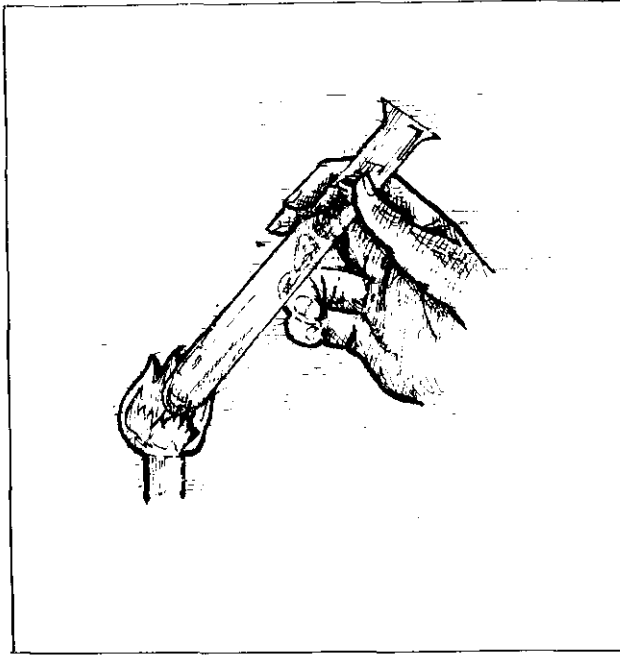


Medicina.



ENCUADRAMIENTO Y SIGNIFICACION DE LA MEDICINA PREVENTIVA LABORAL

Autor: D. LUIS MANUEL GONZALEZ ALVAREZ

CONSIDERACIONES GENERALES

I. Desde que en el año 1944 fue creado el Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo, hasta que en el pasado mes de Noviembre de 1981, los aspectos funcionales de este Instituto, la Clínica de Enfermedades Profesionales y la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, pasan a depender del Instituto Nacional de la Salud, se han sucedido, en casi cuarenta años, modificaciones muy diversas en el régimen de la medicina preventiva que hacen ciertamente complejo el análisis de este importante sector de la medicina, que en todos los países adquiere cada día más importancia, aunque, claro está, no pueda desplazar ni desplazar a la medicina asistencial.

En los años cuarenta, cuando el Ministerio de Trabajo, en colaboración con la Sanidad Nacional, establecía los fundamentos del seguro obligatorio de enfermedad, este tema de la medicina preventiva estaba ya de actualidad y no faltaron estudiosos que poniendo especial acento en su importancia, preconizaban que el nuevo seguro social debería denominarse, más propiamente que seguro de enfermedad, seguro de la salud, por la naturaleza del bien humano que constituía el objeto de la protección de la nueva modalidad de seguro social obligatorio.

Es bien conocido, asimismo, la estrecha relación, circunscribiéndonos el ámbito de lo laboral, entre la seguridad del trabajo dentro de la técnica de la prevención de los accidentes que tiene su origen en la actividad profesional, y la medicina, en especial la medicina preventiva. Durante años ha estado latente la polémica de si la seguridad del trabajo era propia, en el orden competencial, de los técnicos industriales se había llegado a sostener que era cuestión que correspondía a la esfera de atribuciones de mecánicos y electricistas o si, por el contrario, la prevención de los accidentes laborales era

fundamentalmente una cuestión médica. En otras palabras, la disputa entre médicos e ingenieros en ésta esfera, a veces agria y destemplada, ha cubierto una etapa relativamente larga de la historia de la seguridad en el trabajo.

Para examinar, desde una perspectiva pragmática, el encaje y el ámbito de la medicina preventiva, sin desconocer la trascendencia de los estudios especulativos sobre la materia indispensable de todo punto en el plano científico, es conveniente seguir las distintas fases —aunque el proceso no sea a veces suficientemente esclarecedor— de la organización y funciones de la medicina, de la higiene y de la seguridad del trabajo y de la evolución de esta problemática en el ordenamiento de derecho positivo español.

CREACION DEL INSTITUTO DE MEDICINA, HIGIENE Y SEGURIDAD DEL TRABAJO

II. Lo primero que merece señalarse a este respecto, es el Decreto del Ministerio de Trabajo de 7 de julio de 1944, por el que se crea el Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo, poco después de la promulgación del Reglamento de la Ley que creara el seguro obligatorio de enfermedad de 1942, Reglamento aprobado por Decreto de 11 de noviembre de 1943. El origen de este Instituto, por lo menos el origen inmediato, fue el Congreso de Medicina y Seguridad del Trabajo, que había tenido lugar en Bilbao en agosto de 1943, en el que se acordó la creación de un Instituto de Higiene y Seguridad en el Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo, con la colaboración de la sanidad pública y de las empresas industriales y aseguradoras.

El extenso preámbulo del aludido Decreto, perfectamente justificado por la importancia que la creación del Instituto, comportaba, señaló que tendría por fines el estudio e investigación de lo relativo a la fisiología, patología, higiene y seguridad del trabajo, y habría de llenar una importante misión en la esfera laboral pues con él se lograría un mejoramiento en las condiciones de vida de los trabajadores y la preservación de su salud.

La primera nota peculiar que a los efectos de este estudio y por su especial significación procede hacer resaltar, es que el nuevo Instituto, consecuencia de un Congreso de medicina y seguridad del trabajo, abarca, además, la higiene del trabajo, y en su organización aparecen entre otras secciones, la de higiene general y fisiología del trabajo; la de enfermedades profesionales y

asistencia dispensarial y la de prevención y seguridad de accidentes y enfermedades profesionales. Claramente se advierte en la estructura y en los fines del nuevo Instituto, la expresión del "compromiso" a que habían llegado los médicos y los ingenieros respecto de estas materias.

En 1944 se está ya, ciertamente, muy lejos de que la seguridad del trabajo, o más propiamente la prevención de accidentes, sea una técnica que se agota en la de los mecánicos y electricistas, pero, también, es necesario decirlo, se inicia, en el aspecto legislativo, el proceso, todavía irresuelto, sobre el encaje de la medicina preventiva. No tiene, por otra parte, nada de particular que hubiese ocurrido así, pues las primeras medidas de prevención de accidentes laborales que recoge el Catálogo de 2 de agosto de 1900, del propio año que la primera Ley de accidentes de trabajo, correspondía a una noción del siniestro laboral como la acción súbita y violenta en virtud de un agente exterior, y no se había llegado aún al sentido de que el accidente indemnizable era ajeno a la



culpabilidad del trabajador, salvo que se originase por imprudencia temeraria y comprendía las lesiones de todo orden a causa o como consecuencia del trabajo por cuenta ajena, y sobre todo, no había entrado en el concepto de la indemnización de los siniestros laborales, los originados por enfermedad profesional, cuyo sentido ampliatorio de la reparación de los accidentes de trabajo, se introdujo en el ordenamiento jurídico por vía jurisprudencial, en virtud de una Sentencia del Tribunal Supremo de 1903.

El Decreto que creara el Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo, fue reglamentado por una Orden que no se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 9 de diciembre de 1944, que fue anulada y sustituida por un nuevo texto, por Orden del 20 de diciembre de 1946. Este Instituto queda integrado en el Instituto Nacional de Previsión por Decreto de 3 de febrero de 1950, al que se atribuyen funciones de asesoramiento de prevención y de investigación, así como realizar misiones docentes de especialización o perfeccionamiento de facultativos, como médicos y auxiliares de los seguros sociales, y la realización de campañas profilácticas y de prevención social. Quedan, por tanto, en el ámbito del Instituto que sigue siendo de medicina, higiene y seguridad del trabajo, materias claramente definidas, como de medicina preventiva. Es de señalar que esta organización coexiste con la Sección de Prevención de Accidentes e Higiene del Trabajo que radicaba en la Dirección General de Trabajo, en virtud de la estructura establecida por la Orden de 26 de marzo de 1947. De este Instituto, y en virtud del Decreto de 16 de enero de 1948, dependía la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo.

INTEGRACION DEL INSTITUTO DE MEDICINA Y SEGURIDAD DEL TRABAJO EN EL I.N.P.

III. Un momento importante en este proceso que se analiza lo representa el Decreto de 14 de julio de 1950, que lleva a efecto una profunda reorganización del Instituto Nacional de Previsión en el marco de la Declaración X del Fuero del Trabajo, con la mira puesta en el establecimiento de un seguro total a que se refería el propio Fuero del Trabajo; y, al propio tiempo, proseguía la tendencia señalada por el Decreto ya citado de 3 de febrero de 1950, sobre integración administrativa del Instituto de Medicina y Seguridad del Trabajo, en el Instituto Nacional de Previsión, y a la vez realizaba

modificaciones en la estructura del mencionado Instituto de Medicina y Seguridad del Trabajo, que conservaba su personalidad jurídica propia y las funciones de índole científica preventivas y de seguridad, pasando a depender la Escuela de Medicina del Trabajo, encuadrada en el Instituto de Medicina y Seguridad del Trabajo, directamente del Director de dicho Instituto.

Como se advierte de la simple lectura del Decreto de 14 de julio de 1950, de que se deja hecha mención, la anterior denominación del Instituto de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo, se cambia en la de Instituto de Medicina y Seguridad en el Trabajo. Se inicia, por consiguiente, la separación entre la medicina y la higiene del trabajo, aunque, como más adelante se señalará, el surgimiento de dos instituciones una de medicina y otra de higiene del trabajo, tienen, sin embargo, en común, esto es, pertenece a ambas instituciones, lo relativo a la seguridad en el trabajo.

LOS SERVICIOS MEDICOS DE EMPRESA

IV. Merece hacer referencia en esta evolución, por su indudable interés, la organización de los Servicios de Médicos de Empresa creado por Decreto de 21 de agosto de 1956, con funciones en las materias de higiene de la industria, de higiene de los trabajadores, aspecto éste básico para el estudio que se viene haciendo, en cuanto afecta a los reconocimientos previos a la admisión de los trabajadores por las empresas para el diagnóstico de enfermedades contagiosas, así como para el diagnóstico precoz de enfermedades susceptibles o no de tratamiento, compatibles o no con el trabajo en general o con algún trabajo en concreto; reconocimientos periódicos anuales más frecuentes respecto de los trabajadores que realicen tareas tóxicas, peligrosas o excepcionalmente penosas, y orientación y asesoramiento de los trabajadores en relación con su salud o la de las personas de su familia; higiene de la vivienda e higiene individual y familiar, extendiéndose estas funciones a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en las que se incluye el diagnóstico, no el tratamiento, de las enfermedades debidas al trabajo en su primer estado, para evitar el curso evolutivo y sus consecuencias y la terapéutica preventiva de las intoxicaciones. La organización de médicos de empresa se reglamentó por Orden de 22 de diciembre de 1956.

Debe hacerse resaltar que al reorganizarse los Servicios médicos de empresa por Decreto de 10 de junio

de 1959, se expresa la equivalencia entre servicios de medicina laboral y servicios médicos de empresa, siguiendo abarcando, la higiene del trabajo, la de los trabajadores, los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y determinando la colaboración con el Instituto de Medicina y Seguridad en el Trabajo, y con la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo.

LOS SERVICIOS SOCIALES DE HIGIENE Y SEGURIDAD DEL TRABAJO Y DE MEDICINA PREVENTIVA

V. La Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963, inicia una nueva era en la materia que nos ocupa, introduciendo dentro del que se denomina Sistema de la seguridad social, además del régimen relativo a las contingencias de los anteriores seguros sociales, una nueva modalidad institucional: los Servicios sociales. En esta línea, el Texto Articulado I de la reseñada Ley de Bases de la Seguridad Social, de 21 de abril de 1966, incluye en el artº 25 como Servicios sociales diferenciados, el de higiene y seguridad del trabajo y el de medicina preventiva, que se mantiene en el artº 25 también del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, que en el artº 26, establece que la higiene y seguridad del trabajo comprende las normas técnicas y medidas sanitarias para eliminar y reducir los riesgos de los distintos centros o puestos de trabajo y estimular una actitud positiva y constructiva respecto de la prevención de los accidentes y de las enfermedades profesionales, y para lograr individual y colectivamente un óptimo estado sanitario; y en el artº 28 sobre medicina preventiva, determina que la seguridad social a través de sus servicios sanitarios podrá realizar campañas de medicina preventiva previa la coordinación con la sanidad nacional, así como la preparación y desarrollo de programas de medicina preventiva que afecten total o parcialmente a la población protegida por aquella, bien de forma exclusiva o para colaborar en programas que se extiendan a la población del país con carácter general o limitado. La existencia de estos dos servicios sociales, según la normativa de 1974 de que se hace mención, coexiste con el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad en el Trabajo que había sido organizado por Decreto de 8 de febrero de 1959.

Por Decreto de 10 de agosto de 1976, el Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo, tiene cometidos de estudio, investigación, formación, asesoramiento y realización de acciones en los campos de

medicina del trabajo, seguridad del trabajo e higiene industrial en conexión de asistencia y dependencia con el Servicio General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de la mencionada Dirección General de Trabajo y con la Inspección de Trabajo, e integra técnica, funcional y administrativamente el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo, en el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, al que se atribuye el carácter de servicio común de la Seguridad Social.

GESTION INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, LA SALUD Y EL EMPLEO

VI. La trayectoria a que acaba de hacerse referencia experimenta cambio al promulgarse el Real Decreto Ley de 16 de noviembre de 1978, sobre Gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, creándose, como organismo autónomo del Estado, el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo que asume las funciones y competencias del servicio del mismo nombre, quedando adscrito al Ministerio de Trabajo e incorporando al Servicio Social de Medicina Preventiva, el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo, la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, la Clínica de Enfermedades Profesionales y la Organización de Servicios Médicos de Empresa, así como los Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad en el Trabajo, a la vez que precisa que las funciones de medicina preventiva laboral se coordinarán con las de higiene y seguridad en el trabajo, a cuyo efecto el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo y el Servicio Social de Medicina Preventiva actuarán en colaboración.

La situación orgánica y funcional en la actualidad, en materia de medicina, seguridad e higiene del trabajo se concreta, de una parte, en el Instituto de Seguridad e Higiene del Trabajo, organismo autónomo de la Administración del Estado, vinculado al Ministerio de Trabajo, y el Servicio Social de Medicina Preventiva en el que se integran el Instituto de Medicina y Seguridad en el Trabajo, la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, la Organización de Médicos de Empresa y los Institutos Territoriales de la Seguridad Social, determinándose en la Orden de 28 de octubre de 1981, que los aspectos funcionales de los organismos antes citados que se integraron en el Servicio Social de Medicina Preventiva, pasan a depender del Instituto Nacional de la Salud en tanto se ultima la integración en este Instituto de la Salud —que tiene el carácter de entidad gestora de la seguridad social para la administración y gestión de servicios

sanitarios según el Decreto Ley de 16 de noviembre de 1978— de los aspectos técnicos y administrativos de los mencionados organismos.

ADMINISTRACION CENTRAL Y MEDICINA PREVENTIVA

VII. Para completar este panorama que se está presentando, debe hacerse referencia a la estructura de la Administración Central del Estado en lo que concierne al régimen organizativo de la Medicina Preventiva. A este respecto el Real Decreto de 30 de junio de 1980, de reestructuración del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social —que no ha experimentado cambio en el aspecto que se considera como consecuencia de la creación por Real Decreto de 6 de marzo de 1981 del nuevo Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social— establece en el artº. 8º que la Dirección General de Salud Pública tendrá a su cargo entre otras cuestiones, la planificación, dirección, coordinación, evaluación y ordenación de la medicina preventiva con tres Subdirecciones Generales: de programas de salud, de sanidad ambiental y de veterinaria de salud pública.

De todo lo expuesto hasta aquí y poniendo en relación las normas fundamentales en la actualidad en vigor, esto es, el Decreto Ley de 16 de noviembre de 1978 y el Decreto que reorganizara el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de 30 de junio de 1980, se desprende, de modo claro, que todo lo relativo a la medicina preventiva ha quedado enmarcado en el ámbito de la Dirección General de la Salud Pública y lo que podría resultar menos definido, es la inserción de la medicina preventiva laboral en el Servicio Social de Medicina Preventiva y en el Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo como organismo autónomo administrativo dependiente del actual Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social.

Existe ciertamente en esta materia de medicina preventiva en lo laboral, una indudable relación entre los cometidos del propio Servicio Social de Medicina Preventiva y del Instituto de Seguridad e Higiene del Trabajo como resulta patente de lo establecido en el Decreto Ley de 16 de noviembre de 1978, tantas veces citado, en el sentido de que deberá coordinarse la acción entre las dos mencionadas instituciones.

Con ello, en definitiva, se da una cierta solución de compromiso a las cuestiones que plantean los Artºs. 26 y 28 de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, en cuanto a la esfera propia del por entonces Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo y del Servicio Social de Medicina Preventiva,

aunque, como ya se ha expresado, este Servicio en el que se integraron el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo, la Clínica de Enfermedades Profesionales y la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, en el aspecto funcional, haya pasado a depender del Instituto Nacional de la Salud.

MEDICINA PREVENTIVA GENERAL Y MEDICINA PREVENTIVA LABORAL

VIII. Se está actualmente en presencia de una situación, que en principio nunca es la óptima, en la que la medicina preventiva, en el aspecto laboral, si bien regida por la Dirección General de la Salud Pública con alcance general, en lo funcional, depende de modo conjunto y en coordinación del Instituto Nacional de la Salud y del Instituto de Seguridad e Higiene del Trabajo, entidad gestora de la Seguridad Social el primero, y organismo autónomo de la Administración del Estado, el segundo.

Es indudable la tendencia, nunca desmentida, de que todo dualismo conspira a la unidad y que por consiguiente se está en lo funcional en el área de la medicina preventiva de trabajo en una situación fluida que habrá de tener término más o menos pronto para su mejor eficacia.

Aunque hagamos mención de este punto, por obvio, al término de las presentes consideraciones, no cabe olvidar que en la polémica entre la concepción conjunta de la medicina, seguridad e higiene del trabajo y el tratamiento por separado de la medicina y seguridad por una parte, y de la higiene y seguridad, por otra, late una cuestión muy honda: la de si tiene o no sustantividad propia la higiene, en términos generales, respecto de la medicina o si, más bien, la higiene es aspecto inseparable de la medicina y, más concretamente, de la medicina preventiva. Nos parece que es más apropiada la segunda solución, del mismo modo, y para terminar, en línea con la actual configuración de la medicina preventiva en el ámbito de la Dirección General de la Salud Pública, fijamos como posición la unidad y la inseparabilidad de la medicina preventiva denominada del trabajo y la medicina preventiva para toda o parte de la población general por sus circunstancias peculiares. Más que coordinar, en su consecuencia, la actividad del Instituto Nacional de la Salud y del Instituto de Seguridad e Higiene del Trabajo, procedería coordinar la acción de la Dirección General de la Salud Pública con el Instituto Nacional de la Salud y el de Seguridad e Higiene del Trabajo.