hacía de forma indirecta con los médicos con los que las compañía establecían convenios o con clínicas y hospitales –si era necesario- públicos. Su inscripción en el Registro del Ministerio de Fomento constaría en la Real Orden de 23 de abril de 1918 y su aprobación por parte del Ministerio de la Gobernación en Real Orden de 12 de marzo de 1919.

UPF, Barcelona

Imprimir