

“La reducción de los costes sociales” por el sistema de rehabilitación en Alemania: Rehabilitación, Prevención y el papel de los empresarios

STAMATIA DEVETZI*

1. Introducción

“La reducción de los costes sociales” puede ser un objetivo legítimo y atractivo en el campo de la Seguridad Social. Sin embargo, es una expresión muy amplia y vaga que ha de ser concretada.

Una forma de reducir los costes “es conservar o restaurar la empleabilidad y la salud de los trabajadores”, para que puedan permanecer activos durante más tiempo en el mercado laboral. De esta manera, el pago de las prestaciones sustitutorias de ingresos puede verse reducido o aplazado; y, por otra parte, las cotizaciones sociales se pagan durante más tiempo, de manera que se preserva la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social.

La restauración de la salud y el mantenimiento del empleo de los trabajadores que han enfermado o corren el riesgo de convertirse en personas con incapacidad, siempre ha sido un objetivo central del sis-

* Stamatia Devetzi, Profesora de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Fulda (Alemania).

El presente trabajo se inserta dentro de las actividades del Proyecto I+D <<Buenas Prácticas Jurídico Procesales en Derecho Laboral y Comunitario para Reducir el Gasto Social con Coste Cero>>. Proyecto DER 2012-32111 financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

Buenas prácticas jurídico procesales para reducir el gasto social (II)

tema de rehabilitación alemán. Las disposiciones legales para la rehabilitación se han incorporado como libro IX en el Código Social alemán. El Libro IX tiene el título “Rehabilitación e Integración de las personas con incapacidad”, es decir, que regula no sólo cuestiones de rehabilitación, sino que incluye todas las disposiciones pertinentes que faciliten la participación y la integración en la sociedad de personas con discapacidad y también de las personas que se encuentren “en riesgo de convertirse en personas con discapacidad”. Las disposiciones legales establecen prestaciones médicas, laborales y de bienestar social, con el fin de lograr el objetivo de la participación y la integración en la sociedad de forma rápida, eficaz y económica. Estas prestaciones se agrupan bajo el epígrafe “Asistencia para la integración”.

En este trabajo se describe, en primer lugar, el sistema de rehabilitación alemán. En segundo lugar, se pone de relieve la cuestión de la prevención y el papel de los empresarios.

2. El “lema” del sistema de rehabilitación: “Rehabilitación antes que las prestaciones económicas (en metálico)”

La característica principal del sistema de rehabilitación alemán es “rehabilitación antes que pensiones” o - más concreto - rehabilitación antes de cualquier tipo de prestación económica. Todos los tipos de asistencia médica y de rehabilitación ocupacional tienen prioridad sobre los pagos de prestaciones o subsidios de enfermedad o de pensiones. Lo mismo se aplica si la asistencia para la integración ayuda a evitar, resolver o aliviar la necesidad de atención a largo plazo o prevenir su agravamiento - bajo el principio de “asistencia para la integración antes que atención a largo plazo”. En este sentido, deben agotarse todas las posibilidades de restaurar la salud y la capacidad de una persona para el trabajo antes de abonar cualquier tipo de prestación.

3. Evolución histórica

Cuando se establecieron las primeras disposiciones legales de Seguridad Social alemana a finales del siglo XIX, no había llegado la era de las re-

“La reducción de los costes sociales” por el sistema de...

gulaciones codificadas¹ e integrales conocidas hoy. Más bien, se establecieron regulaciones para los grupos individuales de personas y sus problemas específicos². Sin embargo, se puede decir que la seguridad social moderna en Alemania todavía se basa en las reformas de Bismarck³ comenzó en 1881, con la creación de un seguro social para los trabajadores en las áreas de actividad industrial, de pensiones de vejez y de atención médica.⁴

La primera ley de Seguridad Social fue la Ley del Seguro de Accidentes del Trabajo de 1884. Los fondos competentes pronto comenzaron, sobre la base de esta ley, a proporcionar servicios médicos tan pronto como era posible - a partir de 1890 en los hospitales de accidentes - con el objetivo de limitar de manera efectiva las consecuencias de los accidentes de trabajo y la reducción del volumen de pensiones que hubieran sido pagaderas de otra manera. En lo que respecta a los seguros de pensiones, ya era legalmente posible en el año 1889 que los fondos asumiesen los costes de la atención médica en caso de enfermedad o accidente que amenazaran con causar incapacidad laboral y la necesidad subsiguiente de una pensión de invalidez. El principio de “rehabilitación antes que pensiones” se empieza a aplicar entonces. Los reglamentos uniformes sobre el bienestar de las víctimas de la guerra (publicado por primera vez en 1919) también tenían la intención de reintegrar a las víctimas de guerra en un empleo remunerado, siempre que fuese posible. Estos reglamentos se complementan con disposiciones, que también se remontan a 1919, que requerían a los empresarios a contratar a personas con discapacidad grave que fueron víctimas de la guerra y de accidentes. Para la integración de las personas con discapacidad que no pertenecen a los grupos mencionados anteriormente, las primeras regulaciones especiales uniformes se introdujeron en 1924, mediante las cuales las personas con discapacidad fueron considerados como

-
- 1 Particularly Section 4 of Book IX and Section 10 of Book I of the Social Code.
 - 2 *BMAS (Federal Ministry for Work and Social Security)*, Rehabilitation and Integration of People with Disabilities, 2014, p. 169.
 - 3 Kaiserliche Botschaft, 17 Nov. 1881, Reichstag V.1, 1.
 - 4 *M. Stolleis*, Origins of the German Welfare State – Social Policy in Germany to 1945 (Springer 2013); *F. Kaufmann*, Thinking About Social Policy – The German Tradition (Springer 2013); *A. Hänlein & F. Tennstedt*, Geschichte des Sozialrechts in: *B. von Maydell, F. Ruland & U. Becker (eds.)*, Sozialrechtshandbuch (SRH), 55 (4th ed., Nomos 2008).

Buenas prácticas jurídico procesales para reducir el gasto social (II)

“pobres que podían ser curados”. Del mismo modo, desde el principio, las funciones de colocación en un empleo y la prestación de seguro por desempleo, reguladas por ley del año 1927, incluyen los servicios de orientación y de colocación para personas con discapacidad. Estos servicios se complementan a finales de 1960 por tareas más amplias dirigidas a la rehabilitación vocacional como parte de una “política proactiva del mercado de trabajo”.

En las décadas siguientes al establecimiento de las primeras normas en la materia, se persigue más activamente el objetivo de la integración de personas con discapacidad, o en riesgo de quedar discapacitadas, en la vida laboral y en la sociedad en su conjunto, antes y después del nacionalsocialismo. Así, se refuerza el principio de “una intervención lo más temprana posible”.

En 2001, las diferentes disposiciones jurídicas relativas a la integración de las personas con discapacidad o en riesgo de quedar discapacitado se consolidaron y se incorporan como parte del libro IX en el Código Social alemán. El objetivo era lograr una mayor cooperación, coordinación y convergencia de los diferentes organismos que participan en el sistema de rehabilitación. Por primera vez, las obligaciones de todas las autoridades de la Seguridad Social en el campo de la rehabilitación - y también de los empresarios - fueron reguladas en una ley. De esta manera, el sistema de rehabilitación, más bien complejo hasta entonces, se ha simplificado mediante la armonización de la base jurídica de la prestación de servicios.⁵

4. Objetivos, principios y beneficios del sistema de rehabilitación

En virtud del artículo 4 (1) del libro IX del Código Social, la asistencia para la integración incluye todas las prestaciones de Seguridad Social que, independientemente de la causa de la discapacidad de una persona son necesarias:

- Para evitar, eliminar o aliviar una discapacidad, para prevenir su empeoramiento o para reducir sus efectos;

⁵ OECD, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*, 2010, p. 149.

“La reducción de los costes sociales” por el sistema de...

- Para evitar, superar o paliar las reducciones en la capacidad laboral o la necesidad de atención a largo plazo o prevenir un agravamiento, así como para evitar la temprana recepción de otras prestaciones sociales o reducciones en los subsidios sociales ya abonados;
- Para garantizar la participación permanente en la vida laboral de acuerdo con las tendencias y capacidades de una persona;
- Promover el desarrollo personal de un individuo en un enfoque holístico, que puedan participar en la vida social y facilitar una vida lo más autónoma y autodeterminada como sea posible.

Los principios más importantes del sistema de rehabilitación alemán son:

- La prioridad de la prevención.
- El derecho de los beneficiarios para expresar deseos y para elegir.
- La prestación económica rápida y eficiente para la asistencia en la integración.
- La cooperación entre los distintos fondos de rehabilitación.

El Sistema de Rehabilitación proporciona las diferentes prestaciones y servicios de Seguridad social en su ámbito. Estos se pueden clasificar de la siguiente manera:

- Asistencia para la rehabilitación médica.
- Asistencia para la integración laboral.
- Ayuda para cubrir los gastos de manutención y otras ayudas complementarias.
- Asistencia para la integración social.

5. El deber de cooperación entre los fondos de rehabilitación

Debido al sistema diferenciado de Seguridad Social en Alemania, la asistencia a la integración no está proporcionada por un sistema de Seguridad Social, pero puede proporcionarse por diferentes sistemas o fondos.⁶ El sistema de rehabilitación médica, ocupacional y social es una responsabilidad conjunta del seguro de pensiones, del seguro de

⁶ Section 7, Clause 2, of Book IX of the Social Code.

Buenas prácticas jurídico procesales para reducir el gasto social (II)

salud, del seguro de accidentes, de la Agencia Federal para el Empleo y de los organismos de asistencia social.

La cuestión sobre qué tipo de asistencia a la integración debe ser prestada por cada fondo de rehabilitación y bajo qué condiciones, depende de las leyes aplicables a los fondos de rehabilitación individual; éstos toman en cuenta el hecho de que el sistema establecido consta de varias ramas. Así, la asistencia al seguro de pensión sólo se podrá conceder a las personas que están cubiertas por dicho régimen y la asistencia social sólo a aquellos que cumplen con los requisitos de este régimen especial; las regulaciones pertinentes están recogidas en los respectivos Libros del Código Social y en las demás leyes relativas a la prestaciones de asistencia. Por el contrario, las regulaciones sobre la naturaleza y los objetivos de asistencia para la integración se encuentran en una sola pieza de legislación, en el Libro IX del Código Social. Esto muestra que el objetivo común de la mayor integración posible en la sociedad de las personas con discapacidad y en riesgo de quedar discapacitado, es perseguido, en general, de manera análoga por los diferentes fondos de rehabilitación responsables de los casos individuales.⁷

Los fondos de rehabilitación tienen la obligación de cooperar. Bajo la Sección 13 del libro IX del Código Social los supuestos de ambigüedad en la tesponsabilidad entre los diversos fondos de rehabilitación deben ser resueltas de común acuerdo, y siempre que sea posible, en forma de recomendaciones conjuntas. El órgano de coordinación es el Comité Federal de Rehabilitación, el cual no sólo se compone de los distintos fondos (públicos) de rehabilitación, sino también de los sindicatos, organizaciones de empresarios, y organizaciones que representan a los proveedores de servicios de discapacidad y rehabilitación. En un nivel regional, los fondos de rehabilitación públicos están obligados a tener unidades de servicios comunes⁸ para los trabajadores y los empresarios. Implican a las organizaciones de discapacitados en la asistencia o asesoramiento⁹.

Cuando es necesaria la ayuda de los diferentes fondos de rehabilita-

⁷ BMAS, *Rehabilitation and Integration of People with Disabilities*, 2014, p. 41.

⁸ "Gemeinsame Servicestellen": *R.F. Shafaei*, *Die gemeinsamen Servicestellen für Rehabilitation* (Nomos 2008).

⁹ *F. Welte/H. Groskreutz*, *The Role of Non-Public Actors in Social Security in Germany*,

“La reducción de los costes sociales” por el sistema de...

ción, la sección 10 del libro IX del Código Social dispone que, en consulta con los afectados, los fondos de rehabilitación involucrados están obligados a combinar las prestaciones que probablemente sean precisas, a fin de que se cubran las necesidades del individuo de tal manera que se garantice un proceso sin contratiempos. De hecho, los fondos de rehabilitación tienen que garantizar un proceso continuo en línea con las necesidades respectivas de gestión (integración).

El fondo de rehabilitación responsable valora, al inicio de la rehabilitación médica, si la capacidad de generar ingresos del trabajador se puede mantener, mejorar o restaurar por medio de una adecuada asistencia a la integración. Si se hace evidente durante la prestación de la asistencia para la rehabilitación médica que puede ser difícil para el trabajador mantener su actual trabajo, la cuestión de si es necesaria la ayuda para la integración laboral debe aclararse sin demora, tanto en consultas con el propio trabajador afectado, como con el fondo de rehabilitación responsable¹⁰.

6. Prevención, intervención temprana y el papel de los empresarios

Un paso previo a la rehabilitación es la prevención: De acuerdo con el principio consagrado en la Sección 3 del Libro IX del Código Social, el objetivo principal es evitar en lo posible la manifestación de las enfermedades crónicas y discapacidades mediante la puesta en práctica de medidas específicas de prevención en todos los grupos de edad y ámbitos de la vida laboral. Las áreas clave incluyen la salud y seguridad en el trabajo, la prevención de accidentes, la gestión de la integración laboral, la protección del medio ambiente y de la salud, especialmente en lo que respecta a enfermedades degenerativas crónicas.

En virtud del artículo 23 del libro V del Código Social, los miembros de los seguros de enfermedad tienen derecho a los servicios de prevención médica. Las regulaciones relativas a la prevención de accidentes

in: F. Pennings/Th. Erhag/ S. Stendahl (Eds.), *Non-public Actors in Social Security Administration* (Wolters Kluwer 2013), p. 16.

¹⁰ BMAS, *Rehabilitation and Integration of People with Disabilities*, 2014, p. 51.

Buenas prácticas jurídico procesales para reducir el gasto social (II)

de trabajo y enfermedades profesionales (Libro VII del Código Social), así como las numerosas disposiciones legales, adoptadas de forma colectiva, en materia de salud y seguridad en el trabajo, tienen también relevancia para la prevención.

En la Sección 84 del libro IX del Código Social se han establecido nuevos enfoques para la prevención a nivel de empresa. Desde el año 2004, se requiere que todos los empresarios introduzcan medidas de gestión de la integración en su política empresarial, es decir, deben proporcionar servicios de asistencia y apoyo específico a los empleados que enferman durante un periodo de tiempo largo. Esto se llama “proceso de gestión de la integración laboral dentro de la empresa (in-company)” (Betriebliches Eingliederungsmanagement)¹¹. A través de la “intervención temprana”, los objetivos de prevención y rehabilitación tienen como resultado empleados que conservan su empleo en vez enfrentar el despido o jubilación anticipada. Si los empleados no son aptos para el trabajo durante más de seis semanas en un año determinado, ya sea de forma continua o repetida, los empresarios deben evaluar cuál es la mejor manera de superar la incapacidad del empleado para trabajar aparte de identificar el tipo de ayuda o apoyo que se requiere para prevenir una recurrencia de modo que pueda mantener su puesto de trabajo. La Sección 84 del Libro IX, de manera intencionada, no prescribe en detalle cómo ha de lograrse ese objetivo. En cada centro de trabajo ha de encontrarse la solución adecuada para satisfacer las necesidades individuales. La ley sólo exige (con el acuerdo de la persona en cuestión) la participación del responsable de la representación de los trabajadores o miembro del comité de empresa y, si el individuo padece una discapacidad grave, el representante de los trabajadores con una discapacidad severa, en la identificación de la forma de superar la incapacidad para trabajar y el tipo de asistencia o ayudas necesarias para llevarlo a cabo.

Cuando las ayudas orientadas a la participación o al apoyo al empleo se consideran medio para la superación de una incapacidad para

¹¹ K. Nebe, Prävention und Rehabilitation - Erhaltung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit als Schnittstellenproblem, in: *Deutscher Sozialrechtsverband (Ed.), Das Sozialrecht für ein längeres Leben* (Erich Schmitt 2013), p. 57 f., 63.

“La reducción de los costes sociales” por el sistema de...

trabajar y la prevención de episodios recurrentes de enfermedad, debe involucrarse a la oficina local de los servicios de rehabilitación conjunta o en caso de las personas con discapacidad grave, a la oficina de integración. Su experiencia y apoyo es, a menudo, muy útil y constructiva, sobre todo para las empresas más pequeñas.

Los empresarios que introducen medidas de gestión de la integración en el lugar de trabajo pueden recibir incentivos de los fondos de rehabilitación, ya sea en forma de premios o de subvenciones, para la financiación de las ayudas técnicas o de asistencia al trabajo establecidas. Además de estos incentivos, la gestión en la integración en el lugar de trabajo también puede ser apoyado por la “reintegración gradual” (“stufenweise Wiedereingliederung”). Los trabajadores que están reintegrándose gradualmente todavía mantienen la condición de incapacitados para el trabajo, pero, sin embargo, pueden empezar a realizar un nuevo trabajo, a menudo a tiempo parcial o con una carga de trabajo reducida. Estos trabajadores están apoyados por la rehabilitación médica y todavía mantienen derecho a prestaciones temporales por incapacidad por parte del seguro médico de salud o del seguro de pensiones.¹²

Si bien el fracaso en la introducción de medidas de gestión de la integración no está sujeto a sanciones, a los empresarios que no cumplan con este requisito les resultará mucho más difícil proceder al despido relacionado con la enfermedad del trabajador en contra de la voluntad del mismo. El Tribunal Federal del Trabajo ha declarado que si los empresarios no logran completar una gestión adecuada de la integración, su derecho de despedir al empleado en este caso particular se ve limitado¹³, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia sobre la discriminación del trabajador por discapacidad¹⁴.

La gestión de la integración en el lugar de trabajo puede ser descrita como un enfoque de cooperación para movilizar el conocimiento interno y externo. El objetivo es prevenir la pérdida del empleo mediante la restauración de la capacidad laboral de los empleados que han caído

12 K. Nebe, (Re-)Integration von Arbeitnehmern: Stufenweise Wiedereingliederung und Betriebliches Eingliederungsmanagement - ein neues Kooperationsverhältnis, DB 2008, p 1801 f.

13 Bundesarbeitsgericht, 12.7.2007, 2 AZR 716/06, BAGE 123, 134.

14 ECJ C-13/05 (Chacón Navas), ECR 2006, I-06467.

Buenas prácticas jurídico procesales para reducir el gasto social (II)

enfermos y salvaguardar sus posibilidades de empleo a largo plazo. Se ha convertido en una herramienta importante de la responsabilidad social en las empresas alemanas, siendo objeto de muchos acuerdos entre la dirección y los comités de empresa. Políticamente, no sólo tiene la intención de ayudar a los empleados con enfermedades a largo plazo, sino también aliviar la presión sobre los presupuestos de los seguros de asistencia sanitaria y de los seguros de pensiones, y no menos importante, para retener mano de obra cualificada en el mercado laboral que, a su vez, es cada vez más necesaria debido al cambio demográfico en Alemania¹⁵.

7. Conclusión

La retención y la restauración de la empleabilidad es un objetivo importante en el sistema de Seguridad Social alemán. La principal herramienta para lograr este objetivo es la rehabilitación. “Rehabilitación antes que prestaciones” es uno de los principios más importantes de la ley de Seguridad Social. Aunque no es nuevo, este principio ha ganado más importancia ya que la codificación de todas las disposiciones de rehabilitación en un solo capítulo del Código Social es del año 2001. En particular, la prevención y la intervención temprana se han fortalecido. Con este fin, el papel de los empresarios y sus responsabilidades son más claras. Con la “gestión de la integración laboral” se ha dado un paso importante hacia la retención y recuperación de la salud y la empleabilidad de los trabajadores. Al mantener la empleabilidad, la gestión de la integración se convierte en una parte clave de la mitigación de los efectos del cambio demográfico.

¹⁵ F. Welte/H. Groskreutz, The Role of Non-Public Actors in Social Security in Germany, in: F. Pennings/Th. Erhag/ S. Stendahl (Eds.), Non-public Actors in Social Security Administration (Wolters Kluwer 2013), p. 27.