

Los orígenes del recargo de prestaciones económicas de Seguridad Social

The origins of the surcharge on Social Security economic benefits

RESUMEN

El presente artículo se dedica a la evolución histórica de una de las figuras más controvertidas del Derecho del Trabajo español: el recargo de prestaciones económicas de Seguridad Social, con más profundidad que lo abordado hasta la fecha. Como se sabe, el recargo consiste en un incremento (30-50%) de las prestaciones de Seguridad Social generadas por un accidente de trabajo, o enfermedad profesional, siempre que medie un incumplimiento de medidas de seguridad y salud laboral por parte del empresario. La institución tiene su origen en la Ley de Accidentes de Trabajo, de 30 de enero de 1900, impulsada por el malogrado Eduardo Dato contra las resistencias ejercidas desde distintos estamentos de la sociedad, incluso del propio Partido Conservador; y desde entonces hasta hoy ha sido objeto de un encarnizado debate doctrinal y jurisprudencial sobre su naturaleza jurídica, así como sobre la idoneidad de su pervivencia en el sistema de Seguridad Social. Se esboza para ello el contexto socio-económico inmediatamente anterior a su aparición, que no es otro que el de la Restauración Borbónica y la tardía industrialización de España; y se realiza un viaje iushistórico analizando cuantos preceptos han ido esculpiendo su configuración a lo largo del siglo xx, hasta desembocar en el texto vigente del artículo 164 Ley General de la Seguridad Social. Al final, y a modo de cierre, se hace una recapitulación de las vicisitudes más destacadas que ha experimentado la institución.

PALABRAS CLAVE

Recargo de prestaciones, Seguridad Social, accidentes de trabajo, Eduardo Dato, Ley de Accidentes de Trabajo de 1900.

ABSTRACT

This article aims at exploring in detail the historical evolution of one of the most controversial concepts in the Spanish Labor Law: the surcharge of Social Security economic benefits, bearing in mind that the attention paid to the subject so far is considered to be scarce. As it is widely known, the surcharge consists of an increase (30-50%) of the Social Security benefits produced by work-related accidents or diseases, provided that there is a breach of occupational health and safety measures by the employer. The institution has its origin in the Law of Work Accidents of January 30, 1900, promoted by the ill-fated Eduardo Dato despite the resistance from different sectors of society, including the Conservative Party itself. Since then, it has been the subject of a fierce doctrinal and jurisprudential debate on its legal status, as well as on the suitability of its survival in the Social Security system. It is also outlined the socio-economic context immediately prior to its appearance, which is none other than that of the Bourbon Restoration and the late industrialization of Spain. Moreover, a historical journey has been made to analyze all the precepts which have been fundamental in its shaping throughout the 20th century, ending up in the current text of art. 164 of the General Law of Social Security. Finally, and to conclude, a recapitulation is made Bearing in mind the most relevant aspects that the institution has experienced.

KEY WORDS

Employee benefits surcharge, Social Security, work accidents, Eduardo Dato, Law of Work Accidents of 1900.

Recibido: 18 de noviembre de 2022

Aceptado: 15 de enero de 2023

SUMARIO/SUMMARY: I. La Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, de 30 de enero, y el aumento de las indemnizaciones.–II. La Ley de Accidentes de Trabajo de 1922, de 5 de enero, y la prohibición de aseguramiento.–III. La Legislación de Accidentes de Trabajo de 1956, de 22 de junio, y la calificación de sanción.–IV. Tránsito al sistema de Seguridad Social y modernidad del recargo.–V. Recapitulación.

«La historia del derecho del trabajo es derecho del trabajo a todos los efectos¹» PÉREZ AMORÓS, F.

El conocimiento pleno de una institución jurídica no puede alcanzarse sin abordar una exploración rigurosa de su historia. De tal manera que el análisis de los «antecedentes normativos» constituye un elemento fundamental para la interpretación de toda norma en el ordenamiento vigente; sobre todo en la rama social del Derecho, tan susceptible a los cambios sociológicos y a la coyuntura del mercado laboral, y en la que el estudio de la conformación de los preceptos de hoy sirve para escudriñar la intención del legislador así como para graduar conforme a la distancia temporal existente entre el origen de la norma y el de su aplicación². No podía ser distinto con el recargo de prestaciones, máximo exponente de la normativa sobre responsabilidad empresarial por accidente de trabajo, siendo esta, a la sazón, germen del Derecho laboral en España. Se trata, pues, de una figura centenaria que ha sido «testigo cualificado»³ de la conformación de esta legislación de accidentes, presenciando la obsolescencia definitiva del principio de culpabilidad por la irrupción de la teoría del riesgo, y posteriormente la superación de esta por el afianzamiento del riesgo social.

Para emprender esta tarea procede al menos perfilar el escenario social en el que fue alumbrada la institución. A finales del siglo XIX, la agricultura latifundista—caracterizada por su bajo rendimiento— y las manufacturas vinculadas al sector agrícola representaban en torno a un 71 % de la población ocupada⁴. Y ello, junto a la consolidación de las políticas proteccionistas, derivó en recurrentes situaciones de hambruna y epidemias, emigraciones masivas a América, pronunciados índices de analfabetismo y un crecimiento poblacional exiguo⁵. Todo lo cual puso al país en un significativo atraso respecto del resto de vecinos de la Europa occidental, que ya se habían instalado a todos los efectos en la Revolución Industrial⁶.

¹ 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 de *El Proyecto de Ley de Acción Sindical en la Empresa de 1978*, Bellaterra, Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, 2006, p. 13.

² MARTÍN VALVERDE, A., «La formación del Derecho del Trabajo en España», Estudio preliminar de *La legislación social en la historia de España: de la revolución liberal a 1936*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. XV.

Por su parte, GARCÍA GONZÁLEZ considera que 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». GARCÍA GONZÁLEZ, G., *Orígenes y fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales en España (1873-1907)*, Bomarzo, Albacete, 2008, p. 14.

³ MONEREO PÉREZ, J. L., *El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo. La modernidad de una institución tradicional*, Civitas, Madrid, 1992, p. 18.

⁴ AZAGRA ROS, J., *Actividad y territorio: un siglo de cambios*, Fundación BBVA, Bilbao, 2007, pp. 45-58.

⁵ 18'6 millones de habitantes y una esperanza de vida de 34'8 años en 1900.

⁶ Véase sobre el tema: PÉREZ MONEDA, V., «Población y economía en la España de los siglos XIX y XX», *Historia económica de España: siglos XIX y XX* (ed. Anes, G.), Galaxia Gutenberg, Barcelona, 1999, pp. 7-62; MANZANARES MARTÍNEZ, D. A. y MARTÍNEZ SOTO, A., «Los cambios

Siendo este el contexto, una industrialización tan tardía solo podía empeorar la situación de la clase proletaria, trayendo consigo –aunque en esto el español no fue un caso especial– un incremento superlativo de siniestros laborales por el hacinamiento de obreros en grandes fábricas sin la menor atención a las condiciones de higiene y por el uso de una maquinaria novedosa alimentada por electricidad o vapor⁷. Tal fue así que el accidente dejó de ser anécdota para convertirse en una constante. Para Ossorio y Gallardo⁸:

«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 aquélla necesita [...], creciendo exponencialmente el riesgo de infortunio.»

Efectivamente, la maquinaria invalidaba y hasta resultaba letal en los distintos sectores de actividad, pero era la indefensión económica y la marginalidad social lo que se temía sobre todas las cosas *a posteriori* de la invalidez o la muerte⁹. La incapacidad para el trabajo, en estos casos, era sencillamente la

económicos y sociales en la España del siglo XIX», *Historia social y económica contemporánea*, Diego Marín, Murcia, 1999, pp. 200-230.

⁷ GARCÍA GONZÁLEZ, G., *Orígenes y fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales...*, p. 44.

⁸ OSSORIO Y GALLARDO, Á., *Accidentes del Trabajo*, Ricardo Rojas, Madrid, 1902, p. 3.

Según VALDEOLIVAS GARCÍA y MORÓN PRIETO, «es sobradamente conocido que en sus momentos iniciales el industrialismo mostró su cara más descarnada y, al amparo de las doctrinas económicas e ideológicas liberales, propició un sistema de explotación de la mano de obra que tuvo en la permanente degradación de las condiciones de trabajo una de sus principales señas de identidad. Fue precisamente la magnitud de este fenómeno lo que produjo las primeras intervenciones de los poderes públicos inspirados en un primer momento no tanto en un principio de justicia como en criterios pietistas, impulsado en todo caso por las crecientes protestas sociales y las doctrinas aparecidas en torno a la *cuestión social*». VALDEOLIVAS GARCÍA, Y., y MORÓN PRIETO, R., «La seguridad en el trabajo: de la Ley de Accidentes de Trabajo a la vigente Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *Cien años de Seguridad Social*, Fraternidad-Muprespa, Madrid, 2000, p. 681.

Para MERCADER UGUINA, la fe en el progreso técnico y en la industrialización como «motores de la prosperidad y la felicidad de todos los hombres se había extendido en el mundo occidental y la sociedad aceptaba como lógica consecuencia de su proceso expansivo la causación de daños». MERCADER UGUINA, J. R., *Indemnizaciones derivadas del accidente de trabajo. Seguridad Social y derecho de daños*, La Ley, Madrid, 2001, p. 60.

⁹ FRANCISCO LÓPEZ, R. de, «Los orígenes de la prevención de riesgos laborales en España y el comienzo del intervencionismo del Estado hasta 1939», *Historia de la prevención de riesgos laborales en España* (eds. Aparicio Tovar, J., y Saracíbar Sautúa, A.), Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Fundación Largo Caballero, Madrid, 2007, p. 45. También, para un conocimiento más profundo sobre el tema, desde una perspectiva estadística y de análisis de su desarrollo normativo, léase a GALÁN GARCÍA, A., *La siniestralidad laboral en España, 1900-2010: un relato entre lo evidente y lo prioritario* (tesis dirigida por Ruiz Frutos, C., y Ortega Moreno, M.), Universidad de Huelva, 2016.

En el mismo sentido, la Exposición de Motivos de la Ley Dato: «No era posible cerrar los ojos al espectáculo frecuente de seres humanos heridos, mutilados o deshechos por la fuerza incontrastable de las máquinas [...], sin la esperanza siquiera de que serían curadas sus lesiones, asegurada su incapacidad contra el hambre, y amparada, durante su triste y forzada ociosidad, o después de extinguida su vida, contra la indigencia la existencia de sus familias». Citado en MON-

desgracia en que culminaba el circuito vital de buena parte de la clase obrera¹⁰. La situación de penosidad en que habitualmente quedaba el accidentado, o sus causahabientes, a consecuencia de la nueva maquinaria y de las largas jornadas laborales, pronto generó la percepción política de que era preciso achacar a la empresa la responsabilidad derivada de los daños sufridos por sus empleados con ocasión del trabajo. En los veinte últimos años del siglo XIX, casi todas las ideologías políticas convergían en la postura de que el enriquecimiento mercantil logrado en detrimento de la salud del operario era inmoral. En este sentido se llegaba hasta a afirmar 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 [...] la sociedad no debe consentirlo, porque un hombre no tiene derecho a jugar de esta manera con su vida y con su salud.»¹¹

Desde esta perspectiva, se empezaba a justificar la intervención del Estado mediante un sistema de medidas preventivas –aunque durante los primeros compases cabría hablar más de medidas indemnizatorias y coercitivas– encaminadas a proteger la integridad física y el derecho a la dignidad de la persona trabajadora, así como de la implantación de dispositivos reparadores frente a las contingencias sobrevenidas en la esfera de lo laboral.

Así las cosas, la Ley Benot¹² instauró el que puede considerarse como primer mandato sobre responsabilidad patronal por accidente de trabajo: las fábricas, talleres y minas venían obligadas a tener un botiquín y sus titulares debían «celebrar contratos de asistencia con un Médico-cirujano, cuyo punto de residencia no exceda de diez kilómetros¹³, para atender a los accidentes desgraciados que por efecto del trabajo puedan ocurrir» (art. 6.º). En términos casi idénticos establecía el Reglamento de Policía Minera de 1887, en su artículo 28, la obligación a toda explotación minera de «tener una habitación convenientemente acondicionada para atender a la curación de los heridos cuando su estado

TOYA MELGAR, A., *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, Civitas, Pamplona, 2009, p. 55.

¹⁰ Sobre ello, puede consultarse a GONZÁLEZ MUÑOZ, M. A., *Historia social del trabajo en Europa*, Ediciones Júcar, Madrid, 1975. El fragmento que sigue se extrae de su último capítulo («España contemporánea», pp. 318-344): «Al no existir seguros de ninguna clase ni jubilaciones (salvo el donativo de despedida del patrono, si este quería), el fin del trabajador, prematuramente envejecido, era el asilo, la caridad o la asistencia de sus familiares. Por cualquier contingencia desgraciada, como enfermedad o accidente, el obrero era arrojado a la mendicidad».

¹¹ YABEN YABEN, H., *Exposición y crítica del llamado intervencionismo del Estado*, Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés, Madrid, 1914, p. 102.

¹² De 24 de julio de 1873: Condiciones de trabajo en las fábricas, talleres y minas. Publicada en la Gaceta de Madrid núm. 209 el 28 de julio del mismo año, y comúnmente conocida como Ley Benot por el Ministro de Fomento que la impulsó.

¹³ Distancia que se consideraba permitía al médico atender un siniestro urgente con ciertas garantías de éxito. GARCÍA GONZÁLEZ, G., *Orígenes y fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales...*, p. 51.

no consienta su traslación a otro punto». Como puede apreciarse, ambos mandatos no iban más allá de la mera asistencia a los obreros infortunados, pero ponderando el momento histórico debe considerarse un avance.

Hasta la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 (en lo sucesivo LAT 1900) no aparecería el «aumento de las indemnizaciones» por ausencia de aparatos de precaución¹⁴. Este hito legislativo, con el cual se considera que nace el Derecho del Trabajo español, dejaba el casi inmutable concepto de accidente de trabajo¹⁵, y rompía definitivamente –al afianzar la *teoría del riesgo profesional*– el principio culpabilístico de la igualdad de los contratantes en un arrendamiento de servicios¹⁶.

Con anterioridad a la Ley Dato, la doctrina imperante en el arrendamiento de servicios, conforme a los cánones clásicos, entendía que había de existir culpa, o al menos negligencia, para que el patrono tuviera que responder ante un accidente de trabajo. Quedaban fuera, por tanto, los sucesos fortuitos casi inherentes al siniestro laboral, atribuyendo al contratante más débil la carga de probar el actuar negligente o culposo del empresario. Y ello resultaba casi imposible, no solo por la debilidad económica del obrero –que también–, sino fundamentalmente por «el talante clasista y conservador de los jueces [...], que también participaban de un imaginario en el que la lesión se consideraba una desgracia, un caso fortuito, que no acarreaba responsabilidad civil alguna para el patrono¹⁷». Tanto era así que, entre los años 1838 y 1900, solo se tiene conocimiento de un fallo del Tribunal Supremo (en adelante TS) donde se resolviera a favor de los derechohabientes de un operario fallecido por carencia de medidas de precaución imputables al empresario¹⁸.

De manera que la teoría del riesgo irrumpió –junto con la LAT 1900– para superar la doctrina anterior, que provocaba el desamparo de los trabajadores siniestrados, así como de sus familias, sin la menor indemnización. Se trató de

¹⁴ En palabras de Purcalla Bonilla, «fulcro embrionario» de la figura abordada por ese estudio. PURCALLA BONILLA, M. A., *El recargo de prestaciones por incumplimiento de normas de seguridad y salud laboral. Análisis crítico de su configuración jurídico-positiva*, Comares, Granada, 2000, p. 19.

¹⁵ Lo definía su artículo 1.º como «toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena». En opinión de GARCÍA GONZÁLEZ, la sorprendente longevidad e inmutabilidad de la definición dice mucho a favor de los redactores de la norma, pues consiguieron que el concepto sobreviviera a un siglo con tantos cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos como el xx. GARCÍA GONZÁLEZ, G., *Orígenes y fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales...*, pp. 111-112. En el mismo sentido, GARCÍA MURCIA, J., «El continuo desbordamiento y expansión del concepto de accidente de trabajo», *Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria* (ed. Ortíz Castillo, F.), Laborum, Murcia, 2020, pp. 41-46.

Para un conocimiento más profundo del concepto, puede leerse a SÁNCHEZ PÉREZ, J., *La configuración jurídica del accidente de trabajo*, Laborum, Murcia, 2013.

¹⁶ MARTÍN VALVERDE, A., «La formación del Derecho del Trabajo en España», p. LXIV.

¹⁷ NAVARRO FERNÁNDEZ, J. A., y PERTÍÑEZ VÍLCHEZ, F., *Responsabilidad civil empresarial y riesgos laborales*, Bosch, Barcelona, 2002, p. 22.

¹⁸ Fue el 14 de diciembre de 1894. Puede verse reseña de dicho pronunciamiento en GARCÍA ORMAECHEA, R., *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre Accidentes de Trabajo: 1902-1934*, Sucesores de Minuesa de los Ríos, Madrid, 1935, p. 8.

una corriente intelectual, con raigambre en buena parte de Europa, partidaria de la intervención de los poderes públicos para proteger a la clase trabajadora del escenario de marginación social que resultaba del accidente laboral invalidante. Para Pic, este movimiento penetró con rapidez en España por tres causas:

1. La participación de expertos españoles en el Congreso Internacional de Accidentes de Trabajo celebrado en París en 1889.
2. La traducción al español de las obras científicas –fundamentalmente francesas– más importantes en la materia.
3. La admirable conciencia social de hombres como Eduardo Dato y Segismundo Moret (presidente de la Comisión de Reformas Sociales)¹⁹. Esencialmente, la teoría del riesgo profesional razonaba que, puesto que la patronal se enriquece del producto o servicio generado por sus empleados, la misma empresa debe responder de los daños sufridos por estos en su centro de trabajo²⁰. Con base en este planteamiento, la mercantil es responsable de los accidentes de trabajo no por haber o dejar de haber culpabilidad, sino por ser quien utiliza y obtiene rédito de la fuerza del obrero²¹.

¹⁹ Véase a Pic, P., «Los factores que permitieron la acogida del principio del riesgo profesional en España», Estudio crítico de la Ley de accidentes de trabajo francesa de 9 de abril de 1898, Editorial Ramón Areces, Madrid, 2002.

A mayor abundamiento, puede leerse sobre los orígenes del reformismo social a GARCÍA GONZÁLEZ, G., «Los inicios del reformismo social en España: la primera legislación social y la comisión de reformas sociales», *Revista Gaceta Laboral*, núm. 2/2008.

²⁰ GARCÍA GONZÁLEZ, G., *Orígenes y fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales...*, pp. 111-112. En el mismo sentido, GARCÍA MURCIA, J., «El continuo desbordamiento y expansión del concepto de accidente de trabajo», *Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria* (ed. Ortiz Castillo, F.), Laborum, Murcia, pp. 23 ss.

²¹ DATO E IRARDIER, E., «Significado y representación de las Leyes Protectoras de Trabajo», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1909, tomo 114. Con el mismo fundamento, en el Proyecto de Ley de Responsabilidad Industrial presentado en 1890 a la Comisión de Reformas Sociales, su ponente Sanromá, vocal de la Comisión, señalaba: «Si el accidente sobrevino a causa de la propia industria, la reparación del daño ha de correr a cargo de la industria. [...] Tan sencillo es esto que basta buscar analogías: cuando ocurre en una máquina algún desperfecto o una grave alteración en alguna sustancia el dueño se encarga de la reparación; si cae el accidente sobre algún operario, la reparación ha de obedecer al mismo principio de equidad, y ciertamente para más altos fines». También HINOJOSA FERRER, J. de, y ESPEJO DE HINOJOSA, R., *La nueva Ley de Accidentes de Trabajo*, concordada y comentada, Imprenta de Vicente Taroncher, Valencia, 1922, pp. 9-10. «El patrono responde en principio, porque es el propietario de la máquina. Al amo pertenece la máquina que hiere y mata. ¿No debe responder de ella haciendo entrar el riesgo profesional en el precio de coste?». Estos autores se empaparon probablemente de Cheysson o Déjace. Para el primero, el riesgo profesional atañe a una industria determinada independientemente de la existencia de culpa en la conducta obrera o patronal, es decir, que «a pesar de las medidas adoptadas, siempre se producirán accidentes, sin que la mayoría de ellos sean atribuibles a una persona concreta. [...] el riesgo profesional recae sobre el patrono y debe incluirse en sus costes y gastos generales, al igual que se incluye el mantenimiento de las herramientas y de las máquinas». Para el segundo, una correcta interpretación del contrato de arrendamiento de servicios «impone al patrono la obligación de garantizar la seguridad personal del obrero; este último es una herramienta humana que el empleador debe conservar y devolver intacta. [...] salvo que pruebe la responsabilidad del obrero, la fuerza mayor o el caso fortuito». Ambos en *Congrès International des Accidents du Travail Paris 1889, Comptes rendus des séances et visites du Congrès réunis et publiés par le soins* (Edouard

No obstante, este mecanismo resarcitorio presentaba una contrapartida, y es que las empresas eran favorecidas por el carácter tasado de estas indemnizaciones, en el sentido de que la responsabilidad venía limitada respecto de lo que hubiera podido corresponder de tener que repararse íntegramente el daño vía jurisdicción civil²². Así, los intereses obreros y empresariales convergían en una suerte de pacto consistente en concesiones mutuas: por un lado, la clase obrera obtenía de este modo una manera rápida y casi segura de protección –la cual hubiera pasado por conseguir demostrar culpa patronal en un proceso largo–; y por otro, la imposibilidad de emprender simultáneamente acciones civiles representaba para el empresariado español poco menos que la inmunidad civil²³.

Esbozado el contexto social y político en que apareció el recargo de prestaciones, y comulgando con la creencia de que el conocimiento de la historia de la Seguridad Social no es un mero ejercicio de nostalgia sino una herramienta imprescindible para gestionar su presente así como para prever su futuro²⁴, se aborda en las páginas siguientes la evolución que ha experimentado este clásico del ordenamiento español de Derecho del Trabajo, desde su alumbramiento en la LAT 1900 hasta la definición vigente del artículo 164 Ley General de la Seguridad Social (en lo sucesivo LGSS).

I. LA LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE 1900, DE 30 DE ENERO, Y EL AUMENTO DE LAS INDEMNIZACIONES

La LAT 1900 –origen legislativo del recargo de prestaciones– establecía en su artículo 5.5.º que las indemnizaciones previstas en su texto se aumentarían «en una mitad más de su cuantía cuando el accidente se produzca en un estable-

Gruner), Tomo II, Librairie Polytechnique, Baudry et Compagne Editeurs, París, pp. 237 y 197 respectivamente.

La teoría del riesgo profesional data su antecedente más lejano en el aforismo del Derecho Romano *qui commodum sentit, incommodum sentire debet* (quien quiere lo cómodo, también debe querer lo incómodo). GARCÍA ORMAECHEA, R., *Jurisprudencia del Tribunal Supremo...*, p. 9.

²² DESDENTADO BONETE, A., y PUEBLA PINILLA, A. de la, «Las medidas complementarias de protección del accidente de trabajo a través de la responsabilidad civil del empresario y del recargo de prestaciones», *Cien años de Seguridad Social*, (eds. Noguiera Guastavino, M., y Gonzalo González, B.), Fraternidad-Muprespa, Madrid, 2000, p. 640.

²³ La cuasi-inmunidad civil se mantuvo hasta la Ley Articulada de la Seguridad Social de 21 de abril de 1966, en cuyo artículo 97.3 se concedía a los trabajadores siniestrados, o a sus derechohabientes, la posibilidad de reclamar las indemnizaciones pertinentes a los responsables criminal o civilmente. Este mandato se incorporó a la Ley General de Seguridad social de 1974 y a la de 1994, y permanece en la actual.

²⁴ Puede leerse a MONTOYA MELGAR, A., «Sobre los orígenes del seguro social en España», en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 80/1996, pp. 961-968; o a DESDENTADO BONETE, A., «Un sistema en busca de su identidad: notas para una aproximación histórica a la crisis de la Seguridad Social española», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 139/2008, pp. 491-521.

Recuérdese además que el artículo 3 del Código Civil impone la revisión histórica como uno de los criterios básicos para interpretar el sentido de las normas.

cimiento u obras cuyas máquinas o artefactos carezcan de los aparatos de precaución a que se refieren los artículos 6.º, 7.º, 8.º y 9.º».

Como se aprecia, en sus primeros compases de existencia el recargo consistía en un incremento de la responsabilidad patronal, concretamente una mitad más de la cuantía que correspondiera al accidentado en cuestión, siempre y cuando el daño hubiera acaecido por ausencia de los aparatos de precaución obligatorios. Debe saberse además que, caso de morir el operario, la indemnización podía ir a parar a «la viuda, descendientes legítimos y menores de diez y seis años y ascendientes» (párrafo primero del art. 5)²⁵.

De otro lado, el artículo 12 de la norma concedía al empresario la posibilidad de «sustituir las obligaciones de los artículos 4.º, 5.º y 10.º, o cualquiera de ellas por el seguro hecho a su costa en cabeza del obrero de que se trate [...], en una Sociedad de seguros debidamente constituida [...] siempre a condición de que la suma que el obrero reciba no sea inferior a la que correspondiera con arreglo a esta ley».

Ello en una suerte de seguro de responsabilidad civil que, a efectos prácticos, se traducían en la subrogación de la aseguradora en la posición de la patronal. Así, la técnica del seguro se erigía como gran aliado de la teoría del riesgo profesional, y es que siendo el accidente laboral un suceso originado por una actividad económica, representaba un coste de producción que debía repercutir sobre el precio final del servicio a prestar o del bien a producir²⁶. Que el recargo pudiera ser objeto de seguro, y el dato de que viniera en el artículo dedicado a configurar las indemnizaciones, le daba cierto aire indemnizatorio. Al menos así lo concibió el TS cuando, en su sentencia de 23 de noviembre de 1905²⁷, expresó que el aumento de indemnizaciones no era sancionatorio sino una «responsabilidad de orden meramente civil, como todas las demás de dicho artículo», confirmando así que las empresas pudiesen sustituir sus obligaciones a este respecto mediante la contratación de una prima de seguros.

²⁵ Comentaba OSSORIO Y GALLARDO, a propósito de ello, que «solo una exagerada tendencia moralizadora ha podido establecer distinción entre los hijos legítimos y los naturales, proporcionando únicamente a los primeros los beneficios de la ley [...]. Si el derecho civil, regulador, por punto general, de la vida de los ricos, no se asusta ni se extraña de que el hijo natural participe con los legítimos o disfrute por sí solo de una gran fortuna, ¿cómo esta ley, hecha para los pobres, priva a los hijos naturales de todo auxilio [...]»? OSSORIO Y GALLARDO, A., *Accidentes de trabajo*, Las Leyes, Madrid, 1902, pp. 33-34.

²⁶ GONZÁLEZ LABRADA, M., *Seguridad y salud en el trabajo y responsabilidad contractual...*, p. 267.

²⁷ Gaceta de 22 de agosto de 1906. Instituto de Reformas Sociales: *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de Accidentes del Trabajo*, Madrid, pp. 22 ss. Se trata de la muerte por intoxicación de un operario empleado en la sección de tinte de una fábrica de paños en Alcoy. Se aprecia en la sentencia cómo las aseguradoras razonaban que el aumento establecido en el artículo 5.5.º LAT 1900 tenía naturaleza de castigo impuesto a los empresarios que no dispusieran los elementos de precaución previstos, y que esta medida coercitiva destinada a descender la siniestralidad laboral era burlada y dejada sin efecto alguno al permitirse su aseguramiento. No lo entiende así el TS, determinando que el aumento que recoge el artículo 5.5.º «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».

Dicho «seguro» de accidentes de trabajo es motivo de elogio a la par que de reproche para la Ley Dato. Es verdad que introdujo los primeros perfiles de lo que se acabaría convirtiendo en los seguros sociales obligatorios, pero la voluntariedad patronal en cuanto a acometer o no el aseguramiento –unido a la exclusión de los trabajadores agrícolas y de las enfermedades profesionales– hacía que allí donde no se concertara y hubiera una declaración de insolvencia, el obrero quedase absolutamente desprotegido²⁸.

En orden a lo anterior, la LAT 1900 disponía una lista de dieciséis industrias o trabajos dentro de su ámbito de aplicación²⁹, siendo el último elemento de su enumeración una cláusula abierta en aras de posibilitar la incorporación de otras industrias. Conforme a su artículo 19, los beneficios atribuidos a estas actividades eran irrenunciables.

El Reglamento para la aplicación de la Ley de Accidentes de Trabajo³⁰ definía, en su artículo 64, al antecedente más remoto del recargo en términos muy similares, aportando que este procedía «con independencia de toda clase de responsabilidades». Por su parte, el artículo 67 detallaba que las indemnizaciones surgidas por infringir los preceptos de la LAT 1900 podían ser «penales, civiles y administrativas». Como se sabe, esta compatibilidad acompaña a la figura analizada todavía hoy³¹. De esta manera se desglosaba, por primera vez, la tutela del obrero en dos vertientes: una preventiva y una reparadora, y desde una dimensión doble: pública y privada³².

La difusión del aumento de las indemnizaciones fue notablemente rápida³³, lo cual no quita que las primeras sentencias de los tribunales tuvieran un carác-

²⁸ Sobre la cuestión, véase a SILVESTRE, J y PONS PONS, J., «El seguro de accidentes de trabajo, 1900-1935», XVI Encuentro de Economía Pública, Granada, 2009.

²⁹ El artículo 3 de la norma sujetaba a responsabilidad empresarial a fábricas y establecimientos industriales donde se hiciera uso de cualquier fuerza distinta a la del hombre; minas, salinas y canteras; talleres metalúrgicos; construcción, reparación y conservación de edificios; establecimientos donde se emplearan o produjesen materias explosivas o inflamables; faenas agrícolas y forestales donde se hiciera uso de algún motor accionado por fuerza distinta a la del hombre; acarreo y transporte por vía terrestre, marítima y de navegación interior; limpieza de calles, pozos negros y alcantarillas; teatros, respecto de su personal asalariado; cuerpo de bomberos o faenas de carga y descarga.

³⁰ Aprobado por RD de 28 de julio de 1900.

³¹ El artículo 164.3 LGSS dispone que la responsabilidad por recargo de prestaciones es «independiente y compatible con las de todo orden, incluso penal, que puedan derivarse de la infracción».

³² GONZÁLEZ LABRADA, M., *Seguridad y salud en el trabajo y responsabilidad contractual...*, p. 268.

³³ El primer pronunciamiento que se conoce sobre la figura aquí estudiada se fecha el 23 de octubre de 1901. En él, el Juzgado de primera instancia de Fregenal de la Sierra (Badajoz) desestimó la demanda del accidentado, que había perdido el brazo derecho al caerse a un pozo, de percibir dos anualidades de salario por merecer la condición de incapacitado permanente, incrementada, pues, en una mitad más por apreciarse ausencia de las medidas de prevención obligatorias. La sentencia considera que el empresario utilizó todos los elementos de precaución exigibles, por lo que no entiende proceda el aumento de indemnización solicitado; no concediendo tampoco al siniestrado la incapacidad permanente por poder emplearse este en oficios en los que no se necesiten los dos brazos, y por ello condena a la empresa a pagar un año de sueldo. La sentencia es apelada por el accidentado y ratificada el 16 de diciembre de 1901 por la Audiencia de Cáceres.

ter marcadamente restrictivo³⁴. Ello por cuanto se requería para su aplicación que los medios de prevención ausentes en la maquinaria vinieran reglamentariamente catalogados³⁵. El hecho de que tal carencia de elementos de protección hubiera de precisarse por reglamento se concebía como justo y lógico, dado que lo contrario significaba dejar a discreción del juzgador la excesivamente amplia potestad de decidir qué aparatos habían de considerarse y cuáles no, lo que podía dar lugar a fallos desiguales³⁶.

La Sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Totana, de 10 de enero de 1902, fue la primera en aplicar el aumento de indemnizaciones por carencia de mecanismos de precaución en un accidente del que resultó lesionado de gravedad un minero tras sufrir una caída a distinto nivel mientras desempeñaba sus labores. La parte patronal alegó haber utilizado todos los mecanismos de protección requeridos por el Reglamento de Policía Minera de 1907. No obstante, el juez estimó la petición del siniestrado en orden a una indemnización por incapacidad absoluta con aumento de la misma en una mitad más, alegando la no implantación de ciertos elementos recogidos en el ya referido Catálogo de mecanismos preventivos de los accidentes de trabajo.

Dejando a un lado al primer antecedente del recargo, el Reglamento para la aplicación de la Ley de Accidentes de Trabajo desarrollaba unos mandatos preventivos tan novedosos como meritorios, y de una longevidad tal que, a más de cien años vista, no parecería ningún disparate calificarlos de inmortales³⁷. Procede resaltar, por orden numérico, el artículo 53, que cargaba al empresario con la obligación de «emplear en las fábricas, talleres y obras todas las medidas posibles para la seguridad de sus operarios³⁸». El artículo 54 establecía la obligatoriedad de usar medidas colectivas de previsión como «las barandillas o

³⁴ A este respecto, pueden verse: la Sentencia del Juzgado de primera instancia de Colmenar Viejo, de 25 de octubre de 1902; la Sentencia del Juzgado de primera instancia de Fregenal de la Sierra, de 6 de febrero de 1903; la Sentencia del Juzgado de primera instancia del Pilar de Zaragoza, de 5 de octubre de 1904; la Sentencia del Juzgado de primera instancia de Alicante, de 12 de octubre de 1904; o la Sentencia del Juzgado de primera instancia de Fuente Obejuna, de 28 de octubre de 1904. Léase reseña de todas ellas en GARCÍA GONZÁLEZ, G., *Orígenes y fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales...*, pp. 222-228.

Del mismo autor, y a mayor abundamiento, puede leerse GARCÍA GONZÁLEZ, G., «La recepción de la doctrina del riesgo profesional en el ordenamiento jurídico español», *Derecho y trabajo en el siglo XIX* (coordinado por Ramos Vázquez, I), Dykinson, Madrid, 2017.

³⁵ Consúltense, por ilustrativo, el Catálogo de mecanismos preventivos de los accidentes de trabajo, aprobado por la Real Orden de 2 de agosto de 1900. Este documento especificaba los elementos de precaución exigibles para las siguientes secciones: 1. Talleres, fábricas y canteras. 2. Construcción en general. 3. Construcción en edificios. 4. Minería. 5. Producción y transporte de la electricidad. 6. Almacenes y depósitos. Su elaboración, conforme a lo establecido en el artículo 7 LAT 1900, fue encomendada a una junta técnica conformada por un ingeniero y tres arquitectos, de los que dos pertenecían a la Junta de Reformas Sociales.

³⁶ GARCÍA GONZÁLEZ, G., *Orígenes y fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales...*, p. 223.

³⁷ LÓPEZ FERNÁNDEZ, R., *El recargo de prestaciones económicas de Seguridad Social: historia, presente y futuro*, Laborum, Murcia, 2018, p. 113.

³⁸ Puede verse en este precepto, así como en el artículo 2 LAT 1900, una evidente consonancia con el genérico deber de seguridad del empresario (art. 14 Ley de Prevención de Riesgos Laborales; en adelante LPRL) tan consolidado hoy en el ordenamiento social.

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 [...], y, en general, todas las de uso y práctica corriente³⁹». El artículo 55, que versaba sobre los medios de protección que racionalmente pudieran emplearse «con arreglo al adelanto de las ciencias y la tecnología⁴⁰». El artículo 57, que establecía la obligación de tener en consideración, para la implantación de las medidas preventivas, las imprudencias en que pudiera incurrir el trabajador como «consecuencia forzosa de la continuidad de las manipulaciones que ofrecen peligro⁴¹». El artículo 59, que hablaba en esencia sobre el empleo de «personal inepto en obras peligrosas sin la debida dirección⁴²». El artículo 61, en fin, disponía la necesidad de una atención «de grado máximo» para con el trabajo de los niños⁴³. Como se aprecia, fueron dos normas –la LAT 1900 y su Reglamento– cuyo «vigor y lozanía⁴⁴» perviven todavía en la normativa de seguridad y salud laboral.

Por todo lo anterior, debe convenirse en que el año 1900 constituyó el más destacado punto de inflexión de la legislación laboral española, por cuanto las normas anteriores se quedaron en buenas intenciones sin repercusión práctica en las relaciones de trabajo⁴⁵. La Ley Dato fue tan vilipendiada por el empresa-

³⁹ Artículo 17 LPRL (equipos de trabajo y medios de protección) y RD 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo.

⁴⁰ Artículo 15.1.e LPRL (evolución de la técnica).

⁴¹ Artículos 15.4 LPRL y 156.5.a LGSS (imprudencia profesional).

⁴² Artículo 19 LPRL (formación de los trabajadores).

⁴³ Artículos 25 y 27 LPRL (trabajadores especialmente sensibles y protección de los menores, respectivamente).

⁴⁴ FERNÁNDEZ MARCOS, L., *La seguridad e higiene del trabajo como obligación contractual y como deber público*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1975, p. 31.

⁴⁵ Se equivocó el CONDE DE ROMANONES cuando, durante un debate parlamentario, presagió la inutilidad de la LAT 1900 al exclamar que solo «servirá para satisfacer el deseo bien justo, que hace tiempo persigue el Sr. Dato, de que antes de dejar el Ministerio haya una ley que lleve su nombre [...] puesto que no se practicará». En *Diario de las sesiones del Congreso*, 17 de enero de 1900, núm. 107, p. 3572.

Para de la Villa Gil: «[...] la *teoría del riesgo profesional* gana progresivamente adeptos y se convierte en una novedad jurídica imparable cuando obtiene la complicidad judicial, lo que evita afortunadamente que la letra de la ley duerma tranquila en las colecciones legislativas, sin eficacia transformadora de la realidad social». VILLA GIL, L. E. de la, «La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del ordenamiento laboral español», *Cien años de Seguridad Social* (eds. Nogueira Guastavino, M., y Gonzalo González, B.) Fraternidad-Muprespa, Madrid, 2000, p. 5. Según MARTÍN VALVERDE, la LAT 1900 inaugura el Derecho del Trabajo en España. «Para decir toda la verdad, esta afirmación de que, pese a su fundación en 1883 [creación de la Comisión de Reformas Sociales], nuestro derecho del trabajo empieza con el siglo debe ser matizada con la mención de las excepciones de la Ley Benot de 1873 y de la Ley sobre trabajos peligrosos de los niños de 1878. Pero se trata de excepciones que, por distintos motivos, confirman la regla; la Ley Benot, porque, según todos los testimonios, nunca llegó a ponerse en práctica, y la Ley de 1878, porque era un híbrido de norma laboral y de norma sobre el abuso de la patria potestad en el que este último ingrediente resultaba a la postre dominante». MARTÍN VALVERDE, A., «La formación del Derecho del Trabajo en España», p. CXII. En términos parecidos, OJEDA AVILÉS considera que «desde el punto de vista del Derecho del Trabajo, el siglo XIX no existe, aunque cumple una valiosa función de preparar su advenimiento». OJEDA AVILÉS, A., *La deconstrucción del derecho del trabajo*, La Ley, Madrid, 2010, p. 31. En el mismo sentido, en fin, ESCRIVÁ PÉREZ, A. N., «De la Ley de Accidentes de Trabajo a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *Acci-*

riado, que veía en la superación de los principios culpabilísticos un peligroso alarde revolucionario, como festejada por la clase obrera, la cual se manifestó públicamente en agradecimiento al Ministro conservador Eduardo Dato en varios lugares de la geografía española⁴⁶. Sobre este particular, Fornis i Romans escribió en 1912⁴⁷:

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

Con todo, esta normativa sobre protección de accidentes de trabajo encaraba una frontera que difícilmente podía franquearse sin renovar profundamente las bases del ordenamiento de la época⁴⁸. Los propietarios de los medios de producción temían que el paso del arrendamiento de servicios al contrato laboral —entre partes económicamente desiguales— supusiera el fin de una era de seguridad jurídica y la apertura hacia una época intervencionista, basada en reglas complejas e inciertas para con sus intereses de clase⁴⁹. En la dinámica política de la Restau-

denes de trabajo y enfermedades profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria (ed. Ortiz Castillo, F.), Laborum, Murcia, 2020, pp. 77-78.

⁴⁶ GONZÁLEZ MUÑOZ, M. Á., *Aproximación a la Historia Social del Trabajo...*, p. 322. Como sigue: «El anuncio de esta ley fue recibido por la clase empresarial con ruidosas protestas en la prensa y en las Cortes, donde hizo cuanto pudo porque no se aprobara y Dato fue acusado de socialista y perturbador del orden. Por su parte, los trabajadores beneficiados con esta mejora le llamaron *protector de la clase obrera* y en algunos lugares se organizaron manifestaciones públicas en su honor».

Según Comín Comín, la propaganda católica también criticó «la aprobación de la Ley de Accidentes de Trabajo de Dato, con el argumento de que *el excesivo intervencionismo* del Estado anularía la *virtud de la previsión*. La crítica era tanto más curiosa cuanto que aquel seguro ni era obligatorio ni suponía ninguna intromisión directa por parte del Estado en su gestión». COMÍN COMÍN, F., «Las fases históricas de la Seguridad Social en España (1900-2000)», *Revista de la historia de la economía y de la empresa*, núm. 4/2010, pp. 65-89.

⁴⁷ FORNIS I ROMANS, R., *Curso de Higiene Individual y Social*, Tipográfico de V. Tordesillas, Madrid, 1912, p. 490.

⁴⁸ MARTÍN VALVERDE, A., «La formación del Derecho del Trabajo en España», p. LXV.

La posición privilegiada del empleador respecto de una causación de daños, con base en el criterio culpabilístico mas propio del siglo XIX y válido para un mundo preindustrial, debía ser revisada. El recurso a la lógica de la culpa podía ser apropiado, en términos generales, en una sociedad de individuos pero devenía inviable en un mercado donde las relaciones son entre categorías sociales. BILBAO, A., *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*, Siglo XXI, Madrid, 1997, p. 87.

⁴⁹ En opinión de López Puigcerver, las nuevas teorías en que se inspiraban las normativas europeas sobre accidentes laborales sacrificaban los principios generales del derecho. Los seguros obligatorios, la inversión de la carga de la prueba o la teoría del riesgo profesional no se sostenían sobre principios jurídicos sino sobre conceptos indeterminados como la justicia social o la caridad, y ello «rompía las reglas del juego, negaba la libertad y promocionaba la absorción por parte del Estado de funciones propias del individuo». LÓPEZ PUIGSERVER, J., «La Ley de Accidentes del Trabajo», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 80/1982, pp. 81-99. Para FERNÁNDEZ VILLAVERDE, «el sistema del riesgo profesional que ha acabado por triunfar en las leyes,

ración Borbónica, siempre más tendente a refugios doctrinales que a respuestas prácticas, no había lugar para introducir en el sistema liberal un intervencionismo estatal tan marcado, y ello servía de trinchera a quienes buscaban evitar el afianzamiento de unas mínimas condiciones laborales⁵⁰. Aunque los primeros gobernantes del siglo pasado no se arrugaron ante las acérrimas resistencias. El legislador de 1900, movido por una sensibilidad social sin precedentes, supo que solo podía alcanzar estas aspiraciones luchando y aceptó el combate convencido, más que de su victoria, de la justicia de sus medidas⁵¹.

La teoría del riesgo profesional también tropezó, en los primeros compases de su andadura, con resistencias en el seno del TS que se negó a conceder que pudiera existir responsabilidad sin culpa, quizá por apego a la tradición culpabilística aplicada durante el siglo anterior⁵². El TS continuaba requiriendo, para que procediera el resarcimiento del daño causado, que este se produjera por acción u omisión culpable, o al menos negligente, de la empresa. Sin embargo, los accidentes de trabajo sucedían –suceden– la mayoría de las veces de forma fortuita. Estas reservas del Supremo supusieron, además del

carece de verdadera base en el Derecho, dando a éstas cierto carácter de ensayo que no se acomoda a la solidez y permanencia de la codificación». Opinión recogida, respecto de la conflictiva acogida doctrinal de la Ley Dato, por RUIZ DE GRIJALBA, A., *El contrato de trabajo ante la razón y el Derecho...*, p. 203.

⁵⁰ MARTÍN VALVERDE, A., «La formación del Derecho del Trabajo en España», p. LXV.

⁵¹ PESO Y CALVO, C. del, *La protección legal del accidente de trabajo y de la enfermedad profesional. 1900-1967*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1971, p. 32. En opinión del autor, la lucha contra tan poderosos enemigos que emprendieron los gobernantes de inicios del siglo xx, tuvo un mérito añadido porque España no fue el típico caso de Estado que adoptaba sus primeras medidas de protección obrera por «autodefensa del propio Estado» ante una exaltación de masas proletarias. También tuvo su repercusión en España este fenómeno, pero con un alcance muy ligero. «Nunca fue España, y menos en aquella época, un país industrial, salvo muy reducidas zonas de su suelo; su gran fuente de riqueza siempre fue el campo; de ahí que las grandes convulsiones de masas, que normalmente se producen en los trabajadores industriales, apenas la afectaron. Es por ello que resulta doblemente elogiable la actuación de aquellos que, guiados por un noble espíritu de justicia y equidad, no vacilaron en ofrecer al trabajador ese amparo del que carecía».

Eduardo Dato tuvo que hacer frente a resistencias fuertes dentro del partido Conservador para sacar adelante la LAT 1900. A propósito de estas, en una sesión del Congreso, pronunció las siguientes palabras: «... éstas son las doctrina arraigadas en mi espíritu y defendidas por mí constantemente, buscando el establecer en relaciones de concordia, en relaciones de paz y de armonía recíprocas, las que han de existir forzosamente entre el capital y el trabajo. Y, ésa, además de ser obra de justicia, es obra esencialmente conservadora, porque de la paz social depende el desarrollo de la industria y la prosperidad del país, y todo lo que sea evitar conflictos violentos entre el capital y el trabajo, y todo lo que sea mejorar la condición de las clases trabajadoras, dentro de los medios posibles de la industria en nuestro país, es hacer una labor favorable, no solo para la paz pública, sino para el desarrollo y para el engrandecimiento del país». En *Diario de las Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 4, 6 de octubre de 1900, p. 63.

Para una mejor comprensión del debate ideológico y jurídico que precedió a la LAT 1900, véase a ÁLVAREZ BUYLLA, y GONZÁLEZ ALEGRE, A., «Reformas sociales. Exposición de algunas compatibles con el estado actual de la cultura española en patronos y obreros», *Nuestro Tiempo*, I, núm. 5/1901, pp. 601-608; GONZÁLEZ REBOLLAR, H., *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico a la española de 30 de enero de 1900*, Imprenta de Calón, Salamanca, 1903; o ZANCADA Y RUATA, P., *El obrero en España (notas para su historia política y social)*, casa Editorial Maucci, Barcelona, 1902.

⁵² GARCÍA ORMAECHEA, R., *Jurisprudencia del Tribunal Supremo...*, p. 23.

incumplimiento del espíritu y la letra de la LAT 1900 durante los primeros años del siglo xx, un gravísimo perjuicio para la clase obrera. Frente a este atrancamiento del alto tribunal, personalidades poco sospechosas de izquierdismo radical, como por ejemplo Marv y Mayer, lamentaron semejante desfase entre teoría y praxis⁵³:

«En España, doloroso es decirlo [...] carecemos de legislación obrera, falta el conocimiento de la materia, no existe interés en asimilarla, y, lo que es más, personas ilustradas la desconocen, desdean su estudio y afectan no creer en su utilidad.»

Para acabar con todo vestigio de la doctrina liberal en la interpretación de la LAT 1900, la Ley de 19 de mayo de 1908 creó los Tribunales Industriales. Su artículo 5 les atribuyó la competencia de conocer las cuestiones litigiosas que pudieran surgir de la aplicación de la Ley Dato, dando así un paso de gigante hacia la especialización del orden jurisdiccional social.

También en aras de eludir tanto escollo aplicativo surgió en el Instituto de Reformas Sociales la voluntad de reformar la LAT 1900 y, el 23 de abril de 1904, ello se concretó en una proposición de reforma por parte de los vocales obreros. La Sección primera técnico-administrativa elaboró un informe que derivó en proyecto de reforma el 28 de junio de 1907⁵⁴. Los vocales de la clase obrera propusieron en esta la incorporación de un párrafo final al artículo 2, cuyo tenor sera: «la imprudencia profesional, o sea la derivada del ejercicio habitual de cualquiera género de trabajo, no exime al patrono de responsabilidad⁵⁵». Ello con la vocación obvia de desterrar de estos supuestos toda posibilidad de aplicar el criterio culpabilístico.

Al hilo de lo anterior, las alegaciones de la Comisión permanente de las Compañías de seguros de accidentes tuvieron cierta trascendencia⁵⁶. Esta Comisión propugnó la prohibición de aseguramiento del aumento de las indemnizaciones aquí estudiado, pues «teniendo la disposición citada carácter penal, no puede ser objeto de seguro, por ser inmoral todo contrato que tiende a librar de una pena⁵⁷». Se buscaba de este modo, vía legislativa, lo que no se había

⁵³ MARV Y MAYER, J., *Museos de Higiene y Seguridad en el Trabajo*, Sucesores de Minuesa de los Ríos, Madrid, 1907, p. 7.

⁵⁴ Instituto de Reformas Sociales, *Proyecto de reforma de la Ley de Accidentes del Trabajo de 30 de enero de 1900*, Sucesores de Minuesa de los Ríos, Madrid, 1908.

⁵⁵ Instituto de Reformas Sociales, *Moción proponiendo modificaciones y adiciones a la Ley de Accidentes del Trabajo que presentan al Instituto de Reformas Sociales los vocales elegidos por la clase obrera*, Sucesores de Minuesa de los Ríos, Madrid, 1904, p. 7.

⁵⁶ órgano que defendía los intereses de las compañías aseguradoras, y que ya había tenido un marcado protagonismo en la redacción de la Ley Dato al conseguir la introducción del principio de subrogación de la responsabilidad empresarial.

⁵⁷ Instituto de Reformas Sociales, *Proyecto de reforma de la Ley de Accidentes del Trabajo...*, p. 126.

La petición se realizó mediante una enmienda de Maluquer, que pretendía la adición de un segundo párrafo al artículo 5. de la LAT 1900, en el sentido de prohibir el aseguramiento de esta figura. José Maluquer tuvo repercusión por su labor impulsora de los seguros sociales y por su pertenencia activa al Instituto Nacional de Previsión. MONTERO GARCÍA, F., *Los seguros sociales en*

logrado del TS en 1905 y sí se lograría de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1922 (LAT 1922).

II. LA LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE 1922, DE 5 DE ENERO, Y LA PROHIBICIÓN DE ASEGURAMIENTO

El artículo 6.5.º LAT 1922 siguió incrementando «en una mitad más de su cuantía» las indemnizaciones derivadas de siniestros laborales sucedidos en «establecimiento u obras cuyas máquinas carezcan de los aparatos de precaución» preceptivos; y efectivamente añadió en un segundo párrafo que el recargo no podía ser materia de seguro. De hecho, «si se probare que alguna entidad aseguradora lo asumía, deberá ser apercibida, y caso de persistir en pactar dicha condición se le retirará la autorización oficial que se le hubiere concedido».

A este punto debe repararse en que, a la par que se calificaba a la figura como «indemnización especial», se vetaba la posibilidad de acudir a una operación de seguro. Lo cual comenzaba a revestir al recargo de una naturaleza especial, pues, mientras lo etiquetaba de manera expresa como sanción, le otorgaba una característica propia de las sanciones al convertirlo en responsabilidad personalísima del sujeto infractor. No puede negársele a la reforma un claro efecto preventivo, en la medida en que evitaba al empresario sustituir sus obligaciones como deudor de seguridad por el pago de una prima.

El artículo 3 LAT 1922 amplió –respecto de su predecesora– el ámbito de aplicación a las explotaciones agrícolas, pecuarias y forestales en que se empleara «constantemente más de seis obreros»⁵⁸; a los artistas y administrativos empleados en teatros⁵⁹; a los establecimientos mercantiles «respecto de sus dependientes, mancebos y viajantes»; a los hospitales, manicomios, hospicios y establecimientos análogos; y a las oficinas o dependencias de fábricas o explotaciones industriales⁶⁰.

De esta norma debe destacarse el advenimiento de tres mandatos que, con alguna ligera variación, continúan presentes en el ordenamiento español:

1. Su artículo 1, en su párrafo tercero, disponía que, «contratada la ejecución o explotación de la obra o industria, se considerará como patrono al contratista, subsistiendo siempre la responsabilidad subsidiaria de la otra industria»⁶¹.

la España del Siglo xx: orígenes y antecedentes de la previsión social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988, p. 104.

⁵⁸ En la Ley Dato se protegía solo a los trabajadores agrícolas y forestales expuestos a maquinaria movida por fuerza distinta a la del hombre.

⁵⁹ «[...] siempre que sus haberes no excedan de 15 pesetas diarias».

⁶⁰ «[...] con respecto a los empleados que tengan un sueldo menor de 5.000 pesetas anuales, cuando éstos fuesen víctimas de un accidente ocurrido en dicha fábrica, como consecuencia de los trabajos que de ordinario se ejecutan en los mismos».

⁶¹ Se trata del primer mandato sobre responsabilidad en subcontratación de obras y servicios. Ampliamente desarrollado hoy en el artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores.

2. Su artículo 2 contenía el concepto de imprudencia profesional⁶², el cual se venía incubando desde el año 1904 para erradicar definitivamente la doctrina de la culpa en casos donde pudiera apreciarse un descuido por parte del operario. De esta manera se ampliaba el círculo reparador frente a los accidentes mediante la introducción de un grado de imprudencia que se definía como la «consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo» y no exoneraba de responsabilidad a la empresa⁶³.

3. Y su artículo 28 establecía que si el patrono, la mutualidad laboral o la empresa aseguradora no satisfacían la indemnización por muerte de un trabajador o por incapacidad permanente y absoluta para todo trabajo, el pago «inmediato de dicha indemnización correrá a cargo de un fondo especial de garantía en la forma y límites que determinen las disposiciones reglamentarias»⁶⁴. No obstante, no hubo ni rastro de tal fondo en el Reglamento que desarrolló esta ley, quedando sin garantizarse en este sentido los derechos obreros para los supuestos de insolvencia empresarial⁶⁵. En el Código del Trabajo de 1926 sí serían relativamente atendidos estos derechos para, en preceptos posteriores, ir adquiriendo mayor solidez⁶⁶.

A finales del mismo año, el Reglamento para el desarrollo provisional de la LAT 1922⁶⁷, no modificó tampoco la denominación ni la cuantía del aumento de indemnizaciones, pero amplió su ámbito protector. Su artículo 65 estableció que el recargo procedía –además de por infringir obligaciones en materia pre-

⁶² De esta manera se daba rango legal a lo que en el artículo 57 del Reglamento de la LAT 1900 se había quedado en una tímida consideración de «las imprudencias que son consecuencia forzosa de la continuidad en las manipulaciones que ofrecen peligro» a la hora de aplicar los mecanismos preventivos. Actualmente la imprudencia profesional se encuentra en los artículos 156.5.a) LGSS y 15.4 LPRL.

⁶³ MATOS Y MASSIEU, Ministro de trabajo por entonces, defendió en el Parlamento la aparición del concepto de imprudencia profesional esgrimiendo que detrás solía haber una conducta descuidada del obrero que le llevaba dar un mayor rendimiento en su actividad y, por tanto, un mayor beneficio para la empresa. Opinaba el Ministro que “si por dar ese mayor rendimiento [el operario] vive en un ambiente, en una situación de imprudencia, aquella imprudencia no sirva para beneficiar al patrono, sino que sirva para amparar al obrero, ya que de ella se beneficia el patrono”. Consúltese en Diario de sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados. Legislatura 1921-22, núm. 108 de 16 de diciembre de 1921, p. 4894.

La doctrina la definió con más claridad al considerarla una falta de prudencia originada por la excesiva confianza y por la destreza adquirida con la práctica de un oficio. HINOJOSA FERRER, J. de, y ESPEJO DE HINOJOSA, R., *La nueva Ley de Accidentes de Trabajo...*, p. 54. También ALARCÓN HORCAS, S., *Código de Trabajo: comentario, jurisprudencia y formularios (Tomo II)*, Reus, Madrid, 1929, p. 291.

⁶⁴ A propósito del principio de automaticidad de las prestaciones, puede verse hoy el artículo 167.3 LGSS.

⁶⁵ En efecto, el Reglamento de la LAT 1922 no desarrolló ni su estructura ni su dependencia orgánica, así que figuró en la Ley pero fue órgano sin vida durante cuatro años.

⁶⁶ El artículo 184 de la norma dispuso los mecanismos pertinentes para acometer su objeto y, pese a que los recursos organizativos y económicos con los que contó fueron deficientes, el Fondo especial de garantía echó a andar, significando ello un destacado avance hacia la protección de los accidentados en supuestos de insolvencia patronal.

⁶⁷ Aprobado por Real Decreto de 29 de diciembre de 1922.

ventiva contenidas en la LAT 1922 y en el propio Reglamento— por inobservancia de los mandatos contenidos en «el Real Decreto del Ministerio de la Gobernación, fecha de 25 de enero de 1908, que clasifica las industrias y trabajos, prohibidos, total o parcialmente, a los niños menores de diez y seis años y a las mujeres menores de edad».

Del análisis de dicho Reglamento se aprecian también varios preceptos dignos de mención, por tratarse de las primeras manifestaciones de algunas instituciones de Seguridad Social que perduran hoy con ligeras variaciones. Se refieren aquí con vocación esquemática:

1. Su artículo 6 disponía, para los supuestos de fallecimiento del operario causantes de viudedad y orfandad por un matrimonio anterior, que la mitad de la indemnización se asignara a la viuda cónyuge en el momento de la muerte y el resto se repartiera a partes iguales entre los hijos de ambos matrimonios⁶⁸.

2. Su artículo 70 se refería a las actas de infracción de la Inspección de Trabajo como «documentos con valor y fuerza probatorios, salvo demostración en contrario»⁶⁹.

3. Su artículo 73 estimaba como reincidentes a quienes «habiendo sido castigados por una infracción, cometan otra igual antes de transcurrido un año, a contar desde la fecha en la cual hayan sido multados por la anterior»⁷⁰.

4. Su artículo 76 declaraba que las conductas que obstruyeran la labor inspectora se habían de castigar con «multa de 250 pesetas», cuando fuese «presumible a juicio del Inspector la posibilidad de accidente»⁷¹. La reiteración en los actos obstruidores, así como en las infracciones, podía acarrear el cierre de la empresa mientras no se efectuara la actividad inspectora o se subsanaran los preceptos vulnerados.

5. Su artículo 85 enumeraba cuatro grados de incapacidad merecedores de indemnización por accidente laboral, siendo estas las de incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial para la profesión habitual, incapacidad permanente total para la profesión habitual e incapacidad permanente absoluta para todo trabajo⁷². En los artículos siguientes se concretaba cada uno de los grados (86-92).

⁶⁸ Pueden verse hoy los artículos 216-234 LGSS, que regulan las prestaciones por muerte y supervivencia. Especialmente en lo que atañe a la concurrencia de beneficiarios.

⁶⁹ En la actualidad, el artículo 23 de la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social otorga presunción de certeza a las actas de infracción y liquidación consignadas por los funcionarios de la Inspección, «sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan aportar los interesados».

⁷⁰ Véase hoy, a propósito de la reincidencia, el artículo 41 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS).

⁷¹ Se entendía obstrucción a la labor de la Inspección: «la negativa de entrada a los centros de trabajo, aun cuando éstos se hallen instalados dentro del domicilio particular del patrono»; «la resistencia, aunque sea pasiva, a presentar libros registros del personal e informes relativos a las condiciones de trabajo»; «la ocultación de personal obrero»; «las informaciones falsas»; o «cualquier otro acto que impida, perturbe o dilate el servicio de inspección».

⁷² Compárese con el artículo 194 LGSS, que contiene los grados de incapacidad permanente del sistema de Seguridad Social de hoy.

6. Su artículo 94 recogía el reconocimiento médico, aunque era concebido como algo que el operario estaba «obligado a sufrir»⁷³. La negativa a someterse al análisis le requería firmar en un libro especial y dejar constancia de ello en presencia de dos testigos. Lo cual significaba además una presunción *iuris tantum* de que «padecía con anterioridad una hernia o reunía condiciones inorgánicas constituyentes de una predisposición a la misma»⁷⁴.

7. Su artículo 101, en fin, definía como Mutualidades laborales a «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 que puedan dar lugar a beneficios de ninguna clase». A este embrión de las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social⁷⁵ se le exoneraba de impuestos y se le configuraba como garante de las indemnizaciones frente a los riesgos asumidos mediante una fianza del «1 por 1000 del total del salario que haya servido de base a los seguros del precedente ejercicio anual» (arts. 102 y 103).

Volviendo a la figura objeto de estudio, esta fue reproducida durante la década inmediatamente posterior –casi con el mismo tenor que en la LAT 1922– por el Código del Trabajo⁷⁶, por el Reglamento para aplicar a la agricultura la LAT 1922⁷⁷, por el Texto Refundido sobre Accidentes de Trabajo⁷⁸, y por el Reglamento de Accidentes de Trabajo en la Industria⁷⁹. Ninguno de los preceptos referidos al pie trajo modificación alguna para la configuración del recargo de prestaciones, limitándose a copiar lo ya visto en el artículo 6.5 LAT 1922 y extender su marco de protección a los sectores que indicaran los textos vigentes sobre la materia.

⁷³ En la actualidad, el artículo 22 LPRL contiene el derecho a la vigilancia de la salud laboral, que solo adquiere carácter obligatorio en supuestos en que la realización de los reconocimientos médicos sea imprescindible para evaluar «los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores o para verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para el mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa o cuando así esté establecido en una disposición legal en relación con la protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad».

⁷⁴ En fuerte contraste con lo que dispone hoy el artículo 22.4 LPRL, y es que «los datos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores no podrán ser usados con fines discriminatorios ni en perjuicio» de estos.

⁷⁵ Véanse los artículos 80-101 LGSS.

⁷⁶ Aprobado por Real Decreto Ley de 23 de agosto de 1926, dedicaba sus artículos 165 y 246. I.9 al recargo de prestaciones. Aunque no respecto de la institución analizada aquí, esta norma sí trajo tres novedades relevantes en la materia: en primer lugar, el afianzamiento del ya referido Fondo especial de garantía para los casos de accidente de trabajo e insolvencia empresarial; en segundo lugar, la asignación de estos siniestros a los Tribunales Industriales; y en tercer lugar, abordada en su artículo 292, la obligación de un seguro obligatorio de accidentes laborales para los armadores de buques y propietarios de compañías de navegación, que, a pesar de circunscribirse a esta sola industria, iniciaba una dinámica que continuaría después con el resto de actividades, a la par que sancionaba con severidad a las entidades o personas que no contrataran este seguro mediante el pago de una multa por cuantía del doble de la prima que hubiera correspondido más las indemnizaciones que se derivasen, caso de producirse un accidente.

⁷⁷ Aprobado por Decreto de 28 de agosto de 1931 (arts. 68 y 147).

⁷⁸ Decreto de 8 de octubre de 1932 (arts. 32 y 40).

⁷⁹ Decreto de 31 de enero de 1933 (arts. 34, 48 y 89).

Tampoco alteraron la definición del todavía aumento de las indemnizaciones ni el Texto Refundido sobre Accidentes de Trabajo de 1932 ni su Reglamento del año siguiente. Aunque sí se vieron modificados ciertos aspectos tocantes a la figura. Primeramente, el artículo 38 del Texto Refundido trajo la garantía para los siniestrados de una reparación del daño, en tanto que se obligaba al empresario a estar «asegurado contra el riesgo de accidente de sus obreros que produzca la incapacidad permanente o la muerte». Los operarios, pues, se encontraban asegurados contra este riesgo, aunque no concertara tal operación el propietario de la industria⁸⁰, satisfaciéndose la correspondiente indemnización por el Fondo Especial de Garantía cuando no lo hiciera aquel. Por su parte, el Reglamento, en su artículo 6, dejaba extramuros del concepto de fuerza mayor a los accidentes que fueran causados por el «rayo, la insolación y otros fenómenos análogos». Así, se ampliaba la esfera protectora de la normativa de accidentes a supuestos típicamente considerados, hasta entonces, fuerza mayor extraña al trabajo.

Es preciso también hacer al menos referencia a la primera Ley de Enfermedades Profesionales, de 13 de julio de 1936, que estableció en su base VI el deber de someterse a los reconocimientos médicos periódicos orientados a la detección temprana de *enfermedades profesionales*⁸¹. La norma reguló la materia de una forma particularizada, vinculando una lista de enfermedades a determinados trabajos e industrias en donde habían de aparecer para ser consideradas como tal⁸². Esta dispuso que el obrero tenía que ser «provisto de los medios profilácticos adecuados para cada caso» y estaba obligado a utilizarlos. A propósito de este mandato cabe apuntar dos aspectos: por un lado, la aplicación del recargo se extendía a los supuestos de enfermedades profesionales en los que el empresario omitiera su obligación de practicar examen de salud a sus trabajadores o no entregara algunos de los medios de precaución pertinentes; por otro lado, establecía por primera vez el «carácter bidireccional» típico hoy en la normativa de seguridad e higiene en el trabajo⁸³.

Con base en lo que se ha ido exponiendo en este apartado, se gestó durante la Segunda República una doctrina de *responsabilidad social del Estado* que vino para superar a la teoría del riesgo profesional⁸⁴. El artículo 46 de la Cons-

⁸⁰ En los supuestos de ausencia de dicha cobertura, el Reglamento imponía al patrono una multa administrativa (art. 223) y le convertía en responsable directo de todas las obligaciones derivadas de la ley para con sus empleados (art. 88). En la actualidad, el artículo 166.4 LGSS establece a este respecto que «los trabajadores comprendidos en el campo de aplicación de este régimen general se considerarán, de pleno derecho, en situación de alta a efectos de accidentes de trabajo [...] aunque el empresario hubiere incumplido sus obligaciones».

⁸¹ Hoy artículo 157 LGSS y Real Decreto 1299/2006.

⁸² Fue aprobada por el Congreso de los Diputados de la República, y publicada en la *Gaceta de Madrid* el 15 de julio (pp. 1405-1407). A pesar de ser aprobada tres días antes del golpe militar que derivó en guerra civil, la norma estuvo vigente hasta que en 1947 apareció por decreto el seguro de enfermedades profesionales. Cosa distinta es que no fuera aplicada nunca.

⁸³ GONZÁLEZ LABRADA, M., *Seguridad y salud en el trabajo y responsabilidad contractual...*, pp. 294.

⁸⁴ «A pesar de la tremenda conflictividad social de la época, [...] los años de la Segunda República, y, en particular, los del bienio socialista, más los pocos meses del Gobierno del Frente Popular anteriores a la sublevación militar, constituyeron un tiempo realmente irreplicable en la

titución de 1931 erigía al trabajo como una «obligación social» que debía ser protegida por la Ley, asegurando la República a la clase proletaria las «condiciones necesarias de una existencia digna». Ello dejaba claro que la previsión social frente a situaciones de necesidad de los asalariados iba a convertirse en el centro de la producción legislativa republicana. Y esto, junto a la creación del Fondo de Garantía que automatizaba las indemnizaciones a percibir por siniestro y al seguro obligatorio de accidentes laborales, daba fundamento teórico a que dicha protección ya no tuviera base en el contrato de trabajo sino en el riesgo profesional en sí. De tal manera que la responsabilidad del Estado pasó a considerarse red supletoria para los supuestos en que el patrono no respondiera ante un accidente laboral, y el deber de asistir el daño dejó de ser un derecho privado exigible jurídicamente para transformarse en un derecho social⁸⁵.

III. LA LEGISLACIÓN DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE 1956, DE 22 DE JUNIO, Y LA CALIFICACIÓN DE SANCIÓN

El Texto Refundido de la Legislación de Accidentes de Trabajo⁸⁶, en su artículo 27, tampoco ofreció novedad alguna en lo atinente a la configuración del aumento de las indemnizaciones. Sin embargo, el artículo 55 del Reglamento para su aplicación añadió, al tenor que se venía casi calcando desde la LAT 1922, que la figura procedería también cuando el siniestro se produjera en centros de trabajo en donde «no se hayan observado las medidas generales o particulares de seguridad e higiene o las elementales de salubridad necesarias para el trabajo humano». Se incluyeron además a su ámbito de aplicación dos

historia de la seguridad laboral española [...] Gestión, además, que se iniciaría en las primeras semanas de la proclamación en el marco legislativo del Gobierno Provisional y que, continuadas por el Gobierno Azaña, darían lugar, a lo largo de dos años, a un caudal de leyes sociolaborales que nunca se dieron ni se darían en la historia de España». En FRANCISCO LÓPEZ, R. de, «Los orígenes de la prevención de riesgos laborales en España...», p. 62.

En un lapso de dos meses y medio (14 de abril-1 de julio de 1931), se promulgaron once disposiciones en materia laboral, que culminaron unos meses después con la Ley del Contrato de Trabajo (21 de noviembre). Esta legislación, de corte social, promovida durante los primeros años de la República intentó esencialmente suavizar el desequilibrio de protección existente entre los trabajadores del campo y los industriales, luchar contra el caciquismo y fortalecer la Inspección de Trabajo.

⁸⁵ HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, M., *Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1953, p. 22.

En opinión de Alonso Olea y Tortuero Plaza la doctrina del riesgo queda obsoleta desde que el accidente laboral da cabida a la fuerza mayor, al acto de tercero y al accidente *in itinere*. «Entonces la pregunta no puede ser *por qué responde el empresario*, sino [...] *¿puede hacerse responsable al empresario de accidentes debidos a fuerzas mayores irresistibles, no al funcionamiento de la empresa, y de accidentes ocurridos en medios sobre los que no ejerce ni el más remoto control?* La respuesta es probablemente negativa: no responde el empresario; quien responde es el público en virtud de un principio de socialización del riesgo». ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J. L., *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 2002, p. 119.

⁸⁶ Aprobado por Decreto de 22 de junio de 1956, al igual que el Reglamento para su aplicación.

supuestos menos genéricos: que la víctima de neumoconiosis no hubiera pasado reconocimiento «a la entrada de un trabajo de ambiente pulvígeno» y la infracción empresarial de las disposiciones vigentes «respecto al trabajo de mujeres y niños⁸⁷».

No obstante, la novedad principal que presentaba el artículo 55 del Reglamento era la definición del recargo como una «sanción para el patrono», poniendo término a la tendencia de considerarlo «una indemnización especial». Así, 1956 representa un punto de inflexión para el debate jurídico –doctrinal y jurisprudencial– que planea sobre la figura en cuanto a cuál es su naturaleza: sancionadora o indemnizatoria. Y es que hasta ese momento su regulación se conformaba desde un planteamiento estrictamente reparador, siendo anecdóticos los pronunciamientos que defendieron su naturaleza sancionadora para aplicarlo de forma restrictiva⁸⁸. Con todo, el Reglamento lo evidenciaba como una sanción atípica, en la medida en que no venía incluido en la sección «*De las sanciones*», contenida en el Capítulo XI. De manera que, si el accidentado o sus herederos querían solicitar su derecho al aumento de las indemnizaciones que procediera habían de formular la demanda correspondiente ante la Magistratura de Trabajo⁸⁹.

Hay que saber, además –por su notable influencia en el tenor actual del recargo de prestaciones, hoy contenido en el artículo 164 LGSS– que el Decreto 3250/1962, de 6 de diciembre, vino a ampliar de una manera mayúscula el ámbito de aplicación de la figura analizada. En la propia Exposición de Motivos se hablaba de la escasa proyección en la práctica que tenía el artículo 55 del Reglamento de 1956, que antes de ser modificado por este decreto no consideraba en su redacción a las instalaciones y lugares de trabajo en general⁹⁰, ni a la infracción de medidas genéricas de seguridad e higiene o salubridad elemental⁹¹, ni contenía, en fin, la menor mención a las enfermedades profesionales. Esta ampliación del alcance de la *seguridad e higiene en el trabajo* fue elogiada por la doctrina⁹², pues

⁸⁷ Apenas un año después, el 26 de julio de 1957, se aprobó el Reglamento de trabajos prohibidos a mujeres y menores por peligrosos e insalubres. Norma esta que sigue parcialmente vigente en la medida en que el Estatuto de los Trabajadores de 1980, en atención al principio constitucional de no discriminación por razón de género, derogó las actividades que se prohibían a la mujer, manteniéndose en vigor todo lo atinente al trabajo de menores. Actualmente, el artículo 13.2 LISOS califica de infracción muy grave la vulneración de «las normas específicas en materia de protección de la seguridad y salud de los menores».

⁸⁸ MARÍN CORREA, J. M., «Algunas puntualizaciones jurisprudenciales sobre el artículo 55 del Reglamento de Accidentes del Trabajo», en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 1/1965, p. 44. Según GONZÁLEZ LABRADA la configuración sancionadora del recargo es «la lógica consecuencia del cambio de orientación que experimentó la protección de accidentados de trabajo y que aspiraba a formar parte de la Previsión Social, pero, sobre todo, este cambio vino preparado por un sector doctrinal dominante vinculado a las tesis de la socialización del riesgo profesional». GONZÁLEZ LABRADA, M., *Seguridad y salud en el trabajo y responsabilidad contractual...*, p. 300.

⁸⁹ Se establecía en el artículo 170 que todas las cuestiones litigiosas surgidas en materia de accidentes de laborales era competencia de «la Magistratura de Trabajo, salvo las materias explícitamente atribuidas a otros Organismos».

⁹⁰ Solamente se refería a «máquinas y artefactos».

⁹¹ Quedándose en la «carencia de aparatos de precaución reglamentarios».

⁹² Sin ánimo de exhaustividad: FERNÁNDEZ MARCOS, L., «La agravación de responsabilidad por accidente de trabajo y enfermedad profesional en la doctrina del Tribunal Constitucional»,

liberaba al recargo de su estrecho cerco textual y atendía al incumplimiento de cualquier medida de precaución que, aun no contemplada expresamente, fuese habitual y necesaria para que una actividad pudiera desarrollarse en aras de la máxima seguridad posible conforme al nivel de la técnica.

IV. TRÁNSITO AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y MODERNIDAD DEL RECARGO

Durante los primeros compases de existencia del sistema de Seguridad Social, la normativa de accidentes de trabajo se integró –manteniendo sus líneas maestras– en su más vasta y compleja regulación. De este modo, las disposiciones sobre seguridad y salud laboral pasaron a constituir, con la Ley de Bases⁹³, parte del Texto Articulado de la Ley de Bases de Seguridad Social⁹⁴ en un principio y, después, del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social del año 1974⁹⁵.

La doctrina de la responsabilidad social del Estado estaba, a esas alturas del siglo xx, tan consolidada que hasta la Exposición de Motivos de la Ley de Bases del 63 adoptó un lirismo nada habitual⁹⁶:

«[...] conscientes de que sin acudir a la solidaridad nacional ante las situaciones o contingencias protegidas, la Seguridad Social no pasa de ser un artificio técnico sin verdadera raíz comunitaria, la ley concibe a ésta como una tarea nacional que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos, respecto de los enfermos; a los ocupados, respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos, respecto de las familias de los fallecidos; a los que no tienen cargas familiares, respecto de los que las tienen; a las actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos.»

El recargo se regulaba en el artículo 147 Ley de Seguridad Social de 1966, determinándose que «las indemnizaciones a tanto alzado, las pensiones vitalicias y las cantidades tasadas en el baremo de lesiones no invalidantes» que derivaran de un accidente o enfermedad profesional se verían aumentadas «según la gravedad de la falta, de un 30 a un 50 por 100». Ello siempre que el daño tuviera lugar en «máquinas, artefactos, instalaciones o centros y lugares

Revista Española de Derecho del Trabajo, núm. 25/1986, pp. 104-105; MONTROYA MELGAR, A., «Sanción e indemnización: el recargo de las indemnizaciones por accidente de trabajo», *Homenaje al profesor Giménez Fernández. Volumen II*, Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, 1967, pp. 600-601; o HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, M., «La sanción por falta de aparatos de precaución en los accidentes del trabajo y en las enfermedades profesionales», *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 2/1963, pp. 354-356. La ampliación de la tutela protectora del recargo fue propugnada con anterioridad por SAGARDOY BENGOCHEA, J. A., «El aumento a cargo del empresario en la indemnización por accidente de trabajo», *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 4/1961, pp. 1118-1120.

⁹³ Ley de Bases de Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963.

⁹⁴ Aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril.

⁹⁵ Mediante Decreto 2065/1974, de 30 mayo.

⁹⁶ I, 1, párrafo 3.º de la Ley de Bases de Seguridad Social.

de trabajo que carecieran de los dispositivos de precaución reglamentarios, los tuvieran inutilizados o en malas condiciones o en los que no se hubieran observado las medidas generales o particulares de seguridad e higiene o las elementales de salubridad o adecuación al trabajo». De este precepto, que podría considerarse el inicio de la modernidad de la figura, cabe señalar⁹⁷:

1. Contenia la pionera denominación de la figura como «recargo de las prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional».

2. Excluía a las prestaciones de Incapacidad Laboral Transitoria, sí considerando susceptibles de incremento a las pensiones vitalicias, las indemnizaciones a tanto alzado y las cantidades tasadas en el baremo de lesiones permanentes no invalidantes.

3. Aparecía por primera vez el intervalo de «un 30 a un 50 por 100» y la gravedad de la falta como único criterio para concretar. Hasta aquel momento el recargo consistía en el incremento fijo de una mitad más; y desde entonces hasta hoy se trata de una horquilla, con unos límites mínimo y máximo, dentro de la cual debe concretar la discrecionalidad de un órgano decisor. Primeramente, la tarea de especificar su cuantía porcentual correspondió a las Comisiones Técnicas Calificadoras en función de «la gravedad de la falta».

4. La responsabilidad del pago correspondía aún, de manera personalísima, a la mercantil infractora, siendo «nulo de pleno derecho cualquier pacto o contrato que se realice para cubrirla, compensarla o transmitirla». También se mantuvo como una forma de responsabilidad «independiente y compatible con las de todo orden, incluso penal», que pudiesen derivar de su incumplimiento.

5. Se prescindía de la calificación de sanción, así en esta como en las leyes de Seguridad Social que vinieron después, dejando la cuestión, con buen criterio, sin prejuzgar⁹⁸. Con todo, la doctrina continuaba considerándola una institución sancionadora⁹⁹.

La siguiente escala, en este viaje iushistórico por la evolución del recargo de prestaciones, solo puede ser la Ley General de Seguridad Social de 1974¹⁰⁰. Su artículo 93 vino conformado por la refundición del artículo 147 Ley de Seguridad Social de 1966, del artículo 15 Ley sobre financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social¹⁰¹ y

⁹⁷ LÓPEZ FERNÁNDEZ, R., *El recargo de prestaciones económicas de Seguridad Social...*, p. 127.

⁹⁸ SEMPERE NAVARRO, A. V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R., *El recargo de prestaciones*, Aranzadi, Pamplona, 2001, p. 27.

⁹⁹ CASTÁN TOBEÑAS, J.; ALONSO OLEA, M.; GONZÁLEZ ROTHVOSS, M.; MONTOYA MELGAR, A.; PEREDA MATEOS, A.; RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F., y SERRANO CARVAJAL, J., *Leyes Sociales De España*, Reus, Madrid, 1968, p. 90 (Parte V).

Adviértase que la concreción de su porcentaje aplicable, así como su procedencia o no, dependía –y depende– de un criterio culpabilístico: la gravedad de la falta, y no la gravedad del daño. Ello, junto a su prohibición de aseguramiento, redundaba en que se le concibiese un residuo de la teoría clásica de la culpa.

¹⁰⁰ Aprobada por el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo.

¹⁰¹ Ley 24/1972, de 21 de junio.

del artículo 24 del Decreto 1646/1972¹⁰². De esta fusión surgió el precepto más extenso que ha versado sobre el recargo de prestaciones, y cuya redacción se estructuraba en cuatro apartados:

1. El primero ampliaba su alcance aplicativo a «todas las prestaciones económicas» que se derivaran de un accidente de trabajo o enfermedad profesional, cuando el daño sufrido trajera causa en «máquinas, artefactos o en instalaciones, centros o lugares de trabajo que carecieran de los dispositivos de precaución reglamentarios, los tuvieran inutilizados o en malas condiciones o cuando no se hubieran observado las medidas generales o particulares de seguridad e higiene o las elementales de salubridad o las de adecuación personal a cada trabajo habida cuenta de sus características y de la edad, sexo y demás condiciones del trabajador». Para estos supuestos, las prestaciones de Seguridad Social que se generaran seguían incrementándose en función de la gravedad de la falta, entre un 30 y un 50 por 100.

2. El pago seguía correspondiendo de manera directa al empresario incumplidor, no pudiendo constituirse prima de seguros que viniera a cubrir estas contingencias, y siendo nulo de pleno derecho cualquier contrato o pacto que la eximiera, la compensara o la transmitiera.

3. El apartado 3 se refería a la compatibilidad e independencia de esta forma de responsabilidad con «las de todo orden, incluso penal, que pudieran derivarse de la infracción».

4. El cuarto y último atribuía la competencia de determinar, en vía administrativa, la procedencia o no del recargo y su porcentaje de incremento.

Se trata del precepto que confeccionó a esta figura secular con las notas que se le conocen actualmente. Es más, el vigente artículo 164 LGSS reproduce un tenor que es calco de este, y también del de la Ley General de Seguridad Social de 1994¹⁰³, con la única ausencia del apartado 4, que no viene en el actual artículo 164 LGSS por haber sido derogado vía Disposición Final 1.^a RD 2609/1982¹⁰⁴. Actualmente, la competencia para determinar la procedencia o no, así como la cuantificación porcentual del recargo de prestaciones, recae sobre la Dirección Provincial del INSS.

V. RECAPITULACIÓN

No puede negársele a la figura analizada haber sido el estandarte de la legislación sobre accidentes laborales a lo largo de todo el siglo xx y lo que va de este presente. No solo por su valor intrínseco para con la propia materia –en tanto que mecanismo para el resarcimiento de los daños sufridos en el

¹⁰² Para la aplicación de la Ley 24/1972 en materia de prestaciones.

¹⁰³ Artículo 123 del RDL 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social.

¹⁰⁴ De 24 de septiembre, sobre evaluación y declaración de las situaciones de invalidez en la Seguridad Social.

mundo del trabajo, sancionador del empresario culpable del siniestro, y desalentador de actitudes infractoras en materia preventiva— sino además por su trascendencia como «criterio delimitador¹⁰⁵» de aquello que había de considerarse como normativa de prevención de riesgos laborales en cada momento de la historia de esta disciplina, presentando esta noción una tendencia expansiva incuestionable¹⁰⁶.

No debe obviarse que el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social es una «realidad histórica cuya materia es la vida y se encuentra sometido, por lo mismo, a evolución constante¹⁰⁷». De la misma manera que se ha abierto este estudio apelando a la utilidad de conocer la evolución histórica de cualquier institución o norma de orden social, quiere cerrarse insistiendo —de una manera más concreta— en que la investigación sobre los orígenes del recargo es condición esencial si verdaderamente se pretende entender la esencia de la figura y el porqué de cuantas incertidumbres minan su reputación en el presente.

Como ha podido apreciarse, su evolución es la de una figura que ha sabido mutar su configuración, y hasta su naturaleza jurídica, para adaptarse a los tiempos y procurar su pervivencia en el sistema, rebasando a la vieja doctrina culpabilística y asistiendo a la socialización del riesgo profesional¹⁰⁸. A modo de cierre, se resaltan a continuación algunas de las vicisitudes analizadas a lo largo de estas páginas, por destacadas dentro de su trayectoria y por haber marcado de forma determinante su concepción actual. A saber:

Primera: El inicio de su andadura fue lastrado por la resistencia de los tribunales a aproximarse al riesgo laboral abandonando todo razonamiento culpabilístico. El TS porfiaba en que para proceder la restitución del daño debía este derivarse de una acción u omisión culpable —o cuando menos negligente— del propietario de los medios de producción. El juzgador ignoraba recurrentemente la responsabilidad propugnada por la teoría del riesgo profesional por puro apego a la tradición culpabilística, y ello acarreaba un perjuicio importante para la clase proletaria española. En 1908, la creación de los Tribunales Industriales supuso un punto de inflexión.

Segunda: También durante sus primeros años, el aumento de las indemnizaciones contenido en el artículo 5.5.º LAT 1900 podía ser objeto de seguro. Esto le trajo fuertes críticas desde las compañías aseguradoras y levantó una prolongada polémica, hasta que se prohibió con la llegada de la LAT 1922.

¹⁰⁵ MONEREO PÉREZ, J. L., *El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad...*, p. 16.

¹⁰⁶ En opinión de MERCADER UGUINA, el recargo es «un adecuado enclave para observar los cambios y transformaciones que ha sufrido el modelo de protección de los riesgos profesionales desde sus orígenes hasta nuestros días». MERCADER UGUINA, J. R., *Indemnizaciones derivadas del accidente de trabajo...*, p. 137.

¹⁰⁷ VILLA GIL, L. E. de la, «El Derecho del Trabajo en España a partir de la Transición», *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, núm. 238/2003, p. 40.

¹⁰⁸ LÓPEZ FERNÁNDEZ, R., *El recargo de prestaciones económicas de Seguridad Social...*, p. 130.

Tercera: En lo atinente al debate –todavía vivo– sobre su naturaleza jurídica, tanto los primeros preceptos en materia como el TS entendieron que se estaba ante una herramienta indemnizatoria. El Reglamento de Accidentes de Trabajo de 1956 dio un volantazo al catalogarlo como «sanción para el patrono». Sin embargo, las normas posteriores se han abstenido de pronunciarse a este respecto dejando, pues, la cuestión sin zanjar. Así, podría afirmarse que el recargo apareció fuertemente ligado al derecho de daños¹⁰⁹, y se fue alejando progresivamente de los planteamientos civilistas para convertirse en una figura especial e incatalogable.

Cuarta: Con la Ley de Seguridad Social de 1966 apareció el intervalo del 30 al 50 por 100, a aplicar sobre la prestación, según la gravedad de la falta. Con anterioridad, las indemnizaciones eran aumentadas en una mitad más, consistiendo, pues, en una cuantía enteramente reglada. Esta misma norma acabó con la semi-inmunidad civil del empresario, que persistió desde la LAT 1900, al permitir su artículo 979.3 que el siniestrado emprendiera acciones de responsabilidad compatibles con percibir prestaciones –o indemnizaciones– de Seguridad Social. Esto significó que el recargo dejara de ser la única vía para la reparación integral del daño causado por infracción patronal, generando los problemas de articulación que aún persisten entre los diferentes mecanismos resarcitorios.

Quinta: En último lugar, se quiere resaltar que, desde su génesis en el año 1900 hasta hoy, ha sido una constante la caracterización del recargo de prestaciones como una responsabilidad compatible con todas las que pudieran surgir –incluso la penal– del incumplimiento de la normativa sobre prevención de accidentes.

RUBÉN LÓPEZ FERNÁNDEZ
Universidad de Murcia. España
<https://orcid.org/0000-0002-0152-5840>

¹⁰⁹ MARTÍNEZ LUCAS, J. A., «Los orígenes del recargo de prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional», *Análisis de diversas cuestiones sobre los Pactos de Toledo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1997, pp. 137-156.

