

# LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO EN LA CONSTITUCION

## SUMARIO

1. Concepto y contenido de la seguridad e higiene en el trabajo.—
2. El marco normativo y de intereses de la seguridad e higiene en el trabajo.—
3. La regulación constitucional de la protección de la salud.
4. Alcance de las normas.—
5. El derecho a la vida y a la integridad física y moral como derecho fundamental del trabajador.—
6. Seguridad e higiene en el trabajo y el poder de organización técnico-económica de la empresa

1. Con la expresión «seguridad e higiene en el trabajo» se hace referencia a los sistemas e instrumentos de protección del ambiente de trabajo y de ordenación de la actividad productiva que tienen como objetivos fundamentales la evitación de daños a la vida, la integridad y la salud del trabajador y el logro de mejores condiciones de salubridad y bienestar en los centros y puestos de trabajo (1). Como fácilmente se desprende de la definición anterior, la seguridad e higiene exige, para la realización plena de su contenido, una doble actividad de tutela.

---

(1) Véase el preámbulo de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (O.M. de 9 de marzo de 1971), donde se indica, con carácter general, que los objetivos de la misma son tanto una protección eficaz de la vida, la integridad y la salud como la mejora del bienestar en el trabajo de las personas incluidas en su ámbito. En el mismo sentido se manifiesta el artículo 1.º al señalar que: «A las disposiciones de esta Ordenanza se ajustará la protección obligatoria mínima (...) a fin de prevenir accidentes y enfermedades profesionales y de lograr las mejores condiciones de higiene y bienestar en los centros y puestos de trabajo...» También, L. FERNÁNDEZ MARCOS: *La seguridad e higiene del trabajo como obligación contractual y como deber público*, Madrid, 1975, págs. 36-42.

De un lado, la dirigida a eliminar las agresiones directas, las situaciones inmediatas de riesgo para la vida, la salud o la integridad del trabajador derivadas de las condiciones, normalmente impuestas de manera unilateral por el empresario (2), en las que aquél se ve obligado a prestar su trabajo. Considerada desde esta perspectiva, la seguridad e higiene en el trabajo se traduce en una tutela defensiva —tiende, solamente, al rechazo o la supresión de los actos o circunstancias que pueden dar lugar a lesiones a la salud o la integridad del trabajador o a su desaparición como ser vivo—, negativa —busca exclusivamente la no producción del daño y se limita a exigir una conducta de abstención por parte del empresario— y conservadora —parte de un determinado nivel mínimo de salud a cuyo simple mantenimiento dirige todos sus esfuerzos—. Este primer plano de protección de la seguridad e higiene viene a proporcionar así al trabajador sólo el nivel más primario de tutela, la que consiste, justamente, en la pretensión de eliminar las consecuencias lesivas del sistema productivo para su salud. Sucede, además, que tal protección se suele plantear de forma subordinada y externa, esto es, sin intentar modificar la naturaleza de las relaciones sociales y técnicas de producción, causa última y origen de las situaciones de riesgo, sin atacar la propia institucionalización sociológica e incluso normativa (3) de la agresión a la salud del trabajador como dato y consecuencia inevitables. De

---

(2) En cuanto titular del poder de dirección «en virtud de sus facultades dominicales» sobre la empresa —G. BAYÓN CHACÓN y E. PÉREZ BOTIJA: *Manual de Derecho del trabajo*, tomo I, Madrid, 1978, págs. 278-279 (ed. revisada y puesta al día por F. VALDÉS DAL-RÉ)—, que se manifiesta no sólo en la especificación de la prestación debida por el trabajador, sino también en el poder de organización técnico-económica de la empresa, en la determinación de las condiciones en que el trabajador desarrolla su actividad. Cfr. M. ALONSO OLEA: *Derecho del trabajo*, 1978, pág. 236. El fundamento normativo de esta facultad se encuentra tanto en el juego combinado de los artículos 33 y 38 del texto constitucional —reconocimiento del derecho de propiedad privada y de la libertad de empresa—, sobre los que más adelante nos detendremos, cuanto en los artículos 15 y 16 de la Ley de Reglamentaciones de 16-10-1942, 22 de la Ley de Contrato de Trabajo, 3.º y 4.º del Decreto 20/1961, de 12 de enero, y 4.º y 5.º de la O. M. de 6 de febrero de 1961. Véase J. VIDA SORIA: *Sobre el carácter y configuración jurídica del reglamento de régimen interior de empresa*, en «Revista de Política Social», 1971, págs. 8-9.

(3) Son muy expresivas, a este respecto, las palabras de ALONSO OLEA, *ob. cit.*, pág. 133: «... Hay trabajos de suyo insalubres y trabajos de suyo peligrosos, y quizá todo trabajo lo sea en alguna medida...»; en relación a la institucionalización normativa del riesgo para la salud del trabajador derivado de la prestación de su trabajo, véanse, a título de ejemplo, los artículos 30, 31, 32, 33, 55, 72, 89 y 132 y sobre todo el capítulo XII —«Trabajos con riesgos especiales»— del título II de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene.

esta manera, el elemento preventivo, tan indisolublemente ligado a la noción de seguridad e higiene (4), se debilita enormemente por cuanto la reducción del campo de operatividad de tales sistemas los confina a una acción de defensa frente a la agresión más que de eliminación de la agresión misma.

De otro lado, seguridad e higiene en el trabajo supone también articular los mecanismos de protección que, partiendo de la ausencia del riesgo o del daño inmediatos, se dirijan a la obtención de una mejora progresiva del bienestar en el trabajo, de unas cada vez más sanas, idóneas y humanas condiciones de desarrollo de la actividad productiva. La tutela es aquí, por así decir, ofensiva —va más allá de la simple defensa de un determinado nivel de salud para tender a la elevación y mejora continuas del mismo—, positiva —pretende no sólo la eliminación de las situaciones de riesgo, sino también la de la fuente productora de los mismos— y dinámica —su campo de extensión es, en principio, ilimitado; tiende a abarcar todas las facetas del sistema productivo desde las puramente externas hasta, sobre todo, aquellas más nucleares donde se produce la toma de decisiones y la gestión de éste; exige una adecuación continua de los instrumentos de protección a las características evolutivas del proceso de trabajo y de las relaciones de producción—. De esta forma, el dato preventivo reaparece en toda su plenitud por cuanto es evidente que la mejora global del estado de salud y bienestar, el incremento de los niveles de salubridad, higiene y seguridad en los centros y puestos de trabajo tiene como consecuencia inmediata la reducción de las posibilidades de surgimiento de agresiones a la vida, la integridad o la salud del trabajador. A ello hay que añadir que al ampliarse el ámbito de operatividad de la seguridad e higiene se posibilita un control no sólo de las circunstancias más periféricas del proceso productivo, sino también de las instancias de decisión, planificación y gestión de la actividad económica de la empresa que puedan tener repercusión sobre el ambiente de trabajo y la salud del trabajador (5). La seguridad e higiene deviene así un instrumento de limitación del poder de dirección y organización del empresario, de la facultad de imposición unilateral de las condiciones de trabajo a la que antes nos hemos referido, abriéndose la puerta de su posible subordinación al respeto y promoción de los intereses vitales del trabajador implicados en la cesión y utilización ajenas de su fuerza de trabajo (6).

---

(4) «... Prevención y seguridad e higiene devienen así términos sinónimos...» FERNÁNDEZ MARCOS, *ob. cit.*, pág. 41.

(5) Véase L. MONTUSCHI: *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milán, 1976, págs. 23 y 165 y sigs.

(6) En este sentido, U. NATOLI: *Sicurezza, libertà, dignità del lavoratore nell'impresa*, en «Diritto del Lavoro», 1956, pág. 8: «... tutta l'attività dell'imprenditore appare

Este doble contenido de la seguridad e higiene en el trabajo está determinado, en gran medida, por el propio carácter dinámico, complejo y polivalente de la noción de salud que es donde, en definitiva, se engloban, a mi juicio, todos aquellos bienes enumerados bajo las expresiones «tutela de la vida y de la integridad física y moral del trabajador», «protección del ambiente de trabajo», «incremento de los niveles de bienestar en los centros y puestos de trabajo», «mejora de las condiciones en que el trabajador realiza su prestación», etc. En efecto, si por salud entendemos aquel estado de bienestar del ser vivo en virtud del cual éste realiza normalmente todas sus funciones tanto físicas como psíquicas o, con palabras de Hoff, «el armónico equilibrio anatómico, funcional o psíquico, premisa indispensable de eficiencia y, por consiguiente, también del placer de vivir» (7), es evidente que, en primer lugar, la protección de la salud supone la salvaguardia de la propia existencia del trabajador como ser vivo, la protección frente a las lesiones para su integridad física y moral, la tutela frente a las agresiones que puedan ocasionar situaciones, incluso transitorias, de falta de normalidad o de desequilibrio funcional, el rechazo de meras situaciones de riesgo, así como, por último, la actividad de promoción y fomento de más altos niveles de bienestar en cuanto expresión de una tutela dinámica dirigida a la mejora continua de las condiciones mínimas de salud de las que se parte. En segundo lugar, es también evidente que habremos de rechazar una noción de salud —y, por consiguiente, también de seguridad e higiene— que la haga equivaler a simple ausencia de enfermedad —o a ausencia de agresiones o riesgos directos para la salud derivados de la realización material de la actividad productiva— para considerar, por el contrario, que salud —y seguridad e higiene— es también mejora progresiva de las circunstancias que posibilitan ese estado de normalidad y que permiten un más amplio desarrollo de las funciones y capacidades del ser humano, un perfeccionamiento continuo de las mismas. De esta manera, la noción de salud no puede ser una noción estática —como, por tanto, tampoco la de seguridad e higiene—, sino dinámica, en continua transformación ampliatoria de su contenido y alcance. Se trata, en síntesis, de conceptos en continua progresión que encierran una idea-fuerza de perfeccionamiento, de tensión hacia mayores y

---

illegittima quando si svolga in modo da mettere in pericolo tale sicurezza. Ma è da mettere in evidenza che ciò può accadere non solo per la mancata adozione degli accorgimenti di ordine tecnico previsti dalla legge (...), ma che una illegittima situazione di pericolo può essere causata anche in modo diverso; ad esempio, attraverso l'imposizione di ritmi lavorativi tali da provocare il logorio delle energie fisiche del lavoratore o da diminuire le sue capacità di controllo...».

(7) Citado por M. ANGELICI: *Principi di Diritto Sanitario*, I, Milán, 1974, pág. 19.

más amplias cotas de bienestar, mucho más cuando se los conecta con la realidad respecto a la cual la salud es instrumental —no desdeñando, en absoluto, el concepto de placer derivado de la propia autoconciencia de salud—: el desarrollo de la personalidad del individuo en cuanto perfeccionamiento de las capacidades humanas globales comprendidas y afectadas en y por las nociones de salud y de seguridad e higiene (8).

2. A todo lo hasta aquí expresado es necesario añadir algunas matizaciones que nos van a permitir perfilar el contenido de la seguridad e higiene en el trabajo y, sobre todo, situarla en el marco de intereses en el que debe tender a la realización de sus objetivos.

En primer lugar, la noción de salud es, como hemos visto, compleja y relativamente indeterminada hasta el punto de que es muy difícil señalar nítidamente y de forma abstracta cuáles son los límites de la normalidad y cuáles los estados de subnormalidad o de defecto de salud (9), pues en ella concurren elementos de juicio acerca de su existencia real procedentes de muy diversos planos y ópticas. Desde la pura y exclusivamente individual hasta la social, donde la noción de salud es fruto de un sentimiento general, aunque no unánime, acerca de aquellos elementos mínimos que son exigibles para que pueda entenderse que en una persona se dan todos los requisitos de un estado de salud normal, de que en un ambiente de trabajo se encuentran todas las circunstancias precisas para poder calificarlo de salubre y/o seguro. Pero además, lo que es más importante, en la noción de salud —y en la de seguridad e higiene— se refleja, como no puede ser de otra forma, en todos aquellos conceptos que expresan y traducen una determinada cosmovisión, el antagonismo ideológico, fruto y soporte de la contraposición de intereses entre las diversas clases sociales. Ello significa que el contenido de la salud y de la seguridad e higiene variará, se extenderá o no a deter-

---

(8) C. LEGA: *Il diritto a la salute in un sistema di sicurezza sociale*, Roma, 1952, pág. 15: «... Può intendersi (la salud) una indispensabile condizione per il completo svolgimento della personalità essendo il presupposto della esecuzione materiale di ogni attività fisica e intellettuale dell'uomo. Il possesso della salute è quindi una condizione della libertà umana in senso lato...»

(9) Es algo paralelo a lo que sucede con el llamado «ideal de cobertura» de los sistemas de seguridad social, determinado históricamente en función de las necesidades sociales más acuciantes en cada momento y en cada país, pero siempre tendente a abordar globalmente no sólo riesgos, sino, sobre todo, situaciones de necesidad entendidas en sentido amplio y a ampliar la extensión personal del mismo. Véanse M. ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, 1977, págs. 20-23; L. E. DE LA VILLA y A. DESDENTADO: *Manual de Seguridad Social*, Pamplona, 1977, págs. 26-28, y J. ALMANSA PASTOR: *Derecho de la Seguridad Social*, I, Madrid, 1973, págs. 27-29.

minados campos y aspectos de la actividad productiva, permitirá controlar determinadas actividades o decisiones, constituirá o no un límite insalvable a la obtención del beneficio económico, vendrá o no subordinada a otros intereses en función de la óptica de clase desde la que se la considere. Es evidente, sin embargo, que el ordenamiento no puede acoger nociones divergentes, ni mucho menos contrapuestas, de salud. En cuanto instrumento de organización social y merced a un proceso de generalización, integración y sistematización, manifiesta necesariamente una noción unitaria de salud —y de seguridad e higiene— juridificada en el contexto de una determinada jerarquización de valores, de una concepción social total.

No obstante, el que la noción y contenido de la salud y de la seguridad e higiene desumibles a partir de un análisis sistemático del ordenamiento jurídico deban ser consideradas como punto de referencia obligado no impide, es más, su propio carácter indeterminado empuja, a que esa referencia deba ser entendida como un mínimo vital de salud —y de protección de la misma— que, dado su carácter de mínimo puede ser desarrollado de manera, en principio, ilimitada. Por consiguiente, es necesario concluir que la noción jurídica de salud, cuya tutela y promoción constituye el objeto general de los sistemas de seguridad e higiene, debe ser entendida desde la perspectiva de mínimos de tratamiento siempre mejorables (10). Ello conecta con la característica dinámica del propio concepto que ya antes se ha apuntado. De otro lado, el impulso dialéctico ínsito al concepto de salud y de seguridad e higiene cobra especial relieve —en cuanto enfrentamiento entre intereses antagónicos— en el plano de los obstáculos a la puesta en práctica de los sistemas de seguridad e higiene. Porque si bien es cierto que pueden existir limitaciones de orden técnico y material que impidan la plena realización de los más adecuados mecanismos de protección y promoción de la salud del trabajador —las medidas de seguridad e higiene no pueden pretender convertirse en instrumentos de lo imposible—, estas limitaciones deben ser cuidadosamente analizadas para evitar que, en base a dificultades técnicas de teórica imposible superación, dichas limitaciones se conviertan en un freno a la dinámica ampliatoria de la protección de la salud, en un subterfugio para justificar agresiones directas a la integridad del trabajador, en un alibi que impida la introducción de medidas que eviten la degradación del ambiente de trabajo. Porque entonces y en realidad no se trataría de una problemática de imposibilidad, sino de subordinación, no de ausencia de instrumentos de satisfacción, sino de utilización de dichos medios y re-

---

(10) Artículos 1.º y 7.2 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo; véase FERNÁNDEZ MARCOS, *ob. cit.*, págs. 38-39.

cursos para otras finalidades de las que se derivan daños efectivos para la salud —no desarrollo, coerción de la dinámica práctica de tutela de la misma— si no se convierten, en sí mismos, en agresores del nivel mínimo de salud existente y protegido por el ordenamiento. Se trata, en definitiva, de obviar en la afirmación de que la seguridad e higiene tiende «en la medida de lo posible» (11) a la protección y mejora de la salud y del bienestar del trabajador, una subordinación de intereses jurídicamente protegidos a otros de igual o, incluso, menor relevancia jurídica. Sobre la posibilidad de evitar los daños a la salud —o de ampliar o no el campo de protección de los sistemas de seguridad e higiene en el trabajo— cabe un juicio de oportunidad y de adecuación al propio sistema normativo y a los principios que lo inspiran. Y el marco constitucional es precisamente uno de los más importantes, si no el fundamental, al respecto. Se rechaza, por consiguiente, una caracterización exclusivamente técnica de la protección de la salud para incardinarla en el conflicto global de intereses entre las clases fundamentales del modo de producción capitalista, conflicto que el ordenamiento trata de componer y que tiene, por lo que a las relaciones laborales hace referencia, una de sus manifestaciones, quizá entre las más puntuales, en el tema de la seguridad e higiene en el trabajo.

Lo anterior nos lleva a una segunda e importante matización. Normalmente, al hablar de los riesgos para la salud del trabajador derivados de la realización de su prestación laboral, se hace referencia a los calificados como «riesgos propios del trabajo» (12). Es claro que existen riesgos para

---

(11) Muy significativo de este pesimismo respecto a la agresión de la salud del trabajador y, por consiguiente, de la posible aceptación apriorística del daño como una consecuencia inevitable, era el preámbulo del ya derogado Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 31 de enero de 1940, cuando señalaba que siendo la función del Estado el velar por la seguridad e higiene en el trabajo —nótese la identidad de dicción respecto al artículo 40.2 de la actual Constitución—, el objetivo fundamental venía constituido por la puesta a cubierto, «en lo posible», de la salud y la integridad física del trabajador; en el mismo sentido, FERNÁNDEZ MARCOS, *ob. cit.*, pág. 42. Expresiones de este que hemos llamado pesimismo normativo es posible encontrarlas repetidamente a lo largo del articulado de la vigente Ordenanza General.

(12) Cfr. M. ALONSO GARCÍA: *Curso de Derecho del trabajo*, Barcelona, 1975, pág. 510: «... La causa determinante del siniestro o daño producido en la persona o en los bienes del trabajador puede ser debida a: caso fortuito, actitud personal que se manifiesta en imprudencia del trabajador, o a situación o estado de los materiales, mecanismos o instrumentos de trabajo. El origen inmediato de los accidentes se debe: a razones físicas, unas veces —fatiga—; a causas técnicas, otras, que no pueden atribuirse a un acto humano —peligros propios de la explotación—; a motivos psicológicos —ignorancia, falta de atención, insuficiente aptitud, problemas morales que afectan a la actitud del individuo—, o a cualesquiera otras circunstancias...; como

la salud específicos de la prestación laboral y que sólo al trabajador afectan, pero ello no puede inclinarnos a concluir que son sólo consecuencia de las circunstancias meramente técnicas de la actividad productiva, porque entonces se estaría aceptando una interpretación fatalista de los mismos al considerarlos inevitables en cuanto fruto bien de errores humanos, básicamente el propio trabajador, bien de defectos imprevisibles de funcionamiento del propio sistema productivo, bien de circunstancias o factores externos a la empresa y, por consiguiente, incontrolables. Aun aceptando un cierto margen de fatalidad o de error, o incluso de irresponsabilidad o temeridad del trabajador, no pueden imputarse sólo y exclusivamente a estas variables el origen de los daños a la salud o de las situaciones de riesgo. Es necesario recordar que la prestación de trabajo se desarrolla en el contexto de unas muy específicas relaciones de producción que, sobre la base de la atribución al empresario en cuanto titular de los medios de producción de los poderes de organización y dirección del proceso productivo, colocan al trabajador en una posición subalterna y subordinada por lo que hace al cómo de la cesión y aplicación de su propia fuerza de trabajo, a su incardinación en el proceso productivo y a las formas y modos específicos de organización y estructuración del mismo. Sistematizado de forma drástica, como cualquier otro elemento de la producción, al logro de una productividad creciente, es precisamente en esa diferente posición relativa de las partes en el proceso productivo donde hay que buscar el origen, en la mayoría de los casos, de las situaciones de riesgo y del daño para la integridad física y moral del trabajador. El tema de la seguridad e higiene es, por consiguiente, una expresión más, en el ámbito de las relaciones laborales, del conflicto social y no puede por menos que traducirse, en primera instancia, en una lucha por la equiparación de las posiciones de poder de las partes y la consiguiente limitación y control de las facultades del empresario y, en última instancia, por el control de los centros de decisión del sistema productivo, de las formas de disposición y utilización de la fuerza de trabajo (13). En consecuencia, la seguridad e higiene en el trabajo no puede por menos que plantearse como interés del trabajador, ya sea singular como colectivamente en cuanto clase, enfrentado al puramente económico del empresario. De nuevo, pues,

---

«secuela inevitable de la industria moderna» calificaba el Reglamento General de 1941 a los riesgos profesionales.

(13) Véase *La nocività in fabbrica*, a cargo del colectivo *Città futura*, Roma, 1973, págs. 140 y sigs.; también, *Linee dell'azione rivendicativa a livello di azienda*, a cargo de la FIOM, en *Sindacato moderno*, 1964, pág. 27; C. SMURAGLIA: *La tutela penale della sicurezza del lavoro a la luce dei principi costituzionali*, en «Quale Giustizia», núms. 27-28, pág. 356.

será necesario realizar un análisis jurídico del grado y alcance de la protección de tales intereses por el ordenamiento y establecer la oportuna jerarquización entre los mismos. Para ello, como no podía ser de otra forma, la Constitución aporta datos enormemente relevantes que más adelante veremos.

Por último, la protección de la salud del trabajador, a cualquier nivel que se considere, no es sino una especificación de la tutela establecida en los textos fundamentales al simple ciudadano. Se trata de una especie del género protección de la salud que alcanza obviamente una relevancia mayor por cuanto resulta ser la situación del trabajador asalariado especialmente sujeta a peligros para su salud y en la que el daño a su integridad física y psíquica se produce con mayor frecuencia y gravedad. De esta forma, el tema de la protección de la salud no puede desconectarse, en primer lugar, de aquellos otros que podrían incluirse en lo que cabría denominar una política global de protección de la integridad del ciudadano y, por ende, de su propia personalidad. De otro lado, esta perspectiva permite extraer la problemática de la salud del trabajador de la lógica productivística que permea toda la organización del trabajo en la empresa. Permite llevarla a un nivel de discusión más totalizador, más global que implique cada una de las facetas del trabajador como persona y no sólo como elemento incorporado, a través de la cesión de su fuerza de trabajo, a un sistema productivo donde ocupa un lugar alienado y dependiente. Supone, en definitiva, plantear la defensa de los derechos fundamentales del trabajador —entre ellos su salud, su vida y su integridad física y moral— fuera del reducido y patrimonialista ámbito de la relación contractual que le vincula al empresario (14). Otra vez aquí el alcance de la tutela constitucional de tales derechos condicionará necesariamente la articulación de su defensa en el plano de la relación laboral.

3. Una vez determinados el contenido y la finalidad de los sistemas de seguridad e higiene en el trabajo, procede entrar ahora en el análisis de los artículos de la Constitución que a ella se refieren, tratando de esclarecer:

---

(14) En este sentido, A. MARTÍN VALVERDE: *Ideologías jurídicas y contrato de trabajo*, en el volumen colectivo *Ideologías jurídicas y relaciones de trabajo*, Sevilla, 1978, págs. 99 y 100: «... la reelaboración doctrinal del contrato de trabajo debe girar (...) en torno a la defensa de los bienes personales del trabajador (vida, salud, cultura, esfera privada, libertades individuales y derechos sociales) implicados o comprometidos en la prestación de trabajo subordinado por cuenta ajena...», funcionando como «... límite externo a la supremacía contractual del empleador y como elemento de definición de los derechos de los trabajadores en el ámbito de la empresa...».

a) el alcance de la propia tutela constitucional; b) la solución del conflicto entre la protección de la salud y la de otros intereses, como, básicamente, la libertad de empresa o la garantía de la productividad, y c) la repercusión de las conclusiones anteriores a nivel de la específica relación laboral.

Solamente el artículo 40.2 contiene una referencia expresa a la seguridad e higiene en el trabajo. Se afirma allí que «... los poderes públicos (...) velarán por la seguridad e higiene en el trabajo...». Literalmente, el artículo 40.2 se limita a recoger un compromiso y una obligación de los poderes públicos —la expresión «velarán» es claramente imperativa— de tender a la protección del ambiente de trabajo, de articular los medios necesarios para una eficaz tutela de la salud y la integridad del trabajador. En conexión con lo que se ha venido diciendo en párrafos anteriores, el Estado se compromete a defender, o a hacer que no sean agredidas, la vida y la salud del trabajador en la realización de su actividad productiva y a mejorar, o a hacer mejorar, los niveles de salubridad, higiene y bienestar en los centros y puestos de trabajo (15).

Hemos señalado que el artículo 40.2 es el único, dentro de la Constitución, que hace referencia a la seguridad e higiene en el trabajo. Siendo esto así, no lo es menos que identificado el objetivo de los sistemas de seguridad e higiene con la protección de la salud del trabajador, también al tema que nos interesa afecta la protección global que de este bien se haga en la Constitución. Nos referimos al artículo 43, donde se señala que «se reconoce el derecho a la protección de la salud». Dicho reconocimiento está caracterizado por dos notas que nos interesa subrayar.

De un lado, la protección se refiere a la salud de todos los ciudadanos sin distinción, como se desprende del carácter impersonal de la dicción del artículo en examen. Por el contrario, en el 40.2 el sujeto tutelado es básicamente el trabajador o, si se quiere, todas las personas que participan material y directamente en el proceso productivo (16). El que, no obstante ello, el artículo 43 interese al tema de la protección de la seguridad e hi-

---

(15) Se trata, en definitiva, de una norma programática en el sentido de que contiene, sobre todo, una remisión a la acción futura del poder público para que éste —normalmente a través del poder legislativo— establezca los cauces e instrumentos para el ejercicio y la alegación de los intereses en ellas implicados ante los tribunales ordinarios. En este sentido, C. MORTATI: *Il lavoro nella Costituzione*, en *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, III, Milán, 1972, pág. 269; V. CRISAFULLI: *Efficacia delle norme costituzionali programatiche*, en «Rivista di Diritto Pubblico», 1951, págs. 360 y sigs., y F. PERGOLESI: *Tutela costituzionale della salute*, en «Empoli», 1961, pág. 6.

(16) La protección de terceros incidentalmente relacionados con el proceso de producción es residual y refleja aunque tenga obviamente su importancia.

giene en el trabajo tiene dos importantes consecuencias. En primer lugar, reafirma la tesis de que la protección de la salud del trabajador está estructurada en función de un bien —su vida, su integridad física y moral, su bienestar en el trabajo— que preexiste al establecimiento de la relación contractual, obteniendo su tutela esencial fuera del contrato de trabajo por más que en el contexto de la relación laboral —como, por otra parte, puede suceder, por hipótesis, en cualquier otra relación jurídica en la que quede implicada la persona de una de sus partes— requiera, dadas sus peculiares características, una tutela especial y más cuidadosa. Es el derecho del trabajador como persona a su salud lo que está en juego y, por consiguiente, también a éste debe venir referida la protección mencionada en el artículo 43. En segundo lugar, esta dualidad de tutela de la salud —en cuanto ciudadano y en cuanto ciudadano-trabajador— podría entenderse superflua si consideramos que se trata de compromisos estatales paralelos respecto al mismo bien, sólo que especificados, por lo que hace al artículo 40.2, respecto a una determinada categoría de personas o a un determinado grupo social, como así realmente sucede. Consecuentemente, cabría afirmar que la acumulación de ambas normas resulta innecesaria, bastando la aplicación —y el análisis previo— del artículo 40.2, por su carácter especial y por estar directamente orientado a la protección de la salud del trabajador. Siendo esto básicamente así, la inclusión en el texto constitucional del artículo 40.2 —pese a que, interpretando la tesis anterior, *a sensu contrario*, sería, a su vez, superflua, por cuanto la tutela de él derivable respecto a la salud del trabajador ya era posible con la simple inclusión del artículo 43— no puede dejar de tener importantes consecuencias interpretativas respecto al alcance de la protección misma y a su inclusión en el marco de intereses constitucionalmente protegidos. En efecto, podemos afirmar que uno de los caracteres distintivos de la Constitución, hasta el punto de configurarse como un principio general del ordenamiento constitucional, es el recogido en el artículo 9.2, donde se proclama el compromiso de los poderes públicos en la promoción de las condiciones necesarias para la libertad e igualdad entre los individuos y grupos sociales, así como en la remoción de los obstáculos que las impidan o dificulten, facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (17). Si consideramos que el trabajador, tanto en el ámbito de la relación singular de trabajo

---

(17) Relevancia fundamental en cuanto criterio de interpretación general del ordenamiento constitucional. Véanse R. GARCÍA COTARELO: *El régimen económico-social de la Constitución española*, en *Lectura sobre la Constitución*, volumen colectivo a cargo de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Madrid, 1978, tomo I, págs. 75 y sigs.

frente al empresario cuanto como miembro de un determinado grupo social frente a la clase antagonista, se encuentra en una situación de real desigualdad material que condiciona directamente el ejercicio de los derechos de libertad y la participación ciudadana en todos los niveles antes citados (18), habremos de concluir que el artículo 40.2 constituye, cuando menos, un reforzamiento de la tutela establecida en el artículo 43.1, un «plus» de protección precisamente frente a intereses contrapuestos que no puede dejar de tener relevancia a la hora de analizar la composición constitucional de tal conflicto.

De otro lado, la protección de la salud sub artículo 43.1 ostenta un matiz diferencial respecto a la establecida en el artículo 40.2. En el segundo, como sabemos, se declara que es compromiso de los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo. No se establece, al menos directamente, un derecho del trabajador a disfrutar de un determinado nivel de seguridad o bienestar en el trabajo, sino solamente la obligación de los poderes públicos de velar por ello. Por consiguiente, sólo a partir del cumplimiento por parte del Estado de este genérico compromiso se puede hablar de una tutela real, directa y efectiva de la salud del trabajador y siempre en los términos en que los poderes públicos satisfagan dicho compromiso. Por el contrario, el artículo 43 se abre con un reconocimiento explícito del derecho del ciudadano a la protección de su salud. Ciertamente, la realización de esa protección, el sujeto vinculado a dar satisfacción a ese derecho no es otro que el Estado —el capítulo III del título I de la Constitución, donde está inserto el artículo 43, tiene como título el de «De los principios rectores de la política económica y social», a desarrollar obviamente por los

---

(18) Consideración que se apoya: a) en la especial protección que el trabajador asalariado recibe en el texto constitucional, ya sea singularmente —artículos 35 y 40, por ejemplo—, ya sea como clase social determinada por el lugar que ocupa en las relaciones de producción —artículos 7.º, 28 y 37—; b) en el carácter mismo de dicha protección que, sobre todo por lo que hace al derecho de huelga —artículo 28.2—, no puede por menos que entenderse —en relación con el artículo 37.2— como privilegiada y dirigida a atribuir a los trabajadores para la defensa de sus intereses —cualesquiera que éstos sean— un instrumento de autotutela tan importante y, en cierta medida, tan disfuncional a una estructura normativa y contractual clásica formalmente igualitaria o simétrica, como es la posibilidad de presionar al antagonista social —el empresario— en el núcleo mismo de la producción. Mucho más cuando el derecho de huelga se entiende no sólo como instrumento de reivindicación económica, sino como medio de eliminación de la desigualdad material entre las clases sociales, como factor de emancipación de los trabajadores entendidos como clase en su conjunto. Cfr. F. DURÁN LÓPEZ: *Derecho de huelga y legalización del conflicto de clases*, Sevilla, 1976, págs. 28-34. En contra, F. SUÁREZ GONZÁLEZ: *El Derecho del trabajo en la Constitución*, en *Lecturas sobre...*, cit., tomo II, págs. 196 y sigs.

poderes públicos—, pero podemos preguntarnos si la diferencia de planteamiento tiene alguna consecuencia sobre la situación jurídica del titular de tal derecho que merezca ser destacada. En primer lugar, no puede decirse que el apartado primero del artículo 43 sea superfluo o retórico sobre la base de que los apartados realmente trascendentes son el segundo y el tercero, que recogen, en similares términos a los del artículo 40.2, el compromiso de los poderes públicos en materia de salud pública, lo que, por otra parte, no sería sino interpretar coherentemente, desde el punto de vista sistemático, el artículo 43 en relación con los restantes del capítulo III del título I que se limitan a recoger compromisos estatales en cada una de las materias tratadas. Frente a lo anterior, cabe decir: *a)* que la declaración del apartado primero del artículo 43 no se agota en los dos apartados que le siguen. Pueden existir situaciones que exijan una protección de la salud, dejando al margen incluso la referente al trabajador asalariado, que no pueden ser incluidas en el restrictivo concepto de salud pública del apartado segundo del artículo 43; *b)* que no es cierto que la totalidad de los artículos del capítulo III se restrinjan a establecer compromisos estatales de protección futura. Algunos de entre ellos —el artículo 45 o el 47, por ejemplo— reconocen también expresamente un determinado derecho a los ciudadanos, lo que nos lleva a la necesidad de diferenciar el alcance de los derechos o intereses consagrados en el capítulo citado (19), y *c)* que, por último, es necesario diferenciar donde la propia Constitución lo hace. El apartado primero del artículo 43 tiene un alcance y un sentido más general que el de los apartados que le siguen y, por consiguiente, de él es necesario deducir una repercusión diversa y más amplia que la de los apartados que vienen inmediatamente después. La cuestión es, en definitiva, si el apartado primero del artículo 43 reconoce algo más que el simple compromiso estatal de tutelar la salud del ciudadano y si ello se concreta bien en un verdadero y pleno derecho subjetivo a exigir de los poderes públicos la protección de la salud, bien, al menos, en una especial relevancia del interés del ciu-

---

(19) Como señala E. GÓMEZ-REINO Y CARNOTA (*Las libertades públicas en la Constitución*, en *Lecturas sobre...*, cit., tomo I, págs. 37 y sigs.), en los capítulos II y III del título I se encuentran tanto programas de acción como derechos de carácter económico-social, poniendo en evidencia la desigualdad del carácter de los derechos recogidos en el título I por encima de la bastante discutible diferenciación por capítulos. Se trata, por consiguiente, de determinar efectivamente el número y la extensión de las normas programáticas en sentido estricto y diferenciarlas de las que además de exigir una conducta estatal tutelan directamente un interés específico; en este sentido, L. CAMPS RUIZ: *Los principios de norma más favorable y de condición más beneficiosa en las fuentes del Derecho español del trabajo*, Madrid, 1976, págs. 64-65.

dadano a la protección de su salud incluso en defecto de la normativa o la actuación de desarrollo que el compromiso de los poderes públicos demanda. Todo lo hasta aquí señalado es especialmente importante, ya que hemos partido de la base, hay que recordarlo, de que el artículo 40.2 no es sino la especificación de la tutela prevista en el artículo 43.1 con referencia a los trabajadores, y la interpretación que a éste se dé no puede por menos que influir en la determinación del contenido de aquél.

4. Para solventar la problemática apuntada en el epígrafe anterior es necesario analizar el alcance de los derechos reconocidos en el capítulo III del título I de la Constitución sobre la base del artículo 53 del mismo texto fundamental.

En el apartado tercero del artículo 53 se señala que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo III informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollan». Tomando como punto inicial de referencia el último inciso del apartado en cuestión, los principios reconocidos en el capítulo III —el derecho a la protección de la salud y el compromiso de los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo, por lo que hace al tema que nos interesa— no pueden ser alegados ante la jurisdicción ordinaria, no pueden servir de fundamento jurídico a una pretensión directa de tutela frente al Estado o frente a terceros privados, en tanto en cuanto no hayan sido desarrollados normativamente. Constituyen, en definitiva, lo que se suele denominar como normas programáticas que, recogiendo un compromiso de los poderes públicos de tutelar los bienes en ellas implicados, no atribuyen a los sujetos interesados, individuales o colectivos, derecho subjetivo alguno a exigir la satisfacción de los mismos y que están caracterizadas por su falta de aplicabilidad inmediata y por contener solamente mandatos, dirigidos básicamente al legislador, para el desarrollo y actuación de aquéllas (20). Por consiguiente, y respecto a la concreta tutela de la salud del trabajador, tales normas no añaden, en principio, nada. No tienen repercusión directa sobre la relación laboral, salvo desarrollo normativo posterior, como tampoco sobre la legislación preconstitucional en materia de seguridad e higiene —tema del que más adelante hablaremos—, que sólo podrá ser modificada por la normativa pos-

---

(20) F. FERRANTI: *Prevenzione infortuni e tutela della integrità fisica del lavoratore secondo la Costituzione della Repubblica italiana*, en «Prevenzione degli infortuni», 1963, págs. 3 y 4; G. BALLADORE PALLIERI: *Diritto Costituzionale*, Milán, 1972, página 450, y CRISAFULLI, *ob. cit.*, págs. 360-361.

terior a la Constitución que incorpore los principios en ella reseñados. De aquí que se diga que las normas programáticas no son inmediatamente preceptivas —aunque lo sean, como veremos inmediatamente, respecto al poder público—, que no son constitutivas —pese a que lo sean, y plenamente, del ordenamiento jurídico— o que tienen una eficacia diferida —no obstante tengan eficacia inmediata y aplicabilidad directa respecto a los órganos estatales encargados de desarrollarlas— (21).

No obstante lo anterior, la configuración de las normas programáticas como simples criterios orientadores de la futura ordenación normativa de la materia es, hasta cierto punto, contradictoria con la afirmación inicial del apartado tercero del artículo 53 cuando establece que el reconocimiento, respeto y protección de los principios incluidos en el capítulo III informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Ciertamente, cabe interpretar la afirmación anterior en el sentido de que explicita justamente el mandato constitucional al legislador derivado del carácter programático de las normas a que estamos haciendo referencia. Ello implica, sin embargo, las siguientes consecuencias: *a)* la reafirmación del carácter obligatorio para los poderes públicos normativos del compromiso constitucional —el término «informará» es, de nuevo, claramente imperativo— de recoger tales principios en la regulación de desarrollo (22); *b)* dicha obligación, además, no es posible entenderla en un sentido indeterminado y global que excluiría una especificación de su contenido, sino que debe tener en cuenta las características y el contenido de tal mandato —reconocimiento, respeto y protección de los principios constitucionales—, lo que supone una remisión al contenido esencial de los derechos reconocidos en las propias normas programáticas; *c)* en el supuesto de un desarrollo normativo contrario a los principios señalados que los limite inadecuadamente o que los tutele de forma parcial o incompleta —subordinándoles, por ejemplo, a otros intereses de igual o menor relevancia constitucional— ello supondría incumplir tanto el artículo 53.3 cuanto la propia norma programática que se desarrolla. Se trataría de un desarrollo legislativo de carácter inconstitucional susceptible de impugnación —siempre que se trate de normas con rango de ley— a través del expediente previsto en el artículo 161.1, *a)* de la Constitución (23), y *d)* cuando se trate de disposiciones

---

(21) V. CRISAFULLI, *ob. cit.*, págs. 360 y sigs.

(22) Tales normas funcionan como criterio general de interpretación y como instrumentos de imposición al legislador de una obligación jurídica de intervención; cfr. GÓMEZ-REINO, *ob. cit.*, pág. 39.

(23) Lo que es lógico si se entiende que las normas programáticas no son sólo simples orientaciones de la actividad de los poderes públicos, sino que los vinculan

normativas con rango inferior a la ley que conculquen lo establecido en normas programáticas, dichas disposiciones serán, asimismo, inconstitucionales, sólo que entonces no será posible el acudir al recurso de inconstitucionalidad para su impugnación —lo impide el apartado 1, a) del artículo 161—. No obstante, de acuerdo con el artículo 97 —que establece la sujeción de la potestad reglamentaria del Gobierno a la Constitución y a las leyes— cabrá la declaración de ilegalidad de las mismas —en el caso de reglamentos de desarrollo— o bien directamente su inconstitucionalidad —en el supuesto de que se admita la potestad reglamentaria autónoma (24)— sobre la base del artículo 106.1, donde se señala que «los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican».

Pero hay más, el mandato de reconocimiento, respeto y protección de los principios contenidos en el capítulo III de la Constitución, título I, se refiere no sólo al legislador. El sujeto vinculado es el Estado como sujeto unitario, la totalidad de los poderes públicos —por utilizar la expresión más frecuente en el texto constitucional—. Ciertamente, dada la organiza-

---

obligatoriamente a la tutela de los intereses en ellas reconocidos. En este sentido, M. MAZZIOTTI: *Enciclopedia del Diritto*, voz «diritti sociali», XII, pág. 804; CRISAFULLI, *ob. cit.*, págs. 367 y sigs; L. E. DE LA VILLA: *Esquemas de Derecho del trabajo*, Valencia, 1971-1972, pág. 139; CAMPS, *ob. cit.*, págs. 71-75: «... los principios programáticos configuran plenamente obligaciones de hacer...»; M. RODRÍGUEZ-PÍÑERO: *Apuntes de Cátedra. Curso 1970-1971*, págs. 87-88. En contra, M. HERRERO DE MIÑÓN: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Asuntos Constitucionales y de Libertades Públicas, discusión del proyecto de Constitución), núm. 59, página 2026: «... los principios rectores (...) no pueden ser alegados ante los Tribunales para impugnar la constitucionalidad de una norma ni para pedir la tutela de un derecho...»; también, L. LAVILLA: *Diario de Sesiones del Congreso...*, cit., núm. 61, página 2101, y G. PECES-BARBA: *Derechos fundamentales*, I: *Teoría General*, Madrid, 1973, págs. 95-97.

En mi opinión, sin embargo, la tesis que mantenemos se encuentra reforzada por la dicción del apartado tercero del artículo 53. Se afirma allí —utilizando tres expresiones enormemente significativas y rotundas: «reconocimiento, respeto y protección»— que los principios rectores del capítulo III del título I informarán la legislación positiva. La única limitación puesta por el propio artículo es la de la imposibilidad de alegar tales principios ante la jurisdicción ordinaria. Si también se anulara la posibilidad del control de constitucionalidad de las leyes que los desarrollen, resulta evidente que no existiría garantía alguna de que tales principios informan, efectivamente, la legislación positiva. Ello llevaría necesariamente a concluir que el apartado tercero del artículo 53, en su primer inciso, es básicamente superfluo mucho más en un artículo cuyo objetivo es precisamente garantizar las libertades y derechos fundamentales entre los que están incluidos los que se regulan en el capítulo III.

(24) Merced a una interpretación amplia del artículo 97 de la Constitución.

ción constitucional del Estado moderno, el principio de la división de poderes, el de legalidad y la preeminencia de la ley escrita hacen que toda orientación política exija normalmente una plasmación normativa que permita su aplicación y desarrollo. Por consiguiente, los principales destinatarios de las normas programáticas son los órganos legislativos. Pero ello no impide —mucho menos cuando es el propio artículo 53 el que así lo exige— que el mandato constitucional vincule también la actuación administrativa y la práctica judicial (25). De esta forma, también el conjunto del aparato estatal viene obligado a respetar y proteger los principios establecidos por normas programáticas y, consecuentemente, en caso de actuación contrastante cabe, de nuevo, la impugnación de la misma sobre la base del artículo 106.1, ya citado. Por lo que hace a la práctica judicial, no existe contradicción entre la imposibilidad de alegar los principios reconocidos en el capítulo III ante la jurisdicción ordinaria y la vinculación de los jueces y tribunales a la observancia de lo establecido en las mismas, aun en ausencia de desarrollo normativo. Porque la imposibilidad de alegar derechos subjetivos plenos en base sólo a las normas programáticas no impide que los criterios en éstas establecidos no puedan funcionar tanto como criterios de interpretación a la hora de valorar los intereses en conflicto como de instrumentos fundamentales en el momento de realizarse por el poder judicial la integración del ordenamiento jurídico (26). Mucho menos cuando es precisamente a los órganos jurisdiccionales a quienes básicamente compete plantear la posible inconstitucionalidad de las leyes, incluidas, lógicamente, aquéllas que sean contrarias a las normas programáticas sobre la base de que el artículo 163 no distingue al respecto utilizando la dicción genérica de «... norma con rango de ley... contraria a la Constitución...». Además, como hemos visto, es también a los Tribunales a quienes viene atribuida la potestad de controlar tanto la potestad reglamentaria de la Administración, cuanto la legalidad del actuar administrativo (art. 106.1).

Con respecto a las situaciones jurídicas positivas o de ventaja derivadas de las normas programáticas, ya hemos señalado que los sujetos interesados no ostentan un derecho inmediato y efectivo a tales bienes —a la vivienda, a la educación o a la salud—, si acaso un derecho a la actuación del Estado en la materia, a que los poderes públicos acaten el mandato constitucional de lo que lógicamente se derivará la efectiva protección del bien constitucionalmente tutelado. Pero aun en este segundo caso los sujetos interesados carecen de instrumentos jurídicos de coerción al Estado para que

---

(25) CRISAFULLI, *ob. cit.*, págs. 375 y sigs.

(26) CAMPS RUIZ, *ob. cit.*, pág. 74, y CRISAFULLI, *ob. cit.*, págs. 379-380.

actúe normativamente; el derecho a la actuación de éste constituye un derecho virtual en el sentido de que solamente puede su titular oponerse, como hemos visto, a un desarrollo contrastante con los principios que se intenta proteger (27). Cabría, no obstante, preguntarse si las normas programáticas no se dirigen, en alguna medida, a dar satisfacción directa al interés que en ellas se tutela de forma genérica, o, dicho de otra manera, si «la protección del interés en juego no está sólo casualmente conectado al vínculo impuesto al Estado, sino que, por el contrario, es justamente una consecuencia directa y querida por el vínculo mismo» (28). Una respuesta afirmativa a la pregunta anterior supondría el rechazo de una concepción formalista del contenido y finalidad de las normas programáticas que ignora su condición de instrumentales respecto a la finalidad básica de las mismas, que es el fundamento de la propia norma y del mandato a los poderes públicos: la protección efectiva de determinados intereses de los ciudadanos y de la colectividad en cuanto factores de reducción del desequilibrio social y ordenados a la obtención de la igualdad material y de las condiciones que posibiliten el pleno desarrollo de la personalidad del individuo. A no otra razón puede obedecer la construcción anterior acerca de los supuestos de inconstitucionalidad de la actividad estatal de desarrollo y de respeto a los principios del capítulo III, sino a la individualización en las normas programáticas tanto de un derecho a la actuación del Estado —en los términos ya indicados— cuanto un interés, independiente de la actuación de los poderes públicos, a la protección y defensa de los bienes en ella implicados, interés con base constitucional y cuyo rango no puede dejar de tener relevancia en la solución de los conflictos de intereses que puedan plantearse. Lo hasta aquí dicho conecta con el matiz diferencial que subrayamos entre el artículo 40.2 y el 43.1, en cuanto este último venía a consagrar, según apuntábamos, una situación jurídica tutelada de forma directa, con independencia del desarrollo normativo, por la norma constitucional pese a su carácter de programática. Las conclusiones a que hemos llegado, interpretando

---

(27) GÓMEZ-REINO, *ob. cit.*, pág. 38.

(28) CRISAFULLI, *ob. cit.*, pág. 384. A ello empuja una interpretación correcta, a mi juicio, del artículo 53.3 cuando se refiere a que el reconocimiento, respeto y protección de los principios rectores debe informar la práctica judicial. Ello es lo que parece querer expresar CAMPS RUIZ cuando señala —*ob. cit.*, pág. 74— que «... los preceptos programáticos (...) se revelarán, a través de los principios generales del Derecho, como una importante fuente indirecta para obtener el reconocimiento judicial de pretensiones jurídicas más allá incluso de las indiscutibles funciones interpretativas...»; véase, asimismo, V. CRISAFULLI: *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milán, 1952, págs. 1 y sigs.

el primer inciso del apartado tercero del artículo 53 de la Constitución, pueden servir asimismo de apoyo a esta tesis.

Por lo que hace a las normas anteriores a la Constitución, que se refieren a los principios por ésta regulados, es evidente, concretándonos al campo de las normas programáticas y conforme a la tesis clásica, que tales normas sólo podrán perder su vigencia en tanto en cuanto se dicten disposiciones de desarrollo de las normas programáticas. Pero aceptar esta tesis supondría aceptar asimismo que la aprobación de una nueva Constitución no ejerce por sí misma —al menos una gran parte de sus preceptos— una función transformadora y renovadora del ordenamiento jurídico. Es necesario, por el contrario, estimar —en línea con lo hasta ahora dicho— que el contraste entre normas de desarrollo *ex ante* de la Constitución y las normas programáticas de ésta tiene como consecuencia la derogación de aquéllas, al menos en cuanto se opongan al tenor de las normas constitucionales y aun en ausencia de desarrollo normativo *ex post*. A ello conduce el apartado tercero de la disposición derogatoria del texto constitucional donde se indica que «... asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a esta Constitución...», sin especificar el tipo de normas de ésta a que se refiere, debiendo entenderse referida a la totalidad de las mismas, incluidas las programáticas (29).

Recapitulando lo hasta aquí expresado, y refiriéndolo directamente al tema de la protección de la salud del trabajador, cabe establecer las siguientes conclusiones: *a)* El denominado, por el artículo 43.1, «derecho a la protección de la salud», así como el compromiso constitucional de los poderes públicos a velar por la seguridad e higiene en el trabajo, constituyen principios orientadores de la actividad del Estado que viene por ello obligado a realizar una tutela de la salud del ciudadano y más específicamente del trabajador. Tutela que ha de entenderse tanto en el sentido de eliminación de situaciones de agresión directa a la salud de los ciudadanos y del trabajador cuanto de promoción de las condiciones idóneas para el mejoramiento paulatino de dicho *status*. La tutela así caracterizada debe encontrar plasmación concreta en las disposiciones de desarrollo de los antecitados artículos de la Constitución; *b)* en el caso de que, como así realmente sucede respecto al tema de la salud (30), existan normas anteriores a la Constitución que regulen la materia, el compromiso de los poderes públicos es la

---

(29) S. VARELA DÍEZ: *La Constitución española en el marco del Derecho constitucional comparado*, en *Lecturas...*, cit., tomo I, págs. 28-30.

(30) Basta recordar la amplísima y minuciosa normativa sobre el tema contenida tanto en normas estatales como de origen profesional.

adecuación de dicha legislación a los objetivos citados; *c)* el ciudadano —y el trabajador—, no obstante el compromiso de los poderes públicos, no ostenta ningún derecho subjetivo a exigir su cumplimiento por parte del Estado, ni, en el supuesto de ausencia o defecto de normas que garanticen la protección de la salud, a exigir de los poderes públicos la protección efectiva de la salud en concretas situaciones de daño o riesgo para ese bien; *d)* no obstante, puede esgrimir un interés legítimo a la acción del Estado que encuentra su protección en la posibilidad de reaccionar frente a actuaciones estatales contrarias al interés que la norma reconoce o en la exigencia de vinculación a la defensa de dicho interés a la tutela de la salud por parte de los órganos administrativos o de la actuación de los tribunales, no sólo interpretando las normas o integrando el ordenamiento, sino también como interés jurídicamente relevante que debe ser tenido en consideración a la hora de solucionar su conflicto con otros contrastantes; *e)* sólo cuando de los poderes públicos, ateniéndose lógicamente al contenido de los artículos 43 y 40.2, emanen las disposiciones de desarrollo surgirán derechos subjetivos para exigir la protección real de la salud, aunque siempre en los términos de la legislación de que se trate, y *f)* en el caso de que las normas anteriores a la Constitución sobre el tema de la salud o de la seguridad e higiene se opongan a los artículos 43.1 y 40.2 deben considerarse derogadas por el juego de la disposición derogatoria, apartado tercero, de la Constitución.

5. Hemos venido afirmando que el objetivo básico de los sistemas de seguridad e higiene en el trabajo es la tutela integral de la salud del trabajador, lo que obviamente implica la protección de su vida y de su integridad física y moral. Desde esta perspectiva están conectados con el tema de la seguridad e higiene no sólo el interés del trabajador a un ambiente de trabajo no degradado o a una mejora de las condiciones generales de desenvolvimiento de su prestación, sino también, y sobre todo, el derecho de ese mismo trabajador a la vida, a su propia existencia y a su integridad, derecho que resulta inescindible de la propia consideración del trabajador como ser humano. Constituye un derecho fundamental por excelencia que, además, es el soporte imprescindible del pleno desarrollo y goce de los demás derechos fundamentales y cuya lesión repercute obviamente en la entera personalidad del individuo (31). En razón de ello hemos de considerar forzosa-mente aplicable al tema de la seguridad e higiene en el trabajo el artículo 15 de la Constitución que, encuadrado en la sección primera —«De los derechos

---

(31) Hasta el punto de poderse afirmar que la salud es parte integrante de la personalidad, es decir, un modo de ser de la persona. C. LEGA, *ob. cit.*, pág. 15.

fundamentales y de las libertades públicas»— del capítulo segundo del título I, establece que «... todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral...». Sucede, sin embargo, que, a diferencia de los artículos 43.1 y 40.2, el alcance del artículo 15 es sustancialmente diferente, así como también es diverso el valor normativo, la eficacia reguladora de su contenido.

En efecto, no puede decirse que el artículo 15 se limite a ser un principio rector de la política económica y social a desarrollar por los poderes públicos o que, dicho de otra manera, se trate de una norma programática que sólo establezca un compromiso estatal de tutela futura de los bienes en ella citados, pero de la que no se deriva ningún derecho subjetivo a exigir el respeto a la vida o la integridad física y moral. Por el contrario, el artículo 53.1 señala que «... los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente título vinculan a todos los poderes públicos...». Quiere ello decir que deben ser obligatoriamente respetados y protegidos por la totalidad de los órganos estatales, o dicho de otra manera, que pueden ser alegados directamente ante la jurisdicción ordinaria generando verdaderos y propios derechos subjetivos a su respeto y vinculando a su observancia tanto al poder legislativo —la referencia al recurso de inconstitucionalidad del artículo 161.1, a) es expresiva al respecto— cuanto a la misma actuación de los poderes públicos administrativos, todo ello sin necesidad de desarrollo normativo alguno. Los preceptos a que se refiere el artículo 53.1 son, por consiguiente, plena, directa, efectiva e inmediatamente aplicables (32). Lo confirma el propio artículo 53.1 cuando señala, de un lado, que la ley podrá —no deberá— regular el ejercicio de tales derechos y libertades, y de otro, cuando afirma que, de producirse dicho desarrollo normativo, la ley deberá —aquí sí que es imperativo el artículo 53.1— respetar su contenido esencial que ya viene determinado, protegido y especificado por las propias normas constitucionales. En consecuencia, la ley de desarrollo podrá sólo determinar la modalidad del ejercicio de tales derechos, lo que evidentemente supone que, en ausencia de ella, pueden ejercitarse directa y eficazmente por sus titulares a partir del propio texto constitucional.

Pero hay más. El apartado segundo del artículo 53 señala que «... cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la sección primera del capítulo segundo —entre los que está incluido el derecho a la vida y a la integridad física y moral— ante

---

(32) Cfr. M. ALONSO OLEA: *La Constitución y las fuentes del Derecho del trabajo*, II Coloquio sobre relaciones laborales celebrado en Jaca, septiembre-octubre 1978, ejemplar mecanografiado, pág. 6, donde afirma ser la Constitución fuente directa e inmediata de derechos subjetivos plenamente alegables ante los tribunales en supuestos de posible violación.

los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional...». De lo anterior, podemos deducir las siguientes consecuencias: a) que el artículo 53.2 establece una tutela especial y más profunda de un determinado grupo de derechos y libertades, justamente los recogidos en los artículos 14 a 29, ambos inclusive, frente al resto de los reconocidos en el título I, más específicamente respecto a los que se contienen en el capítulo segundo, sección segunda. Este tratamiento diferencial, puesto en conexión con el artículo 10 —la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás como fundamento del orden político y de la paz social—, puede permitirnos concluir que son precisamente los artículos 14 a 29 los que recogen tales derechos inviolables inherentes a la dignidad de la persona; b) que por esta misma razón, tales derechos no sólo vinculan a los poderes públicos, sino que también deben ser respetados en el ámbito de cualquier relación jurídico-privada. Dicho de otra manera, tales derechos son absolutos, ostentan una «universalidad de dirección» comportando un deber de abstención no sólo del Estado, sino también de terceros privados frente al desarrollo y ejercicio de los mismos por parte del sujeto activo, titular de ellos (33). Conclusión lógica, por otra

---

(33) Véanse U. ROMAGNOLI: *Comentario al artículo 1.º del Estatuto de derechos de los trabajadores*, en el volumen colectivo a cargo de G. GHEZZI, G. F. MANCINI, L. MONTUSCHI y U. ROMAGNOLI, Bolonia, 1972: «... i diritti fondamentali di libertà (...) non possono non avere carattere di assolutezza e quindi 'universalità' di direzione (...) perchè le minacce alle libertà individuali non vengono soltanto dai soggetti governanti ma anche dai privati muniti delle armi negoziali preisposte dai codici, armi straordinariamente efficaci nei numerosi rapporti della società civile, contrassegnati da un consistente equilibrio di potere economico e contrattuale tra le parti...»; F. SANTORO PASSARELLI: *Enciclopedia del Diritto*, voz «diritti assoluti e relativi», XII, páginas 754 y sigs.; C. SMURAGLIA: *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Milán, 1974, págs. 61 y sigs.; G. PECES-BARBA, *ob. cit.*, págs. 93 y 94, donde afirma que el derecho subjetivo fundamental es la «... facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción...». De esta forma, el artículo 15 de la Constitución permitirá la defensa de la integridad física y moral del individuo, de su vida, frente a cualquier agresión posible, lo que en el contexto de la relación laboral va a suponer la potenciación de tal derecho respecto a los deberes u obligaciones que para el trabajador se deriven del contrato y su función como límite a los poderes del empleador. En contra, F. SUÁREZ GONZÁLEZ, *ob. cit.*, pág. 214: «... será preciso esperar a los acontecimientos para comprobar si

parte, por cuanto cabría preguntarse de qué serviría la consideración de tales derechos como inviolables —y, por consiguiente, irrenunciables e intransmisibles— si sólo vincularan la acción del poder público pudiendo ser dañados en el ámbito de las relaciones jurídicas cotidianas que son precisamente las que se apoyan y expresan la desigualdad material y las relaciones de poder, subordinación que el conjunto de las normas constitucionales pretende eliminar, y c) en tercer lugar, las dos notas anteriores nos permiten reforzar la opinión anterior de ser tales normas directamente aplicables y generadoras por sí mismas de verdaderos derechos subjetivos inmediatamente ejercitables.

El problema que en seguida se plantea es el de la coordinación de la tutela de la salud del trabajador establecida en el artículo 15 por un lado y los artículos 43.1 y 40.2 por otro. Parece evidente, sobre todo a tenor de lo que hemos señalado en el epígrafe primero, que el ámbito y el contenido de los artículos 43.1 y 40.2 es más amplio que el del artículo 15. Aquéllos protegen la salud del trabajador en todas sus manifestaciones, tanto en la faceta puramente defensiva como en aquella otra que calificábamos de promoción y mejora del bienestar en el trabajo. Por el contrario, el artículo 15 se presenta más restrictivo, dirigiéndose a tutelar la vida y la integridad física y moral del trabajador frente a agresiones directas a la misma; se limita, por consiguiente, a la faceta puramente defensiva de la salud del trabajador. Ello se traduce en que la incorporación como instrumento de tutela de la salud del artículo 15 al esquema normativo que estamos diseñando sólo restringe sus efectos tuteladores a aquellas situaciones en que resulten directamente amenazadas la vida y la integridad total de aquél. Esto es, la consideración de inconstitucionales de las agresiones a dichos bienes —tengan el origen que tengan, ya procedan de los poderes públicos (trámite la actuación normativa, trámite la actuación administrativa a cualquier nivel), ya procedan de los particulares (en el caso que nos interesa, claramente, del empresario)— sólo será posible cuando tal agresión sea inmediata y directa, y consiguientemente la posibilidad del trabajador de hacer recurso a todos los instrumentos normativos de protección sólo será posible en estos casos. Y los supuestos no son de ficción, por cuanto basta pensar en aquellas disposiciones normativas —reglamentaciones, convenios, etc.—

---

los derechos y libertades inexcusables en una vida política democrática no se convierten, al efectuar su transposición a instituciones económicas y sociales no específicamente políticas, en factores de disgregación y deterioro, con las repercusiones consiguientes en los ámbitos de los que nunca se deberían extrapolar...», incorporando la ya clásica y radical distinción entre sociedad civil y sociedad política, negada en la propia Constitución por la introducción de los mismos derechos sociales.

cuanto en aquellas condiciones generales de ejecución de la prestación de trabajo establecidas por el empresario unilateralmente que aceptan *a priori* la producción de un daño efectivo a la salud, a la integridad del trabajador, como, por ejemplo, los llamados pluses de toxicidad, nocividad, etc. Todos estos supuestos, y conforme a lo que hemos venido diciendo, no pueden por menos que considerarse inconstitucionales y radicalmente nulos, cuando no —si se trata de normas jurídicas— derogadas, por el juego de la disposición derogatoria, apartado tercero, de la propia Constitución. En definitiva, lo que el artículo 15 viene a prohibir de forma tajante es la subordinación de la integridad física y moral del trabajador e incluso de su vida a las exigencias de la organización productiva.

6. Una vez visto el alcance y las características de la protección constitucional de la salud del trabajador, tanto en su faceta de derecho fundamental como en la de compromiso de los poderes públicos, nos toca ahora, por último considerar cómo se soluciona el conflicto entre tal protección y el derecho del titular de la organización productiva, el empresario, a organizar libremente la misma con el objetivo —también reconocido constitucionalmente como legítimo— del logro de la máxima productividad. Tal conflicto tiene especial relevancia por cuanto, a mi juicio, como ya se ha señalado, el origen de los daños a la salud, del deterioro del ambiente de trabajo y del escaso nivel de seguridad e higiene en el mismo se deriva normalmente, y en la mayoría de los casos, de la subordinación de la salud a los criterios de eficacia productiva —en términos de rentabilidad— de la organización del trabajo.

En efecto, el artículo 38 reconoce, con categoría de derecho, «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado». A diferencia del artículo 32 del anteproyecto, que se limitaba a reconocer la iniciativa económica privada estableciendo su necesaria concordancia con los intereses económicos generales, el artículo 38 habla no sólo de libertad de empresa —expresión sinónima a la de iniciativa económica privada (34)—, sino que, además, la protege en el contexto necesario de la economía de mercado. Por consiguiente, el artículo 38 consagra el derecho a realizar libremente una actividad económica que consiste en la organización de una serie de medios

---

(34) Cfr. V. SPAGNOLO-VIGORITA: *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Milán, 1959, págs. 71 y sigs.; U. NATOLI: *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milán, 1955, pág. 114; A. BALDASARRE: *Enciclopedia del Diritto*, voz «iniziativa economica privata», XXI, pág. 590, y E. CHELI: *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella Giurisprudenza della Corte Costituzionale e nella dottrina*, en «Rassegna di Diritto Pubblico», 1960, págs. 271 y sigs.

—materiales y personales— con el objetivo de producir bienes y servicios para un mercado entendido como lugar de encuentro entre la oferta y la demanda y regido por leyes económicas asimismo libres. En definitiva, constitucionaliza los caracteres fundamentales del modo de producción capitalista (35). Dicho de otra manera, la libertad de empresa del artículo 38 debe ser entendida como el derecho de los titulares de los medios de producción —titulares privados debe entenderse por cuanto la noción de economía de mercado se opone, en el lenguaje tradicional definitorio de la libertad de empresa, a la propiedad colectiva o pública de los medios de producción, así como, de otro lado, por lo que se desprende del artículo 128.2 referido a la iniciativa económica pública— a organizar o disponer libremente dichos medios para destinarlos a la producción, libremente elegida en cuanto al qué y al cómo, de bienes y servicios para un mercado no controlado por directivas públicas. Por otra parte, el artículo 38 compromete, además, a los poderes públicos no sólo en la garantía de la citada libertad de empresa, sino también en la defensa de la productividad de la misma, de su rentabilidad, aun cuando con las limitaciones de las exigencias de la economía general y, «en su caso», de la planificación.

Lo que interesa destacar de lo anterior es que el fundamento de la libertad de empresa es la titularidad de los bienes de producción por cuanto quien carece de ella no podrá ejercitarla. Ello nos sirve para conectar el artículo 38 al 33, donde se reconoce el derecho a la propiedad privada. Sólo sobre el reconocimiento de una propiedad privada, de una titularidad exclusiva de los medios de producción es posible el ejercicio de la libertad de empresa en una economía de mercado, mucho más cuanto el objetivo de la misma no es otro que la apropiación, también privada, del beneficio de tal actividad, apropiación legitimada no por el ejercicio libre de la actividad de empresa, sino por el fundamento privado sobre el que se ejercita: la propiedad de los medios de producción. Esa conexión es mucho más evidente si se considera que la iniciativa económica privada, la libertad de empresa, ha asumido en el mundo capitalista —por la propia lógica evolutiva del sistema económico— la función esencial que venía encomendada al factor dominical de la propiedad concebida en los términos del liberalismo jurídico (36). A todo lo anterior, y por lo que hace a la protección constitucional, hay que añadir que tanto el derecho de propiedad como la libertad de em-

(35) GARCÍA COTARELO, *ob. cit.*, pág. 78.

(36) C. MORTATI: *Principi fondamentali e strutture dell'ordinamento costituzionale*, en *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, *Raccolta di scritti*, II, págs. 376 y sigs.; BALDASARRE, *ob. cit.*, págs. 580-588, y NATOLI: *Limiti costituzionali...*, *cit.*, págs. 88 y sigs.

presa están protegidos —a tenor del artículo 53— como derechos y libertades que vinculan a todos los poderes públicos, siendo por ello directamente alegables ante la jurisdicción ordinaria. Sólo pueden ser regulados por ley que «deberá respetar su contenido esencial» y pueden, por último, ser tutelados por el mecanismo previsto en el artículo 161.1, a) de la Constitución tantas veces citado.

Es obvio, no obstante, que no existe derecho que no esté limitado, siquiera sea porque se inserta en un complejo de garantías que se limitan recíprocamente. La cuestión es determinar cuáles son esos límites que pueden imponerse a los derechos de propiedad privada y sobre todo a la libertad de empresa en función de la protección de la salud del trabajador.

En esta materia cabe diferenciar tres planos de limitaciones. En primer lugar, la que se deriva de la propia fórmula constitucional de reconocimiento de tales derechos; límites, por tanto, derivados de los principios fundamentales y de la misma estructura del ordenamiento constitucional. Desde esta perspectiva, hay que afirmar: a) que los derechos de propiedad y de libertad de empresa no pueden considerarse inherentes a la personalidad del individuo y, por tanto, inviolables. Lo confirma la diferente protección que reciben del artículo 53 de la Constitución, apartados 1 y 2. Siendo todos ellos vinculantes para los poderes públicos, sólo los derechos inherentes a la personalidad del individuo pueden ser objeto de la tutela preferente y sumaria prevista en el artículo 53.2 y desarrollada por la ley de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, de enero de 1979, y a través, en su caso, del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (37). La importancia de esta distinción no es sólo procesal o adjetiva (38), por cuanto viene a recoger la idea de que la propiedad privada y la libertad de empresa —superada la corriente filosófica del liberalismo primitivo que identificaba libertad y propiedad privada— no son derechos o libertades esenciales (39). Las limitaciones que a ellos se impongan o su subordinación a otros derechos no chocará con el límite de su inviolabilidad o su carácter absoluto, permitiendo una más ágil y flexible solución de los conflictos que puedan plantearse respecto a otras normas de la Constitución; por consi-

---

(37) Véanse el artículo 1.º y la disposición final de la Ley citada, donde se señala el ámbito de protección de los instrumentos jurisdiccionales en ella regulados.

(38) En este sentido, A. LÓPEZ LÓPEZ: *Materiales para una exégesis de las normas sobre actividad económica en el anteproyecto constitucional*, ponencia inédita presentada en las Jornadas de Derecho del Trabajo y Constitución celebradas en Sevilla, mayo de 1978, pág. 6.

(39) Cfr. C. A. COLLIARD: *Libertés publiques*, París, 1975, págs. 738 y sigs. En contra, SUÁREZ GONZÁLEZ, *ob. cit.*, pág. 219.

guiente, en el supuesto de enfrentamiento o colisión entre el derecho a la vida o a la integridad física y moral sobre la base del artículo 15 de la Constitución y el derecho del empresario a organizar libremente la producción, aquél, por su mayor rango constitucional, deberá primar siempre sobre este último, y b) que la libertad de empresa, en cuanto fundada en la propiedad privada de los medios de producción, tiene el límite que a ésta viene señalado en el artículo 33.2: su función social. Por otra parte, el artículo 128.1 señala que la riqueza, en cualquiera de sus formas —también, por consiguiente, la propiedad privada de los medios de producción que permite el ejercicio de la libertad de empresa—, está subordinada al interés general. Quiere ello decir que el interés general, la utilidad social, funciona como límite propiamente constitucional de la libertad de empresa (40). Trasladada esta limitación al conflicto entre libertad de empresa —y de organización técnica de la misma— y derecho a la protección de la salud —no en los términos del artículo 15, cuestión que ya ha quedado zanjada, sino en los más amplios, pero menos protegidos, desde el punto de vista constitucional del artículo 43.1 y del 40.2—, las conclusiones pueden ser dobles.

En efecto, cabe afirmar, de un lado, que siendo el derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa un derecho fundamental debe primar siempre sobre la protección de otros intereses que sólo bajo la rúbrica de «Principios rectores» tienen acogida en el texto constitucional. A esta interpretación colaboraría la diversa dicción de los apartados 1 y 3 del artículo 53. Por consiguiente, el empresario sólo estaría obligado a no producir un daño directo a la vida o a la integridad del trabajador, pero fuera de estos limitados supuestos está perfectamente legitimado para ordenar la actividad productiva subordinando a ella incluso una mejora de las condiciones de trabajo o de bienestar en el mismo por cuanto el artículo 38 viene a garantizar incluso la productividad de la actividad empresarial. Con ello se llegaría a la conclusión de que el deterioro del ambiente de trabajo, la degradación de las condiciones de la prestación del trabajador, son un precio, no necesario, pero a veces inevitable, del modelo económico que se recoge en la Constitución. Frente a esta interpretación, cabe decir, por el contrario, que la protección de la salud del trabajador no es sólo un interés individual de éste, sino también un interés colectivo y que la protección

---

(40) Todo ello sin entrar en la polémica acerca del carácter de límite externo o interno de la utilidad social, esto es, la problemática de la llamada funcionalización social de la propiedad privada y de la libertad de empresa. Véase, por todos, F. GALGANO: *Le istituzioni dell'economia capitalistica (Società per azioni, Stato e classi sociali)*, Bolonia, 1974, págs. 146 y sigs.; sobre la noción de utilidad social, cfr. L. MI- CO: *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*, Turín, 1966, págs. 276 y sigs.

de aquélla que consista en la subordinación a su mejora de la libertad de empresa no es sino la aplicación del artículo 128.1 de la Constitución. Dicho de otra manera, que no puede afirmarse que la propiedad privada —y la libertad de empresa— cumplan la función social que les viene exigida por el propio artículo 33 (41), si conllevan no ya daños inmediatos para la salud del trabajador, sino incluso una limitación para la dinámica de mejora de la misma. Es, por consiguiente, por la puerta de la utilidad o la función social de la propiedad privada o de la libertad de empresa que pueden introducirse limitaciones a la misma que se dirijan a la tutela de intereses individuales, pero de evidente dimensión colectiva o social, como son los protegidos por los artículos 43.1 y 40.2. Lo anterior es coherente con lo que hemos afirmado anteriormente, en el sentido de considerar el interés a la protección de la salud como directamente tutelado por el artículo 43.1 y el 40.2, aun en ausencia de un desarrollo normativo de los mismos.

Nos queda por señalar que, justamente, la función social de la propiedad y la subordinación de la libre empresa al interés general son la base para que, en los supuestos de intervención de los poderes públicos en materia de seguridad e higiene en el trabajo, puedan introducirse directamente límites a tales derechos con el objetivo de proteger otros derechos o intereses que vienen a superponerse a aquéllos. Mucho más cuando así lo exige, por otra parte, el artículo 9.2 del texto constitucional cuya importancia nuclear ya hemos destacado. Quiere ello decir que la subordinación de los poderes y facultades empresariales a la protección, mejora y fomento de la salud está absolutamente legitimada por la Constitución, sobre todo cuando esa subordinación se produce a través de instrumentos normativos de desarrollo. Y no cabe decir que con tal subordinación se está vulnerando la afirmación del artículo 53.1 en el sentido de que la ley deberá respetar «su contenido esencial», por cuanto ese contenido esencial es precisamente la posibilidad de ejercitar la libre actividad económica en cuanto no lesione o vaya en contra de la utilidad social, del interés general, concretado, en el caso que nos ocupa, en una cada vez más amplia, eficaz y real protección de la salud del trabajador.

SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA

Profesor Agregado Interino de Derecho del Trabajo  
Facultad de Derecho  
Universidad de Sevilla

---

(41) Ya se la entienda «... un elemento essenziale del diritto medesino». M. S. GIANINI: *Basi costituzionali della proprietà privata*, en «Politica del Diritto», 1971, páginas 469-475, ya se la entienda como un límite externo al ejercicio de los derechos de propiedad privada y de libertad de empresa, que sería legítimo en tanto no directamente contrastante con la utilidad social o el interés general.