

El seguro de accidentes del trabajo, 1900-1935

Javier Silvestre, Universidad de Zaragoza (javisil@unizar.es)

Jerònia Pons, Universidad de Sevilla (jpons@us.es)

“The thing happens, the father is struck down, and what then? A mother with three children can do little or nothing. Either she must hand her children over to society as juvenile paupers, in order to be free to do something adequate for herself, or she must go to the sweat-shops for work which she can perform in the vile den possible to her reduced income. But with the sweat-shops, married women who eke out their husband’s earnings, and single women who have but them-selves miserably to support, determine the scale of wages. And this scale of wages, so determined, is so low that the mother and her three children can live only in positive beastliness and semi-starvation, till decay and death end their suffering”

Jack London, *The People of the Abyss* (1903)

1- Introducción

El seguro de accidentes del trabajo estuvo entre los primeros seguros sociales aprobados en un gran número de países. Para el caso de los Estados Unidos, Fishback y Kantor (2000: 3) destacan tres razones que también podrían aplicarse al caso de los países europeos. En primer lugar, la introducción de indemnizaciones por accidente no supuso una innovación legislativa absoluta con respecto al pasado. Las legislaciones del siglo XIX, tanto las basadas en los códigos civiles (francés y germánico, básicamente) como en la ley común (English *common law*), solían considerar el pago de indemnizaciones en caso de accidente, si bien era necesario demostrar la culpabilidad del empresario. En segundo lugar, el seguro de accidentes fue probablemente menos costoso para el estado que otros seguros sociales. En tercer y último lugar, desde un punto de vista “moral”, el pago de indemnizaciones por accidentes fue más fácil de asumir por los reacios a la intervención del estado en el mercado de trabajo que el pago de indemnizaciones por desempleo (que podía ser “voluntario” por parte del trabajador), por llegar al final de la vida laboral (dado que el trabajador podría haber ahorrado para su vejez) e incluso por enfermedad (en ocasiones, fácil de fingir o alargar).

La razón subyacente que precipitó la aprobación del seguro de accidentes en un amplio grupo de países entre las décadas de 1880 y 1920, no obstante, pudo ser el aumento de los accidentes provocado por la extensión de la mecanización y las nuevas formas de organización del trabajo (US Department of Commerce and Labor, 1911; Bartrip y Burman, 1983; Tucker, 1990; Lewchuk, 1991; Aldrich, 1997; Rodgers, 1998; Fishback y Kantor,

2000). El impacto de la Revolución Industrial sobre la seguridad y la higiene en el trabajo mostró, además, las insuficiencias del modelo asistencial del siglo XIX, que fue incapaz de hacer frente a un aumento de los accidentes en los que, además, el “culpable” no era tanto el empresario o el trabajador como la propia naturaleza de la actividad económica.

Antes de la introducción del seguro de accidentes, que normalmente fue acompañado por la sustitución del concepto de responsabilidad, culpa o negligencia individual del empresario por el de responsabilidad *objetiva* o *industrial*, los trabajadores podían hacer frente al accidente, o al riesgo de sufrir un accidente, de tres formas posibles. En primer lugar, el mercado podía recompensar con salarios relativamente más altos el hecho de realizar trabajos más peligrosos. Las “diferencias salariales compensadoras”, sin embargo y por diversas razones, no siempre aparecieron en los mercados de trabajo del siglo XIX, y cuando lo hicieron aquellas pudieron no ser suficientes para compensar las pérdidas presentes y futuras ocasionadas por el accidente (Lewchuk, 1991; Aldrich, 1997; Fishback y Kantor, 2000). En segundo lugar, los trabajadores o sus familias podían reclamar una indemnización al empresario, siempre que fueran capaces de demostrar que éste había sido negligente o culpable. La legislación y los procedimientos judiciales del siglo XIX, sin embargo, exoneraron a los empresarios de culpa o negligencia en la mayoría de los casos (Bartrip y Burman, 1983; Hepple, 1986; Tucker, 1990; Rodgers, 1998; Fishback y Kantor, 2000; Witt, 2004; Stritch, 2005; Murray y Nilsson, 2007). Finalmente, los trabajadores podían recurrir a la asistencia proporcionada por sociedades de socorro mutuo, sindicatos o el propio empresario. Sin embargo, la cobertura de accidentes por parte de instituciones tanto obreras como empresariales no estuvo muy extendida durante el siglo XIX, y cuando sí lo estuvo los beneficios a menudo fueron insuficientes (Bartrip y Burman, 1983; Tucker, 1990; Fishback y Kantor, 2000; Witt, 2004).

La percepción de los accidentes de trabajo como un grave problema de salud pública, por tanto, provocó la promulgación de leyes sobre seguros en los países en los que se estaba produciendo la industrialización. Alemania (1884) fue el primer país en el que se introdujo este seguro social, en 1913 lo habían introducido ya una gran parte de países europeos, mientras que la mayoría de los estados norteamericanos y las provincias canadienses lo hicieron durante las décadas de 1910 y 1920. Las diferencias entre las legislaciones nacionales, no obstante, pudieron ser abultadas. Los seguros de accidentes (así como el resto de seguros sociales) fueron respaldados por una compleja legislación sobre la definición del hecho a compensar (¿qué debía ser considerado un accidente?, ¿en qué condiciones debía

ocurrir?), los tipos de trabajadores cubiertos, la cuantía y duración de las indemnizaciones, la gestión de los pagos, etc.¹ Hepple (1986), en este sentido, señala la existencia de tres grandes fases en la evolución legislativa de este seguro social. En la primera fase, que se extendería hasta aproximadamente la Primera Guerra Mundial, tendió a ampliarse la “definición” de accidente. En la segunda fase, que abarcaría el periodo de entreguerras, se discutió y en ocasiones aprobó la inclusión de algunas enfermedades profesionales. En la tercera fase, a la que sólo algunos países europeos habían llegado a la altura de 1939, se incluyeron los accidentes *in itinere*.

Los grandes objetivos del seguro de accidentes, en todo caso, estaban claros y fueron comunes a todas o casi todas las legislaciones nacionales. Por una parte, los trabajadores y sus familias debían ser indemnizados tras haber sufrido un accidente de trabajo (compensación *ex-post*), sin consideración alguna acerca de la responsabilidad del mismo. Por otra parte, el hecho de que el seguro de accidentes fuera financiado, total o parcialmente, por los empresarios, podía incentivar a estos a invertir en prevención (*ex-ante*), con la intención de reducir el nuevo coste al que tenían que hacer frente. La faceta preventiva del seguro de accidentes, en realidad y por diversas razones, arraigó mucho más en Norteamérica que en Europa antes de la Segunda Guerra Mundial (Aldrich, 1997; Silvestre, 2007). La Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), con respecto a la prevención de accidentes, promovió el uso del seguro de accidentes como una forma de complementar el énfasis europeo en la creación de legislación sobre estándares de seguridad y la inspección de fábricas (Silvestre, 2008).

La práctica, sin embargo, no siempre llegó tan lejos como la teoría, como mostramos en este capítulo con respecto al caso español durante el periodo comprendido entre la promulgación de la ley (1900) y la guerra civil. Todo el proceso asociado a la compensación por accidentes en España estuvo plagado de insuficiencias y problemas de gestión. La parte preventiva del seguro de accidentes, a diferencia de otros países, apenas funcionó.

El resto de este capítulo está organizado de la siguiente manera. El apartado 2 analiza el contexto en el que se fraguó la intervención del estado en este ámbito. El apartado 3 describe en detalle el seguro de accidentes. El apartado 4 trata de aproximarse al análisis del

¹ Por ejemplo, el seguro de accidentes en Inglaterra, país al que refiere la cita que abre este capítulo, ya existía desde 1898. Sin embargo, se trataba de un sistema con una gran cantidad de restricciones (Bartrip, 1985). Las diferencias entre los distintos sistemas nacionales a la altura de 1925, una fecha en la que el seguro de accidentes estaba ya consolidado en la mayoría de los países, se pueden consultar en Organización Internacional del Trabajo (1925).

impacto “real” del seguro de accidentes, tanto en su faceta compensadora como en la preventiva. El apartado 5 concluye con un resumen del texto y una valoración del impacto del seguro.

2- El camino hacia la promulgación de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900

2.1- *El derecho civil de daños y sus efectos sobre los accidentados*

Durante el siglo XIX y anteriores, la relación de trabajo en el ordenamiento jurídico español (en este aspecto, basado en el derecho romano) se concebía como un arrendamiento de servicios en el que el trabajador, al vincularse a la empresa de forma voluntaria, aceptaba el riesgo de sufrir un accidente. Esta situación quedó plasmada en el Código Civil de 1889, inspirado en el código francés y similar a los de Bélgica, Italia, Holanda y Suiza (US Department of Commerce and Labor, 1911). La naturaleza de esta relación contractual implicaba que sólo en el caso en que quedara demostrado que el empresario había actuado culposa o negligentemente, estaba éste obligado a indemnizar al trabajador si se producía un accidente. El artículo 1902 del código civil español, en este sentido, afirmaba que “el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”, siendo la demostración de la culpa o la negligencia el elemento decisorio para recibir una indemnización (Borrajo, 2000).

Como ha sido mostrado para el caso de otros países, sin embargo, el derecho civil de daños se mostró insuficiente para atender a los accidentados y sus familias. Según el delegado español en el Tercer Congreso Internacional sobre Accidentes de Trabajo y Seguros Sociales (Milán, 1894), la mayoría de los accidentes quedaban sin compensar, y los compensados lo fueron después de un largo y costoso proceso judicial (US Department of Commerce and Labor, 1911). La principal dificultad a la que había que hacer frente era la demostración de culpabilidad o negligencia por parte del empresario. El detallado estudio del Apartado V del informe de la Comisión de Reformas Sociales (1889-1893) sobre “Inválidos del trabajo”, elaborado por García González (2001), confirma que en la mayoría de los casos analizados el empresario fue declarado no responsable del accidente.² El miedo a las

² La Comisión de Reformas Sociales, fundada en 1883, fue el organismo que lideró la tímida reforma social en España durante el siglo XIX y el precursor de las instituciones reformistas más ambiciosas del primer tercio del siglo XX. A finales del siglo XIX, la Comisión llevó a cabo un estudio sobre las condiciones de trabajo y vida

represalias, en la medida en que eran los propios trabajadores los que solían informar sobre el accidente, la alegación de negligencia del trabajador por parte del empresario, así como la desconfianza ante la ley, fueron trabas comunes que impidieron la delimitación exacta de la causa del accidente. En toda la jurisprudencia civil comprendida entre 1838 y 1900, solo hubo un fallo del Tribunal Supremo (en 1894) a favor de la familia de un obrero fallecido (García Ormaechea, 1935).

La situación financiera en la que quedaban el obrero y su familia solía ser bastante precaria, como fue puesto de manifiesto en numerosas ocasiones por diferentes personas e instituciones. Desde mediados de siglo, el impacto de la primera industrialización sobre la salud del obrero fue destacado, por ejemplo, en los discursos de los reformadores sociales que provenían de la incipiente medicina pública, como Pedro Felipe Monlau y Joaquín Salarich entre otros (Campos, 2003; Rodríguez Ocaña y Menéndez Navarro, 2005; De Francisco López, 2007). En palabras del primero, “Los cañones de la paz (como llaman algunos a los motores modernos) producen víctimas e inválidos, lo mismo que la artillería bélica; con la diferencia, sin embargo, de que los heridos, los inválidos y los muertos de la industria no alcanzan gloria, ni reciben grados o pensiones, ni son condecorados con cruces o escudos” (Monlau, [1856] 1984: 92).

La información mucho más precisa recopilada por la Comisión de Reformas sociales coincide en mostrar que la mayoría de los obreros accidentados no tenía más remedio que acudir a la caridad privada, la beneficencia pública, la limosna o la mendicidad (García González, 2001). Existe cierta evidencia desde antes del siglo XIX, no obstante de carácter excepcional, sobre la existencia de algún tipo de ayuda médica o subsidio otorgado por el empresario, sobre todo en el sector minero y (más tarde) ferroviario (García González, 2001; Menéndez Navarro y Rodríguez Ocaña, 2005; Rodríguez Ocaña y Menéndez Navarro, 2005).

2.2- Proyectos de reforma legal

Durante la segunda mitad del siglo XIX, el conocimiento de la situación de los accidentados dio lugar a un debate acerca de la introducción de medidas asistenciales que fueran más allá del paternalismo discrecional de algunos empresarios. En un principio, las

de la clase obrera, basado en la información suministrada por trabajadores, empresarios y reformistas sociales (S. Castillo, 1985; Palacio, 1988; De la Calle, 1989).

propuestas solían referirse a la necesidad de socorrer al obrero por parte del empresario. Las propuestas de asistencia fueron adquiriendo más consistencia con el tiempo en el momento en que involucraron al estado. Solamente al final del siglo se abordó la cuestión de la culpa del empresario.

El propio Monlau, para “(...) remediar, los accidentes y desgracias que ocasionan a veces las máquinas”, añadía lo siguiente a su descripción del problema: “consumada ya la desgracia, el obrero víctima de ella ha de ser inmediatamente socorrido y visitado por el Médico inspector de la fábrica, para lo cual debe haber en ella un botiquín con los medicamentos y apósitos necesarios. –En el caso de que el obrero quede inútil, la humanidad y la justicia aconsejan que en manera alguna quede abandonado a sus míseros recursos el inválido de la industria” ([1856] 1984: 92 y 94). La vaguedad de la segunda frase es, no obstante, coherente con el discurso económico político liberal, poco proclive al intervencionismo, de los higienistas de mediados del XIX. Como ha mostrado Campos (2003: 152), “los remedios a los problemas sociales y al conflicto social que éstos [reformistas] engendraban pasaban principalmente por la filantropía, la beneficencia y la moralización de los afectados”.

El primer proyecto (de ley) serio sobre la introducción de la asistencia probablemente fue el presentado en 1855 por Manuel Alonso Martínez, Ministro de Fomento, sobre *ejercicio, policía, sociedades, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera*. En su artículo 13, se decía que “si por infracción de los reglamentos o por imprudencia o falta de previsión ocurriese algún daño material al operario o dependiente, los gastos de su curación, así como los salarios que le hubieran correspondido en los días que no haya podido trabajar, serán de cargo del dueño del establecimiento, y tendrá que indemnizarles cuando el daño lo inutilice perpetuamente para el trabajo, todo ello sin perjuicio de la correspondiente responsabilidad penal” (Espuny, 2005). El proyecto no fue aprobado en el Parlamento

Otras leyes y proyectos posteriores abordaron el auxilio, inmediato y/o posterior, de los accidentados. Así, por ejemplo, la Ley Benot de 1873 (*regularizando el trabajo en los talleres y la instrucción en las escuelas de los niños obreros de ambos sexos*), exigía que algunos tipos de empresas dispusieran de botiquín y contrato con un médico (González Sánchez, 1997; Rodríguez Ocaña y Menéndez Navarro, 2005). Mientras que el *Reglamento de Policía minera* de 1897 exigía la existencia de un servicio sanitario y la asunción por parte del empresario de los gastos de los primeros auxilios (Cohen y Ferrer, 1992). El

cumplimiento de estas leyes a lo largo del país fue muy escaso y desigual.³ Sendos proyectos de ley presentados, y rechazados, en el Senado por los marqueses de Sta. Ana (1878) y Aralanza (1886) hacían referencia a cuestiones similares (Montero, 1981).

La Comisión de Reformas Sociales recibió dos proyectos, más elaborados que los anteriores, acerca de la creación de un sistema público de indemnizaciones.⁴ Ninguno de ellos, no obstante, contemplaba aún la reforma de la demostración de culpa del empresario como hecho desencadenante de la indemnización (Montero, 1981; De la Calle, 1989). El *Proyecto de Bases destinado al establecimiento de cajas para socorrer a los obreros enfermos, a los inválidos y sus herederos* (1886) fue elaborado por un miembro de la Comisión, Daniel Balaciart. Mientras que José Luis Albareda, Ministro de Gobernación en 1888, presentó en el Senado el *Proyecto de ley de indemnización a los obreros que se inutilizan en el trabajo*, basado también en los informes de la Comisión elaborados, en este caso, por Gumersindo de Azcárate. Un proyecto parecido fue el presentado por el obispo de Barcelona, Jaime Catalá y Albosa, en el Congreso Católico de Zaragoza (1890), que no mereció especial atención (Montero, 1988).

Los verdaderos precedentes del seguro social de accidentes fueron los proyectos presentados en el Congreso y en el Senado respectivamente (1894-1895) por Manuel Pedregal y otros, para la creación de *Cajas de Socorro para Obreros*, y por Eduardo Maluquer, para la creación de *Cajas de Previsión y Socorro a la Clase Obrera* (Montero, 1988). El primero de estos proyectos, en cualquier caso, hacía referencia sólo a las empresas pertenecientes al estado. El segundo de ellos, aunque introducía indirectamente la cuestión de la responsabilidad, mantenía aún una posición ambigua.

Fue, finalmente, el proyecto de ley realizado por Alberto Aguilera (1893-1894), basado en el anterior *Proyecto de Ley de Responsabilidad industrial* (1890), elaborado por Joaquín Sanromá (inspirado a su vez en la legislación ya aprobada en otros países europeos), el que dio un paso más al considerar también, por primera vez, la sustitución del concepto de culpa del empresario (o del trabajador) por los de riesgo profesional y responsabilidad industrial (Montero, 1981, 1988; De la Calle, 1989).

³ Además de los trabajos citados en este párrafo, véanse los trabajos más generales de Alvarez Buylla et al (1902) y García Ninet (1975).

⁴ Un antecedente de estos proyectos fue la divulgación en España del primer proyecto del seguro de accidentes en Alemania (1881) por parte del periodista político Andrés Borrego (Montero, 1988).

Sin embargo, ninguno de estos proyectos fue aprobado. En términos generales, como es sabido, la reforma social en España durante el siglo XIX se enfrentó con grandes restricciones económicas y con un contexto político poco favorable a la intervención en los mercados de trabajo (Comín, 2001; Serrano, 2001; S. Castillo, 2007). La intervención, además, se encontró en no pocas ocasiones con el rechazo por parte de las patronales y en ocasiones también por parte del movimiento obrero, que se opuso a la reforma por la debilidad de ésta y por el poco margen de maniobra con el que contó el incipiente sindicalismo a la hora de participar en la vida pública y en las relaciones laborales (De la Calle, 1989; S. Castillo, 1991-1992; Soto, 1998; Comín, 2001; Serrano, 2001; Cabrera y Del Rey, 2002; De Francisco López, 2007).

En el caso concreto de la discusión sobre la introducción del seguro de accidentes, por una parte, el ideario reformista fue asumido tanto por las sociedades de socorros mutuos como por el movimiento socialista más moderado, los cuales en varias ocasiones reclamaron la introducción de indemnizaciones para los accidentados (Cuesta, 1988; De la Calle, 1989; S. Castillo, 2007; De Francisco López, 2007). Por otra parte, al rechazo político a menudo se sumo el rechazo de los empresarios. Durante la última década del siglo XIX, cuando los proyectos de ley estaban más avanzados, la protesta empresarial y política giró en torno a la introducción de los conceptos de riesgo profesional y responsabilidad industrial, así como al coste que la adopción de estos principios podía suponer para los empresarios (Montero, 1981, 1988; Malo Guillén, 2001).

No es fácil determinar si la respuesta de la clase empresarial en España ante la aprobación inminente de la ley fue muy distinta a la de otros países. La literatura existente para los casos de Alemania, Inglaterra, Francia, los Estados Unidos y Canadá (Ontario y Quebec) muestra que una gran parte de los empresarios, a veces la mayoría, a pesar de la resistencia inicial, tendió a apoyar el cambio de modelo, al menos en sus puntos básicos (Bartrip, 1987; Fishback y Kantor, 2000; Mares, 2003; Stritch, 2005; Silvestre, 2007).⁵ Ha sido mostrado que las reformas introducidas en las legislaciones civiles a finales del siglo XIX con la intención de limitar las posibilidades de defensa del empresario a la hora de demostrar su “inocencia”, introdujeron una gran cantidad de incertidumbre en el sistema

⁵ En todos los países analizados, la aprobación final del seguro conllevó un largo proceso de negociación sobre el monto de la indemnizaciones (básicas y extras por los gastos del sepelio, hijos huérfanos, etc.), tipos de empresarios y trabajadores afectados, excepciones y límites (como el salario base, el periodo de carencia, etc.), procedimientos y garantías de cobro, tipos de seguros, etc.

legal, de manera que los empresarios no sólo perdían más juicios, sino que el resultado final se hizo cada vez menos predecible. La introducción de los conceptos de riesgo profesional y de culpa objetiva supuso, por tanto, un compromiso que, en cierta medida, benefició tanto a los trabajadores como a los empresarios.

En España, ciertamente, la clase empresarial durante la década de 1890 era más favorable a la introducción del seguro de lo que lo era medio siglo antes. Sin embargo, la recopilación de opiniones empresariales realizada por Montero (1981, 1988) llama la atención por el rechazo al “núcleo” de la nueva ley, es decir, la asunción del riesgo profesional y la responsabilidad objetiva. Es posible que los empresarios se sintieran cómodos con el sistema vigente durante el siglo XIX. En realidad, el crecimiento económico, la industrialización y la mecanización fueron menos intensas en España que en otros países y, más que probablemente, la tasa de accidentes, por tanto, fue también menor que en otros países.⁶ A tenor de lo ocurrido en otros países, donde fueron las grandes empresas, normalmente con más recursos disponibles, las que tendieron a apoyar el cambio legislativo, es también posible que la abundancia de pequeñas y medianas empresas en España influyera en el rechazo a la introducción del concepto de responsabilidad objetiva.

3- Descripción del seguro de accidentes

3.1- Aspectos básicos de la Ley de 1900

La Ley de Accidentes del Trabajo en España, presentada por Eduardo Dato, Ministro de la Gobernación, fue promulgada en 1900, una fecha que prácticamente inaugura el periodo, que se extiende hasta la guerra civil, en el que tuvo lugar la primera intervención sistemática del estado en el mercado de trabajo.⁷ 1900 es además el año medio de

⁶ No existen estadísticas sobre accidentes de trabajo durante una gran parte del siglo XIX para la mayoría de los países. La OIT recopiló datos para distintas naciones referidos a los últimos años de la década de 1920 y los primeros de la de 1930, los cuales tampoco son estrictamente comparables. En todo caso, la escasa mecanización es considerada como una razón importante para explicar las “grandes” diferencias entre países (OIT, 1938). Acerca de la relación entre el crecimiento económico y el deterioro de la seguridad laboral, véanse Silvestre (2008) y los trabajos citados allí.

⁷ Véase una revisión de las principales intervenciones, así como de la extensa bibliografía que ha tratado este asunto, en Silvestre (2006). Véase también Borrás (2007).

promulgación de este tipo de ley en Europa (16 países) (Huberman y Lewchuk, 2003).⁸ La ley española estuvo en gran parte basada en las leyes francesa y belga (Borrajo, 2000). Podemos dividir el contenido de la ley en dos grandes partes relativas al establecimiento de estándares de seguridad y a la introducción del seguro (Gaceta de Madrid, 1900). En este apartado describimos los principales aspectos de la ley relacionados con el seguro.⁹

Uno de los principios básicos de la ley es el concepto de riesgo profesional. En su artículo segundo, la ley señala que el “patrono es responsable de los accidentes ocurridos á sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión ó trabajo que realicen, á menos que el accidente sea debido a fuerza mayor, extraña al trabajo en que se produzca el accidente”. De manera que el responsable del accidente es el empresario, sólo exonerado en caso de fuerza mayor (Borrajo, 2000).

El primer artículo de la ley entiende por accidente “toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión ó por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena”; por patrono, “el particular ó Compañía, propietario de la obra, explotación ó industria donde el trabajo se preste”; y por operario, “todo el que ejecuta habitualmente un trabajo manual fuera de su domicilio por cuenta ajena”. El ámbito de aplicación de la ley en relación a estos tres elementos, accidente, patrono y operario, es más amplio que en el caso de otras leyes similares, como la francesa o la inglesa, en las que existen una gran cantidad de restricciones y excepciones (Marvaud, [1910] 1975; Bartrip y Fenn, 1988, 1990; S. Castillo, 2007).

La responsabilidad patronal implica la obligación de satisfacer una indemnización, así como de proporcionar “asistencia médica y farmacéutica al obrero hasta que se halle en condiciones de volver al trabajo”. Las indemnizaciones máximas en los casos de muerte (el total varía, por ejemplo, en función del número de huérfanos) e incapacidad permanente absoluta representan el equivalente al salario de dos años, mientras que la indemnización por incapacidad temporal es del cincuenta por ciento del salario.¹⁰ El empresario queda obligado también a sufragar los gastos del sepelio, un hecho muy común en la legislación de otros países. La ley, también al igual que en muchos países, señala que el empresario debe hacerse

⁸ En la concentración de nuevas legislaciones nacionales en torno a esa fecha posiblemente también influyó la celebración de varios congresos internacionales sobre seguridad e higiene laboral durante la década de 1890 (Montero, 1988).

⁹ La parte relativa a la seguridad es analizada en Silvestre (2008).

¹⁰ La indemnización por accidente mortal podía sustituirse, en algunos casos y cumpliendo ciertas condiciones, por una renta equivalente.

cargo de todo el coste.¹¹ La obligación de asistir médicamente generó la creación de servicios médicos ligados a las compañías de seguros y las mutuas de empresarios (si bien, una gran parte de los accidentados continuó acudiendo a centros públicos) (Rodríguez Ocaña y Menéndez Navarro, 2006; Pons, 2006b; S. Castillo, 2007).

Un asunto conflictivo derivado de la aprobación de la ley fue si las enfermedades profesionales quedaban cubiertas o no por ésta. La ambigüedad de la ley en este sentido fue parcialmente corregida por una sentencia del Tribunal Supremo en 1903. A partir de ese momento, el Tribunal Supremo tendió a equiparar algunas enfermedades (derivadas de intoxicaciones, dermatitis, lesiones pulmonares e intestinales, reuma, parálisis y cáncer) a los accidentes e indemnizarlas (García Ormaechea, 1935; Menéndez Navarro, 2008). No obstante, la jurisprudencia dio lugar a sentencias contradictorias, no siempre a favor del obrero (Cohen y Ferrer, 1992; Rodríguez Ocaña y Menéndez Navarro, 2005)¹².

La ley también hace referencia a las garantías necesarias para asegurar la tramitación y pago de las indemnizaciones (artículo 12). Así, los “patronos podrán sustituir las obligaciones definidas en los artículos 4º [indemnizaciones en caso de accidentes no mortales], 5º [indemnización en caso de muerte] y 10 [posible sustitución de la indemnización en forma de capital por una renta vitalicia], ó cualquiera de ellas, por el seguro hecho á su costa en cabeza del obrero de que se trate, de los riesgos á que se refiere cada uno de esos artículos respectivamente ó todos ellos, en una Sociedad de seguros debidamente constituida, que sea de las aceptadas para este efecto por el Ministerio de Gobernación (...)”. El aseguramiento de los patronos fue ampliamente desarrollado en varios reales decretos y reales órdenes. Entre las dos grandes opciones existentes a la hora de organizar el seguro de accidentes, la obligatoriedad y la voluntariedad, la legislación española eligió la segunda. La obligatoriedad del seguro fue rechazada en muchos países (Gran Bretaña, Bélgica, Francia, etc.), bien porque el aseguramiento voluntario de los empresarios estaba muy extendido, bien porque se consideró una intromisión excesiva por parte del Estado (OIT, 1925). En el caso español, aún reconociéndose la segunda de estas razones, un argumento añadido utilizado para defender la voluntariedad del seguro fue el elevado coste que para los empresarios habría supuesto la implantación de un seguro

¹¹ Una notable excepción es el caso de Austria, donde el empresario podía deducir del salario un 10 por ciento del coste del seguro (Murray y Nilsson, 2007).

¹² La inclusión de las enfermedades profesionales en el seguro de accidentes se produjo en 1937, pero la entrada en vigor se suspendió poco después debido a las dificultades derivadas de su aplicación durante la guerra civil. La incorporación definitiva se produjo a partir de 1947.

obligatorio similar al de, por ejemplo, Alemania o Austria (US Department of Labor, 1911). Con respecto a la contratación del seguro, la ley española, en un principio, permitió a los empresarios que lo hicieran con una compañía privada o que se afiliaran a una mutua patronal de seguros que cubriera las responsabilidades en caso de accidente laboral. Ambas modalidades fueron reguladas in extenso por el estado (Iparraguirre, 1934; Montero, 1981; Pons, 2004, 2006a). El estado, además, incentivó la creación de mutuas patronales, con la intención de consolidar el sistema de seguro social voluntario en un país con poca tradición aseguradora y de hacer frente al escaso interés inicial de las compañías privadas por esta rama del negocio (Alonso, 1996; Bibiloni y Pons, 1999; Pons, 2006a, 2006b).

3.2- Principales reformas y proyectos de reforma de la Ley de 1900

Entre 1900 y 1935 se discutieron varios proyectos de reforma, casi siempre destinados a extender los ámbitos de aplicación de la ley, algunos de los cuales fueron finalmente aprobados. En este proceso, destaca la labor del Instituto de Reformas Sociales, la institución que sustituyó a la Comisión de Reformas Sociales en el liderazgo de la organización de la reforma social hasta 1924 (fecha en la que el instituto fue disuelto y sus funciones pasaron a formar parte del Ministerio de Trabajo) (García Ormaechea, 1935; Palacio, 1988).¹³

La Ley de accidentes del trabajo de 1900 fue acompañada por dos reglamentos (1900, 1903), el segundo de los cuales desarrollaba la parte de la ley relativa a las incapacidades. La revisión de la ley fue considerada, pero no aprobada, en 1910, 1914, 1916 y 1919, con la intención de, entre otros aspectos, aclarar ambigüedades, incorporar la jurisprudencia generada desde 1900, aumentar las coberturas, crear un fondo de garantía (con el que asegurar el pago de las indemnizaciones en caso de insolvencia empresarial), organizar el mutualismo patronal y extender la cobertura del seguro a los trabajadores agrarios. En 1919, no obstante, sí se aprobó un Real decreto que incluía en la cobertura del seguro (obligatorio, además) a los accidente del mar (no todos). También en 1919, la hernia fue considerada como posible causa de incapacidad por accidente.

La primera gran reforma de la ley de 1900 se produjo en 1922 (Ley Matos), entre cuyas innovaciones destaca el aumento de la cuantía de las indemnizaciones temporales en un 25

¹³ Mucho menor fue la participación del Instituto Nacional de Previsión (creado en 1908) en aspectos relacionados con el seguro de accidentes, así como el carácter de las innovaciones introducidas en este campo en el Código de Trabajo de 1926 (Cuesta, 1988).

por ciento. La reforma también dio lugar a la creación del Fondo Especial de Garantía, si bien, por razones presupuestarias, no entraría en funcionamiento hasta 1933 (Jordana de Pozas, 1933).¹⁴ Por otra parte, a pesar del debate, el seguro continuó siendo voluntario.

Durante los primeros años de 1930 se produjeron los avances probablemente más relevantes, en gran parte debidos a la ratificación de convenios internacionales por parte de España. Un Real decreto de 1931 incluyó en el seguro a los trabajadores agrarios, además de promulgar la obligatoriedad del seguro, organizado a través de mutualidades patronales, en este sector.¹⁵ Por otra parte, la ley se refundió en 1932, con varios años de retraso desde la adhesión al Congreso de la OIT de 1925. La nueva ley (y el reglamento de 1933) aborda dos aspectos fundamentales. Por una parte, las indemnizaciones en caso de muerte o incapacidad permanente, hasta ese momento otorgadas en forma de capital equivalente al salario de unos pocos años, pasan a convertirse en rentas vitalicias. Por otra parte, el seguro se convierte en obligatorio para todo tipo de trabajadores. A partir de ese momento, los empresarios debían contratar un seguro, bien a través de los cauces existentes, es decir, las mutuas patronales y las compañías de seguros, o mediante un contrato “directo” con el nuevo organismo público asegurador, la Caja Nacional de Accidentes del Trabajo.¹⁶

3.3- Apoyos y resistencias a los cambios

De la misma manera que ocurrió en otros países, la promulgación del seguro de accidentes dio lugar a debates, propuestas de reforma, críticas y rechazos por parte de distintos grupos sociales. Las reformas que ampliaban los ámbitos de aplicación de la ley de 1900 fueron, normalmente, defendidas y promovidas por el movimiento obrero reformista, sobre todo el de corte socialista (Palacio, 1988). Por ejemplo, es de destacar la moción presentada en 1904 ante el Instituto de Reformas Sociales por los vocales elegidos por la clase obrera. Esta moción contenía propuestas para ampliar el concepto de accidente y, por

¹⁴ La reforma de la ley también estipuló la obligación de disponer de servicios médicos en algunos tipos de empresas y dio lugar a la creación de las primeras instituciones públicas destinadas a la rehabilitación de los accidentados (Rodríguez Ocaña y Menéndez Navarro, 2005).

¹⁵ Este régimen agrario permaneció independiente del industrial hasta 1956, momento en el cual ambos regímenes fueron unificados.

¹⁶ La Caja tenía a su cargo otras funciones: gestión del seguro directo, elaboración de tarifas de indemnización, gestión del pago de las indemnizaciones y del fondo de garantía, fomento de las mutuas patronales, organización de aspectos sanitarios preventivos y reparadores, etc. (Jordana de Pozas, 1933).

tanto, reducir el número de excepciones y limitaciones de la ley, incluir el supuesto de la enfermedad profesional, así como para garantizar el pago de las indemnizaciones (Montero, 1988). En este sentido, la sustitución del seguro voluntario por el obligatorio fue defendida tanto por la UGT como por algunos sindicatos católicos, sobre todo durante la década de 1910 y los primeros años de la década de 1920 (Cuesta, 1988; Soto, 1989). A estas propuestas se unieron también las de algunos profesionales del derecho y de la medicina (que a veces ostentaban cargos públicos), referidas sobre todo a la baja cuantía de las indemnizaciones (Silvestre, 2008).

Las posturas que rechazaban algunos aspectos de la ley, su reforma o incluso la propia ley provinieron, por lo general, del lado de los empresarios y, en menor medida, de las compañías de seguros. La promulgación de la ley, rápida y por sorpresa, generó una primera oleada de protestas de empresarios y asociaciones patronales. En algunos casos las protestas sobre la introducción del riesgo profesional y su aplicación a todo tipo de empresa, independientemente de su tamaño, derivaron en una resistencia a cumplir con las nuevas obligaciones, salvo que éstas fueran requeridas expresamente por los trabajadores (Montero, 1981, 1988; Rodríguez Ocaña y Menéndez Navarro, 2005). El descontento empresarial ante ésta y otras leyes sociales aprobadas durante los primeros años del siglo XX, más o menos generalizado, provocó la celebración del primer Congreso Nacional de Federaciones Patronales en 1914, cuyo leiv motiv fue el temor al coste de una continuación y extensión de las medidas reformistas (Martínez Quinteiro, 1992; Bengoechea, 1992).¹⁷ En este sentido, los empresarios agrarios se opusieron a la extensión de la ley en la agricultura.

Además del rechazo del principio de riesgo profesional y su aplicación a empresas pequeñas, la inclusión de la enfermedad profesional y la cuantía de las indemnizaciones centraron una parte considerable del resto del debate sobre la ley y su reforma. La difícil determinación del momento en que una enfermedad comenzaba provocó no sólo la resistencia a su inclusión expresa en la ley por parte de los empresarios, sino también del propio Instituto de Reformas Sociales (US Department of Labor, 1911; Pons, 2006b). El aumento de las indemnizaciones, en especial el derivado de la sustitución del sistema de capital por el sistema de renta vitalicia, provocó también una fuerte respuesta empresarial. Destacadas opiniones de los empresarios en este sentido pueden leerse en los informes de la Comisión Mixta recogidos en el Anteproyecto de la ley de 1932 (Instituto Nacional de

¹⁷ Por ejemplo, alegando una excesiva intervención del estado, las mutuas patronales se opusieron a la creación del fondo de garantía.

Previsión, 1933). Según el estudio del impacto del cambio de modelo, presentado por la organización patronal Estudios Sociales y Económicos, el coste de haber implantado la renta vitalicia durante el periodo 1924-1928 en la minería, metalurgia, ferrocarriles, construcción, textil, electricidad, mutualidades y compañías de seguros (1.390.636 obreros asegurados) habría producido un aumento medio en las primas del 93,5 por ciento (Soto, 1989).¹⁸ Los empresarios, en ocasiones, no rechazaban tanto el pago del seguro como su pago completo, e instaban al estado a asumir una parte (Instituto Nacional de Previsión, 1933; Soto, 1989). La “generosidad” de la nueva ley también fue criticada por las mutas patronales y, sobre todo, las compañías de seguros, que señalaron las muchas dificultades que para ellos suponía la explotación de este negocio (Montero, 1988).

Por último, la posible conversión del seguro voluntario en obligatorio generó abundantes controversias y rechazos, en especial, por parte de los empresarios (Instituto Nacional de Previsión, 1933; Iparraguirre, 1934). Una vez en marcha el seguro voluntario y dada la posibilidad de realizar el contrato con una mutua empresarial, no obstante, la resistencia inicial de muchos empresarios hacía el seguro se redujo considerablemente. La legislación (básicamente, las leyes de 1900 y 1922) otorgó un trato preferencial a las mutuas que les eximía del pago de algunos impuestos, suavizaba algunos requisitos fundacionales y permitía la devolución de parte de las primas en caso de existir beneficios (Pons, 2004, 2006a, 2006b). Estas y otras ventajas redundaban en el pago de unas primas por lo general inferiores a las que imperaban en las compañías privadas. El alcance de las mutuas durante la década de 1920 y los primeros años de la década de 1930, no obstante, era muy reducido, copando las compañías privadas un gran parte del mercado (Pons, 2006a, 2006b). En 1932, las mutuas patronales tenían contratado un 14,4 por ciento del negocio.

La conversión del seguro voluntario en obligatorio, así como la inclusión del sector agrario, tuvo un gran impacto tanto sobre las mutuas patronales como sobre las compañías privadas (Montero, 1988; Pons, 2006a, 2006b). La obligatoriedad del seguro aumentó considerablemente el número de seguros contratados con las mutuas. En el periodo 1933-1935, las mutuas controlaban un 44 por ciento del negocio, frente al 32 y 20 por ciento controlado por las compañías privadas y la Caja Nacional respectivamente (el 3 por ciento

¹⁸ Un problema añadido señalado por los empresarios es que la legislación española no contempló la existencia de un periodo de carencia que retrasará el pago de la indemnización y, por tanto, eliminará el pago de los accidentes menores y reducirá el fraude. En otros países, los periodos de carencia solieron oscilar entre los 3 y los 7 días, en el caso de Europa, y los 7-14 días, en el caso de los Estados Unidos y Canadá (OIT, 1925; Silvestre, 2007).

restante corresponde a los empresarios aún no asegurados) (Samaniego, 1988). La compañías de seguros, ahora sí amenazadas por primera vez, respondieron con una crítica a la legislación y al trato de favor que ésta otorgaba a las mutuas. Especialmente gravoso para los empresarios que optaron por contratar con compañías privadas de seguros o con la Caja Nacional fue el establecimiento de primas oficiales (del que las mutuas estaban exentas). Como fue mostrado en la época, las elevadísimas primas oficiales fueron determinadas sin ningún rigor actuarial (Paris, 1935). El descontento ante la nueva ley afectó también a las propias mutuas, que tuvieron que hacer frente a un mercado mucho más competitivo en un contexto de proliferación de mutuas competidoras, sobre todo a nivel local y provincial.¹⁹

4- Impacto del seguro de accidentes hasta su primera gran reforma (1932)

4.1- El alcance de las indemnizaciones

Con respecto a la situación médica y financiera de los accidentados y sus familias, la introducción del seguro de accidentes supuso, sin duda alguna, un gran avance con respecto al siglo XIX. Como ha sido dicho, sin necesidad de demostrar la culpabilidad o negligencia del empresario, los trabajadores accidentados adquirieron el derecho a recibir asistencia médica y una indemnización. Es cierto que a la altura de los primeros años treinta algunos tipos de trabajo no estaban aún incluidos en la ley, por ejemplo el servicio doméstico. Sin embargo, éste fue un hecho común a muchos países, en los que, además del servicio doméstico, el trabajo temporal, familiar y el realizado en pequeños comercios tendió a quedarse fuera del marco legal (Gordon, 1963).²⁰ Al margen de las exclusiones, los grandes problemas de la puesta en funcionamiento del seguro de accidentes, al menos hasta su primera gran reforma llevada a cabo en 1932, fueron la baja cuantía de las indemnizaciones, las ineficiencias en el proceso de cobro y la persistencia de los litigios.²¹

Las manifestaciones realizadas por parte del movimiento obrero, así como por diversos líderes o miembros del reformismo social, con respecto a la baja cuantía de las indemnizaciones quedan refrendadas por los datos suministrados en el Cuadro 1. Como ha

¹⁹ Hubo también cierta resistencia por parte de las mutuas, si bien muy moderada, ante el aumento del intervencionismo estatal en este ámbito mediante la Caja Nacional (Samaniego, 1988).

²⁰ La ley española, en ese momento, incluía a los trabajadores comerciales, pero excluía a los bancarios.

²¹ Bartrip (1985, 1987) señala la existencia de problemas similares en el caso de Inglaterra.

sido dicho, el sistema de indemnizaciones en España optó por el pago en capital, de una vez (salvo excepciones), frente al pago de una renta vitalicia. Las indemnizaciones en caso de muerte o de incapacidad permanente en España fueron las más bajas de entre los países analizados por la OIT durante la década de 1920. Un problema añadido surgió a la hora de indemnizar las incapacidades permanentes. La Ley de 1900 distinguía entre tres tipos de incapacidad, absoluta para todo trabajo, total para la profesión y parcial para la profesión, que debían ser remuneradas con dos, uno y medio y un año de salario respectivamente. El Reglamento de 1903, que fue la normativa que en la práctica se aplicó en numerosas ocasiones, sin embargo, utilizó otro criterio más restrictivo que no tenía en cuenta la profesión del obrero y, mediante la aplicación de una tabla de valoraciones de daños, podía dar lugar a las indemnizaciones más bajas (García Ormaechea, 1935; Soto, 1989; Martínez Pérez, 1992).

[Insertar Cuadro 1 aquí]

La situación en España con respecto a la indemnización de las incapacidades temporales fue más favorable para los trabajadores, como también es mostrado en el Cuadro 1. Antes de la reforma de la ley que tuvo lugar en 1922, España formó parte de un gran grupo de países en los que la indemnización temporal era el 50 por ciento del salario. La reforma convirtió a España en uno de los países más generosos.

Existe, sin embargo, evidencia que muestra que el proceso de cobro de las indemnizaciones (de cualquier tipo) pudo ser muy deficiente. Así, las insolvencias empresariales no fueron realmente cubiertas por el fondo de garantía (legalmente creado en 1922) hasta 1933. Sin embargo, los casos en los que las indemnizaciones que debían ser pagadas tanto por las mutuas como por las compañías de seguros no llegaron, total o parcialmente, a sus beneficiarios, o lo hicieron con retraso, pudieron haber sido habituales (US Department of Labor, 1911; Montero, 1988; Palacio, 1988; Soto, 1989; Rodríguez Ocaña y Menéndez Navarro, 2006).²² Los mismos trabajadores renunciaron en ocasiones a reclamar la indemnización por ignorancia de la ley o por el desánimo que producía el

²² Dado el poco tiempo transcurrido entre la reforma de la ley en 1933 y el estallido de la guerra civil, es difícil valorar el impacto de dicha reforma. En 1935, en todo caso, todavía eran comunes los casos de fraude en los pagos e incluso había empresarios que no habían cumplido con la norma del seguro obligatorio (Samaniego, 1988).

endurecimiento de los informes médicos y las posibles represalias (OIT, 1929; Soto, 1989; Cohen y Ferrer, 1992; Rodríguez-Ocaña y Menéndez-Navarro 2006). En otras ocasiones, los empresarios y los trabajadores llegaron a acuerdos privados al margen de la ley (US Department of Commerce and Labor, 1911; Soto, 1989).

Por último, la introducción del seguro social no eliminó por completo los litigios (US Department of Commerce and Labor, 1911; Muñoz, 2007). La persistencia de la necesidad de tener que recurrir a la justicia, como ha sido señalado también para otros países, sin duda, contribuyó a aumentar la desconfianza ante la ley por parte tanto de los trabajadores como de los empresarios (Bartrip. 1985, 1987; Hepple, 1986). García Ormaechea (1935) sintetizó la jurisprudencia del Tribunal Supremo con respecto a las reclamaciones derivadas de la aplicación del seguro de accidentes, a la que achaco la falta de “una unidad de criterio, siendo raro hallar un tema, de los muchos controvertidos en la aplicación de la Ley, que no tenga soluciones contrapuestas”.²³ Así, durante los primeros años del siglo XX el Tribunal Supremo se resistió a admitir el concepto de riesgo profesional y continuó basando sus fallos en el derecho tradicional basado en la culpa. Durante todo el primer tercio del siglo XX, además, el Tribunal vaciló en cuanto al criterio a seguir con respecto a la determinación de las capacidades permanentes. Más beneficioso resultó para los trabajadores el apoyo por parte del Tribunal Supremo a la inclusión de la enfermedad profesional en la cobertura de la ley. Por otra parte, la evidencia disponible sobre la actividad de los Tribunales Industriales con respecto a la Ley de accidentes del trabajo en general (que podía incluir aspectos no relacionados con el seguro) entre 1924 y 1930 muestra que estos dictaminaron a favor del obrero en un 43 por ciento de los casos, a favor del empresario en un 42 por ciento, y a favor de ambos (parte a favor del obrero, parte a favor del empresario) en un 15 por ciento (Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, 1925-1931).

Tal vez el efecto más beneficioso de las sucesivas leyes de accidente de trabajo fue la creación de una infraestructura médica y rehabilitadora con el objeto de asistir a los accidentados (Menéndez Navarro y Rodríguez Ocaña, 2003; Rodríguez Ocaña y Menéndez Navarro, 2006). En un principio, tanto las mutuas patronales como las compañías privadas establecieron conciertos con médicos y hospitales para atender a sus asegurados. Con el

²³ Debido a la imposición impuesta sobre la cantidad mínima reclamada (que varió a lo largo del tiempo), una gran parte de las reclamaciones no llegaron al Tribunal Supremo y fueron dirimidas en los Tribunales de Primera Instancia y en los Tribunales Industriales.

tiempo, estas entidades aseguradoras crearon sus propias instalaciones, algunas de ellas con personal propio.²⁴

4.2- La faceta preventiva del seguro

Durante el periodo de entreguerras la OIT propuso complementar el énfasis europeo en la legislación de estándares de seguridad y su seguimiento a través de la inspección del trabajo con el uso del seguro social como una forma de incentivar el interés en la seguridad laboral, una estrategia más desarrollada en Norteamérica (Aldrich, 1997; Silvestre, 2008). La legislación de estándares de seguridad y la inspección de las fábricas, la política preventiva más extendida en Europa y Norteamérica a principios del siglo XX, por si sola, había resultado muy poco exitosa. Esta aproximación tuvo que hacer frente a problemas como la escasez de fondos y de inspectores, la resistencia de los empresarios, el desconocimiento de la ley y el reducido poder coercitivo de los inspectores.²⁵ Puesto que fueron los empresarios los que normalmente tuvieron que asumir el coste, total o parcial, del seguro de accidentes, en algunos países se trato de aprovechar la internalización de este nuevo coste por parte de los empresarios para incentivar la inversión en seguridad.

Este fue el caso de los Estados Unidos y el de algunas provincias canadienses, lugares en los que más lejos se llegó con el uso de los incentivos económicos como una forma de superar la ineficacia de la regulación de estándares (Aldrich, 1997; Fishback y Kantor, 2000; Silvestre, 2007). En estos países, un diseño correcto de la nueva legislación sobre seguros sociales fue capaz de incentivar a los empresarios a reducir las tasas de accidentes y, por tanto, reducir el coste de las indemnizaciones. Por ejemplo, las compañías de seguros o los organismos encargados de gestionar el seguro podían aplicar el *merit rating system*, con la intención de premiar con reducciones de primas a las empresas que eran capaces de reducir sus tasas de accidentes. Una parte importante de este proceso fue el desarrollo de la colaboración entre empresarios, sindicatos y trabajadores, que dio lugar a la creación de instituciones (más o menos formales) destinadas a promover la seguridad por medio de diferentes estrategias preventivas (Aldrich, 1997; Silvestre, 2007). Esta situación, además, se

²⁴ En algunos casos fue la presión de los empresarios asegurados lo que condujo a las aseguradoras a la creación de estas instalaciones asistenciales. Es el caso, por ejemplo, de la Mutua General de Seguros durante los años veinte.

²⁵ Véanse los trabajos realizados para varios países europeos y norteamericanos citados en Silvestre (2008).

vio favorecida porque durante las primeras décadas del siglo XX en Norteamérica, las explicaciones causales de los accidentes que hacían hincapié en factores individuales (psicológicos) perdieron fuerza frente a explicaciones “sistémicas” (Aldrich, 1997; Fishback, 2005). El elemento crucial pasó a ser el diseño del puesto de trabajo y de las tareas a realizar por el trabajador, en el que, si bien supervisado por los ingenieros, se contaba con la participación de los trabajadores.

En Europa, aunque la investigación está menos desarrollada, la introducción de estos nuevos enfoques parece ser que estuvo mucho menos extendida. La evidencia disponible muestra que, por ejemplo, en Francia y, sobre todo, en Austria, algunas compañías aseguradoras aplicaron el *merit rating system* (Ruffat, 1998; Murray y Nilsson, 2007). Este no fue, sin embargo, el caso de otros países como Inglaterra (Bartrip y Burman, 1983; Bartrip, 1987). En varios países europeos, por ejemplo Alemania, se crearon instituciones destinadas a introducir medidas preventivas y en las que podían confluir empresarios, trabajadores y compañías de seguros. Sin embargo, en Europa la prevención de accidentes, así como su investigación, tendió a estar en manos del estado y gestionarse a través de los inspectores de fábricas o institutos de investigación públicos (US Department of Labor, 1911; Pfisterer, 1928; McIvor, 1987).

En el caso de España, la evolución de la tasa de accidentes, que tendió a aumentar durante el primer tercio del siglo XX, nos sugiere que las medidas preventivas no debieron tener mucho éxito. Al igual que en otros países europeos, la estrategia preventiva predominante en España estuvo basada en la legislación de estándares y en la inspección de fábricas. Este enfoque, sin embargo, tuvo un impacto mínimo sobre la evolución de la tasa de accidentes (Silvestre, 2008). La forma en que fue diseñado y aplicado el seguro social, por otra parte, hace difícil pensar que la estrategia preventiva tradicional pudiera haber sido complementada con la introducción de incentivos económicos destinados a que los empresarios invirtieran en seguridad.

Como ya ha sido mostrado, las indemnizaciones en España fueron muy bajas. La estimación del coste de indemnizar los accidentes mortales en varios países europeos realizada por Silvestre (2008), y que incorpora las diferencias internacionales en salarios y esperanza de vida, muestra que, efectivamente, el coste asumido por los empresarios en España fue claramente inferior. Por otra parte, no existe ninguna evidencia sobre la introducción del *merit rating system* antes de la reforma de la ley de 1933. En ese momento, es más, la adopción de un sistema de premios generó una fuerte protesta tanto por

empresarios como por actuarios debido a su deficiente diseño (Iparraguirre, 1934; Paris, 1935). Como ha sido también mostrado, la falta de control en lo que se refiere a la gestión del cobro de las indemnizaciones, con abundantes retrasos e incluso el incumplimiento de los pagos, no ayudó a consolidar los posibles incentivos económicos. El relativamente bajo coste que los accidentes de trabajo suponían para la mayoría de los empresarios se refleja, probablemente, en el hecho de que la inversión en prevención por parte de estos tendió a ser baja. En este sentido, la legislación española sobre mutuas permitió a los asegurados (los empresarios) recuperar una parte, a decidir por el Consejo de Administración de la mutua, de las primas (extorno) en caso de existir beneficios. La recuperación de los extornos, y no la prevención, tendió a ser la prioridad (Bibiloni y Pons, 2006).²⁶

Tampoco la creación de instituciones destinadas a fomentar la prevención, formadas a través de la colaboración entre empresarios, sindicatos y trabajadores, según la OIT, uno de los métodos más efectivos para reducir los accidentes, tuvo mucho éxito en España. Dadas las características del contexto socio-político, las instituciones creadas para discutir y mejorar la seguridad laboral fueron pocas e ineficientes (Silvestre, 2008).²⁷ Este fue el caso de las delegaciones locales del Instituto de Reformas Sociales, antes de la dictadura de Primo de Rivera, y de los comités paritarios, durante la misma. Las delegaciones del Instituto resultaron poco útiles a este respecto, e incluso no llegaron a establecerse en un buen número de localidades. Los comités paritarios, cuya extensión y alcance también fueron limitados, por otra parte, dieron prioridad a la política relacionada con los salarios mínimos, las horas de trabajo y el desempleo.

La actitud de los empresarios tampoco fue muy favorable al funcionamiento de estas instituciones general y a la coparticipación en seguridad laboral en particular.²⁸ La participación de los sindicatos, en este sentido, estuvo bastante limitada por los sucesivos gobiernos, de manera que las demandas sindicales, al menos en este aspecto, tendieron a ser

²⁶ Esta situación se modificó en 1963, cuando las mutuas se convirtieron en entidades colaboradoras de Seguridad Social. A partir de ese momento se limitó el extorno al 20 por ciento de los beneficios. El 80 por ciento restante, a disposición del Ministerio de Trabajo, debía destinarse a prevención y rehabilitación.

²⁷ Con respecto a la debilidad de las instituciones creadas en el mercado de trabajo en general, véase Palacio (2004) y otros autores citados allí.

²⁸ En realidad, el discurso oficial, médico y laboral, continuó destacando los factores individuales, el “factor humano”, como la principal causa de los accidentes laborales. Véanse los trabajos citados por Silvestre (2008).

relativamente modestas.²⁹ En realidad, en numerosas ocasiones los acuerdos alcanzados en estas instituciones apenas alteraban el marco legal impuesto por la Ley de 1900.

5- Conclusiones

El seguro de accidentes del trabajo en España se introdujo en una fecha similar a la de otros países europeos. La legislación española a este respecto no fue, en términos generales, muy distinta a la de otras naciones más avanzadas. La aprobación del seguro en 1900 supuso una gran mejora para la situación médica y financiera de los trabajadores accidentados y sus familias. El derecho civil de daños del siglo XIX resultaba claramente insuficiente para hacer frente a las graves consecuencias que un accidente laboral podía llegar a tener.

Sin embargo, la introducción del seguro en España tuvo dos grandes limitaciones, al menos hasta la primera reforma sustancial llevada a cabo en 1932. En primer lugar, con respecto al proceso de gestión de las indemnizaciones, podemos destacar que éstas fueron, en términos comparados, muy bajas, que en ocasiones llegaron con retraso o que incluso no fueron pagadas y, por último, que el nuevo sistema no eliminó por completo los litigios entre trabajadores y empresarios. Es posible que esta ineficiencia del marco institucional contribuyera a la existencia de unas relativamente altas “diferencias salariales compensadoras”, retribuidas por el mercado, por realizar los trabajos más peligrosos, (Silvestre, 2006).³⁰

En segundo lugar, y en gran parte relacionado con las ineficiencias destacadas, probablemente no es una exageración afirmar que la faceta preventiva del seguro social apenas se manifestó. El bajo coste asumido por los empresarios y sus posibilidades legales y políticas para evitar el cumplimiento de sus obligaciones contribuyeron a que los incentivos económicos para que los empresarios invirtieran en seguridad fueran muy reducidos. Esta situación, unida al contexto socio-político de España durante el primer tercio del siglo XX, ayuda a explicar la escasa e ineficiente implantación de instituciones que permitieran la colaboración y la participación de los trabajadores en la seguridad e higiene laboral.

El estudio de los problemas que tuvo la implantación del seguro de accidentes en España a principios del siglo XX contribuye a entender algo mejor la situación actual. Como es bien sabido, España es a principios del siglo XXI uno de los países de la Unión Europea

²⁹ No debe olvidarse que el movimiento obrero anarquista a menudo se opuso a participar en estas instituciones.

³⁰ Para un análisis similar en el caso de Austria, véase Murray y Nilsson (2007).

con una mayor tasa de accidentes laborales (Eurostat, varios años). Según el Informe de Salud Laboral publicado en el año 2004, entre los principales problemas relacionados con el seguro que caracterizan la situación actual con respecto a la seguridad laboral, se encuentran la poca participación de los trabajadores en la prevención, la existencia de un marco legal ambiguo con respecto a la responsabilidad y gestión empresarial y la falta de orientación preventiva por parte de las mutuas aseguradoras (Durán y Benavides, 2004).³¹ Este trabajo ha mostrado que problemas parecidos a estos contribuyeron a que la implantación del seguro de accidentes hace aproximadamente un siglo tuviera un alcance menor que en otros países, donde la cobertura de los accidentes fue más generosa y estuvo mejor gestionada y donde la introducción del seguro contribuyó a mejorar la seguridad.

³¹ El Informe también destaca los problemas de la inspección del trabajo y otros aspectos que no se tratan en este trabajo, centrado en el seguro. Véase también Castejón (2007), J. J. Castillo y López Calle (2007) y los trabajos citados allí.

Bibliografía

- Aldrich, M. (1997): *Safety First. Technology, Labor and Business in the Building of American Work Safety, 1870-1939*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Alonso, E. (1996): *Sociedad de seguros mutuos de Vizcaya, sobre accidentes de trabajo. 1900-1975*, Documentos de Trabajo de la Fundación Empresa Pública 9609, Madrid, Fundación Empresa Pública.
- Alvarez-Buylla, A.; A. Posada y L. Morote (1902): El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España, Madrid.
- Bartrip, P. W. J. (1985): "The Rise and Decline of Workmen's Compensation", in P. Weindling (ed.) *The Social History of Occupational Health*, London: Croom Helm, pp. 157-79.
- Bartrip, P. W. J. (1987): *Workmen's Compensation in Twentieth Century Britain*, Aldershot: Gower.
- Bartrip, P. W. J. y S. B. Burman (1983), *The Wounded Soldiers of Industry. Industrial Compensation Policy, 1833-1897*, Oxford: Clarendon Press.
- Bartrip, P. W. J. y P. T. Fenn (1988): "Factory Fatalities and Regulation in Britain, 1878-1913", *Explorations in Economic History*, 25, pp. 60-74.
- Bartrip, P. W. J. y P. T. Fenn (1990), 'The Measurement of Safety: Factory Accident Statistics in Victorian and Edwardian Britain', *Historical Research*, 62, pp. 58-72.
- Bengochea, S. (1992): *Patronal catalana, corporativismo y crisis política, 1898-1923*, Barcelona: Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- Bibiloni, A. y Pons, J. (1999): "El desarrollo de las mutualidades patronales de accidentes de trabajo en España. El mercado balear: entre la competencia y la colusión (1920-1940)", *Revista de Historia Industrial*, 15, pp. 83-104.
- Bibiloni, A. y Pons, J. (2006), "The development of industrial accident insurance from private to National Insurance in Spain in the Twentieth Century", Session 47: Risks at Work in Europe: Perception, Repair and Prevention (18th-20th Centuries), XIV International Economic History Congress, Helsinki, 21-25 August.
- Borrajo, Efrén (2000): "Fundamento de la protección por accidente de trabajo: balance y perspectivas (notas introductorias al estudio de la ley de 1900), en Gonzalo, Bernardo y Nogueira, Magdalena (eds.), *Cien años de Seguridad Social. A Propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*. Madrid: UNED, pp. 81-89.
- Borrás, J. M. (2007): "Los límites del primer intervencionismo estatal en el mercado laboral: las juntas de Reformas Sociales, las Delegaciones del Consejo de Trabajo y el empleo de mujeres y niños (Cataluña, 1900-1930)", en C. Borderías (ed.), *Género y políticas del trabajo en la España contemporánea, 1836-1936*. Barcelona: Icaria, pp. 61-96.
- Cabrera, M. y F. Rey-Reguillo (2002), *El poder de los empresarios*, Madrid: Taurus.
- Campos, Pablo (2003): *Monlau, Rubio, Giné. Curar y gobernar. Medicina y liberalismo en la España del siglo XIX*. Madrid: Nivola.
- Castejón, E. (2007): "Políticas públicas en prevención de riesgos laborales", en F. Castellanos y A. Saracibar (dirs.) *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Madrid: Fundación Largo Caballero, pp. 332-342.
- Castillo, J. J. y P. López Calle (2007): "La constitución del moderno sistema nacional de prevención en España. De la Transición democrática a la plena integración en Europa", *Sociología del Trabajo*, 60, pp. 113-148.

- Castillo, Santiago (1985): “Introducción”, en *Comisión de Reformas Sociales, Reformas sociales: información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Castillo, S. (1991-1992): “Todos iguales ante la ley... del más fuerte. La legislación laboral y los socialistas españoles en el cambio de siglo (XIX-XX)”, *Sociología del Trabajo*, 14, pp. 149-76.
- Castillo, S. (2007): “El estado ante el accidente, la seguridad e higiene en el trabajo, 1883-1936”, *Sociología del Trabajo*, 60, pp. 13-76.
- Cohen, A. y A. Ferrer (1992): “Accidentes y enfermedades profesionales de los mineros: realidad y derecho”, en R. Huertas y R. Campos (eds), *Medicina social y clase obrera en España (siglos XIX y XX)*, Vol. I: Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas, pp. 215-244.
- Comín, F. 2001, “Las modestas realizaciones de la nueva política económica intervencionista de la Restauración”, in E. Fuentes-Quintana (ed.) *Economía y economistas españoles*, Vol. 5, Madrid: Galaxia-Gutenberg, pp. 197-238.
- Cuesta, J. 1988, *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- De Francisco López, R. (2007): “Los orígenes de la Prevención de Riesgos Laborales en España y el comienzo del intervencionismo del Estado hasta 1939”, en F. Castellanos y A. Saracibar (dirs.) *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Madrid: Fundación Largo Caballero, pp. 16-79.
- De la Calle, María D. (1989): *La Comisión de Reformas Sociales, 1883-1903. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Durán, Federico, y Benavides, Fernando G. (2004): *Informe de salud laboral. Los riesgos laborales y su prevención*. España, pp. 2004.
- Espuny, María J. (2005): “Los accidentes de trabajo: perspectiva histórica”, IUSLabor, 3 (<http://www.upf.edu/iuslabor/>).
- Eurostat (varios años): *European Social Statistics. Accidents at work and work-related health problems*.
- Fishback, P. V. (2005): “The Irony of Reform: Did Large Employers Subvert Workplace Safety Reform, 1869 to 1930?”, *NBER Working Paper*.
- Fishback, P. V. y S. E. Kantor (2000), *A Prelude to the Welfare State. The Origins of Worker's Compensation*, Chicago: The University of Chicago Press.
- García González, Guillermo (2001): “Antecedentes a la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en material de prevención de riesgos laborales (1873-1900)”, en C. ARENAS; A. FLORENCIO y J. PONS (eds.), *Trabajo y relaciones laborales en la España contemporánea*, Sevilla, Mergablum, pp. 395-401.
- Gaceta de Madrid.
- García-Ninet, J. I. (1975): “Elementos para el estudio de la evolución histórica del derecho español del trabajo: regulación de la jornada de trabajo desde 1855 a 1931”, *Revista de Trabajo*, 51, 61-3.
- García-Ormaechea, R. (1935), *Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Comisión Superior de Previsión sobre accidentes de trabajo*, Madrid.
- González-Sánchez, J. J. (1997), *Seguridad e Higiene en el Trabajo. Formación histórica y fundamentos*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- Gordon, Margaret, S. (1963): “Industrial Injuries Insurance in Europe and the British Commonwealth before World War II”, en Cheit, Earl F. y Gordon, Margaret S. (eds.), *Occupational Disability and Public Policy*. John Wiley & Sons: Nueva York, pp. 191-220.

- Hepple, B. (1986): "Welfare Legislation and Wage-Labour", en B. HEPPLÉ (ed.), *The Making of Labour Law in Europe. A comparative Study of Nine Countries up to 1945*, London: Mansell Publishing Limited, pp. 114-153.
- Instituto Nacional de Previsión (1933): *Anteproyecto de texto refundido de la Ley de Accidentes de Trabajo*, Madrid.
- Iparraguirre, R. (1934): *El primer ataque a fondo contra las compañías de seguros de accidentes de trabajo*, Madrid.
- Jordana de Pozas, L. (1933): *La Caja Nacional de Seguro de Accidentes del trabajo y sus primeros resultados*, Madrid.
- Lewchuk, W. (1991), "Industrialization and Occupational Mortality in France prior to 1914", *Explorations in Economic History*, 28, pp. 344-66.
- Malo-Guillén, José L. (2001): "La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas ante el proceso de reformas sociales" In *Economía y economistas españoles*, Vol. 5, edited by Enrique F. Quintana. Madrid: Galaxia Gutenberg- Círculo de lectores, pp. 495-524.
- Mares, Isabela (2003): *The Politics of Social Risk. Business and Welfare State Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez-Pérez, J. (1992): "La salud laboral en la II República: la actitud de los médicos ante la Ley de Accidentes de Trabajo en la industria", in R. Huertas and R. Campos (eds) *Medicina social y clase obrera en España (siglos XIX y XX)*, Vol. I: Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas, pp. 349-69.
- Martínez Quinteiro, M. E. (1992): "Organizaciones obreras y patronales ante el seguro social de enfermedad", en R. HUERTAS y R. CAMPOS (coords.), *Medicina social y clase obrera en España (siglos XIX y XX)*, Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas, Vol. II, pp. 527-554.
- Marvaud, A. ([1910] 1975): *La cuestión social en España*, Madrid: Ediciones de la Revista de Trabajo.
- McIvor, A. J. (1987): "Manual work, technology, and industrial health, 1918-1939", *Medical History*, 31, pp. 161-189.
- Menéndez Navarro, A. (2008, en prensa): "The politics of silicosis in interwar Spain: Republican and Francoist approaches to occupational health" *Dynamis*.
- Menéndez-Navarro, A. and E. Rodríguez-Ocaña (2003) "From "Accident Medicine" to "Factory Medicine": Spanish Occupational Medicine in the Twentieth Century", in A. Grieco, D. Fano, T. Carter, and S. Iavicoli (eds) *Origins of Occupational Health Associations in the World*, Amsterdam: Elsevier, 207-16.
- Menéndez-Navarro, A. y E. Rodríguez-Ocaña (2005): "Salud, trabajo y medicina en la España ilustrada", *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 8, pp. 4-13.
- Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria (1935-1931): *Estadística de asuntos tramitados por los Tribunales Industriales*. Madrid.
- Monlau, P. ([1856] 1984): *Higiene Industrial. ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el gobierno a favor de las clases obreras?*, Barcelona: Anthropos.
- Montero, F. (1981): "La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España. 1890-1900. 2ª parte: el debate político-parlamentario", *Revista de Trabajo*, 61-62, pp. 35-89.
- Montero, F. (1988): *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Muñoz, Luisa (2007): *La protección social a los trabajadores de industrias marítimas, 1900-1936* (trabajo inédito).

- Murray, John y Nilsson, Lars (2007): “Accident risk compensation in late imperial Austria: Wage differentials and social insurance”, *Explorations in Economic History*, 44: 568-587.
- International Labour Organization (1925), *Compensation for Industrial Accidents*, Geneva.
- International Labour Organization (1929), *Report on Prevention of Industrial Accidents*, Geneva.
- International Labour Organization (1938), *Industrial Accidents Statistics*, Geneva.
- Palacio, J. I. (1988): *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Palacio, J. I. (2004): *La construcción del estado social. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*. Consejo Económico y Social, Madrid.
- Paris, H. (1935), *Estudio actuarial y social de los Seguros obligatorios vigentes en España*, Madrid.
- Pfisterer, L. (1928): “Lessons of the American Safety First Movement”, *Industrial Safety Survey*, 4, 5: 123-128.
- Pons Pons, J. (2004): “From obligation to business: the creation of insurance companies in Spain by Business industrialists (1900-1963), 8th EBHA Conference, 16-18 September 2004, Barcelona (Spain). Session 5c.
- Pons Pons, J. (2006a), ‘El seguro de accidentes de trabajo en España: de la obligación al negocio (1900-1940)’, *Investigaciones de Historia Económica*, 4, 77-100.
- Pons, Jerònia (2006b): Employers and industrial accident insurance: from opposition to promotion. The case of Spain (1900-1963), *Conference “The Appeal of Insurance”*, 16-17 de Noviembre, Hannover.
- Rodgers, D. T. (1998): *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Era*. Cambridge (Mass.): Belknap.
- Rodríguez-Ocaña, E. y A. Menéndez-Navarro (2005), “Salud, trabajo y medicina en la España del siglo XIX. La higiene industrial en el contexto anti-intervencionista”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 8, pp. 58-63.
- Rodríguez-Ocaña, E. y A. Menéndez-Navarro (2006), “Salud, trabajo y medicina en la España de la legislación social, 1900-1939”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 9, pp. 81-8.
- Ruffat, Michèle (1998): “The Role of Insurance in the Prevention of Work-related Accidents in France in the First Half of the XXth Century”, *Dynamis*, 18, pp. 447-463.
- Samaniego, Mercedes (1988): *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Serrano, J. M. (2001): “Liberalismo e intervencionismo económico en Cánovas del Castillo”, en Enrique F. Quintana (ed.), *Economía y economistas españoles*, Vol. 5, Madrid: Galaxia Gutenberg- Círculo de lectores, pp. 247-266.
- Silvestre, J. 2006, ‘Wage Compensation for Workplace Disamenities during Industrialization. The Case of Spain, 1909-1920’, *Labor History*, 47, pp. 43-72.
- Silvestre, J. (2007): “Employers’ Associations and Workplace Safety in the Ontario Manufacturing Industry, 1914-1939” (trabajo inédito).
- Silvestre, J. (2008): “Workplace Accidents and Early Safety Policies in Spain, 1900-1932”, *Social History of Medicine*, 21: 67-86.
- Soto, A. 1989, *El trabajo industrial en la España contemporánea (1874-1936)*, Barcelona: Anthropos.
- Soto, A. 1998, ‘El poder sindical en España (1888-1936)’, in C. Arenas, A. Florencio y J. I. Martínez-Ruiz (eds), *Mercado y organización del trabajo en España, siglos XIX y XX*, Sevilla: Fundación El Monte, pp. 490-506.

- Stritch, Andrew (2005): "Power Resources, Institutions and Policy Learning: The Origins of Workers' Compensation in Quebec", *Canadian Journal of Political Science*, 38, pp. 549-579.
- Tucker, E. (1990): *Administering Danger in the Workplace: The Law and Politics of Occupational Health and Safety Regulation in Ontario, 1850-1914*, Toronto: University of Toronto Press.
- US Department of Commerce and Labor (1911): *Twenty-Fourth Annual Report of the Commissioner of Labor. Workmen's Insurance and Compensation Systems in Europe, 1909*, Vol. II, Washington DC: Government Printing Office.
- Witt, John F. (2004): *The Accidental Republic. Crippled Workingmen, Destitute Widows, and the Remaking of American Law*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

Cuadros

Cuadro 1. Indemnizaciones en Europa circa 1925

Muerte	
Indemnización pagada en forma de renta vitalicia: porcentaje del salario anual	
Reino Serbio-Croata-Esloveno	100
Austria, Checoslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia [Antiguos territorios austriaco y ruso], Rumania, Rusia, Suecia	66.6
Alemania, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Holanda, Polonia [Antiguo territorio alemán], Portugal, Suiza	60
Noruega	50
Indemnización pagada en forma de capital (de una sola vez); múltiplo del salario anual	
Dinamarca, Grecia, Italia	5
Gran Bretaña, Irlanda	3
España (máximo)	2
Incapacidad permanente	
Indemnización pagada en forma de renta vitalicia: porcentaje del salario anual	
Reino Serbio-Croata-Esloveno	100
Holanda, Suiza	70
Alemania, Austria, Checoslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Suecia	66.6
Noruega	60
Bélgica, Bulgaria (mínimo), Gran Bretaña (mínimo), Irlanda	50
Indemnización pagada en forma de capital (de una sola vez): múltiplo del salario anual	
Dinamarca	10
Italia, Grecia	6
España (máximo)	2
Incapacidad temporal	
Porcentaje del salario	
Rusia	100
Suiza	80
España [antes de 1922]	75 [50]
Holanda	70
Austria (mínimo), Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Letonia (mínimo), Portugal, Reino Serbio-Croata-Esloveno	66.6
Noruega, Polonia, Suecia	60
Alemania, Bélgica, Bulgaria (mínimo), Estonia (mínimo), Francia, Gran Bretaña (mínimo), Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo	50
Rumania (mínimo)	35

Notas: Los periodos de carencia, las indemnizaciones por sepelio y orfandad, así como las diferencias en el salario base no han sido consideradas.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (1925).