

# LAS PRESTACIONES REHABILITADORAS EN LA LEY DE BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL. REGIMEN JURIDICO

## SUMARIO :

- I. *Precisiones terminológicas.*—II. *La irrupción de las prestaciones rehabilitadoras en los regímenes de Previsión Social:* A) Las prestaciones reparadoras, prestaciones genuinas. B) Las primeras manifestaciones de la actuación rehabilitadora. C) La progresiva ampliación de las prestaciones de rehabilitación. D) El cambio de rumbo en la política de prestaciones.—III. *Las prestaciones rehabilitadoras en la Ley de Bases de la Seguridad Social:* A) La rehabilitación, directriz informadora de la reforma. B) El régimen jurídico de las prestaciones de rehabilitación: a) Clases de prestaciones rehabilitadoras. Criterios; b) La adquisición del derecho a las prestaciones rehabilitadoras; c) Duración y cuantía de las prestaciones; d) Compatibilidad con las restantes prestaciones del régimen de Seguridad Social; e) La pérdida del derecho.—IV. *Conclusiones.*

## I

### PRECISIONES TERMINOLOGICAS

1. Con gran acierto expresa la Ley 193/1963, de 28-XII (B. O. del 30), sobre Bases de la Seguridad Social —en adelante L. B. S. S.—, que «respecto de muy numerosas situaciones, los problemas más arduos y difíciles, y quizá por ello los menos abordados, comienzan cuando el siniestro ha concluído de surtir sus efectos inmediatos, dejando tras sí la secuela de una invalidez permanente» (1), o, debería añadirse, de una desocupación, en principio, indefinida.

En efecto, el interés por eliminar de un modo definitivo, cuando ello es posible, las implicaciones futuras de una situación de infortunio —aunque resulte paliada o compensada por medio de prestaciones económicas o sanitarias, de carácter reparador— ocupa hoy un primer plano en el panorama internacional de los regímenes de Seguridad y hasta de Previsión social (2). A partir

---

(1) Cfr. Exposición de Motivos —en adelante, Exp. Mot.—, I, 9, *in*itio.

(2) Cfr. TH. SCHARMANN: «Die Probleme der Rehabilitation Behinderter in interna-

del final de la primera guerra mundial, y más intensamente después de la segunda, se desarrolla un tercer tipo de prestaciones junto a los dos clásicos —preventivo y reparador— de la Previsión social; aparecen, de este modo, las llamadas *prestaciones recuperadoras, rehabilitadoras, reeducadoras, readaptadoras*, etc. (3).

Antes de seguir adelante resulta necesario realizar dos observaciones previas: una relativa a las esferas de infortunio sobre las que inciden las aludidas prestaciones, y la segunda acerca de la imprecisión terminológica existente en esta materia.

2. Dos son las esferas de infortunio —según se ha de tratar más adelante— sobre las que inciden las prestaciones en cuestión: estas esferas son la *invalidez* —entendida, por supuesto, en los términos de la Base VIII, núm. 31, de la L. B. S. S.— y el *desempleo*.

La observación parece conveniente, cuando menos, a la vista de que con frecuencia se relega y hasta se olvida la segunda de estas dos esferas de infortunio, a efectos de la política de rehabilitación. En este defecto incurre la propia L. B. S. S., aunque se trate simplemente de un defecto formal, pues, en definitiva, el núm. 53 de la Base XII alcanza a salvar sus aparentes consecuencias (4).

---

tionaler Sicht», en *Bundesarbeitsblatt*, Stuttgart, 1956, págs. 175 y sigs.; D. SCHEWE: «Unterschiede in der Rehabilitation behinderter Personen», *Id.*, 1959, págs. 415 y sigs. En la doctrina española, J. PÉREZ LEÑERO: *Ideario de la rehabilitación profesional de los inválidos*, Madrid, 1961, págs. 47 a 50 y 55 a 59. (Se contienen datos sobre los sistemas positivos de Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bolivia, Filipinas, Francia, Holanda, Japón, Noruega, Suiza, Gran Bretaña, Letonia, Luxemburgo y Estados Unidos), y el trabajo conjunto de J. FERNÁNDEZ CABEZA, B. ARAGÓN GÓMEZ y E. BORRAJO DACRUZ (con la colaboración de J. PÉREZ LEÑERO, C. DEL PESO y L. E. DE LA VILLA), bajo el título de *La recuperación profesional del inválido como prestación de la Seguridad Social* (Ponencia presentada a las II Jornadas Técnicas Sociales del Ministerio de Trabajo). Madrid (separata), 1961, págs. 97 a 152.

(3) Incidentalmente, he aludido a estos tres tipos de prestaciones en dos estudios anteriores: *El nuevo régimen de Seguridad Social de los funcionarios públicos civiles del Estado* (Comunicación presentada a la III Semana de Estudios para la Reforma Administrativa, Santander, separata, 1963). Cfr. en *La función pública*, Madrid, 1963, págs. 351 y sigs.; y «Limitaciones del sistema de previsión social de los funcionarios públicos del Estado», en *Documentación Administrativa* —en adelante, D. A.—, Madrid, 1963, n. 71, páginas 9 y sigs.

(4) Cfr. Exp. Mot., I, 9 initio... «respecto de muy numerosas situaciones»... «dejando tras sí la secuela de una invalidez permanente»... Esta aparente restricción se salva con la valoración del ya citado n. 53 de la Base XII de la L. B. S. S.; de otro lado, no cabe desconocer, en el propio texto de aquella, el innegable acercamiento entre las situaciones de invalidez y desempleo. Cfr. sobre el particular la Base VIII, n. 33, 3.º, in

3. La imprecisión terminológica es, en esta materia, absoluta. No se ha llegado a utilizar una nomenclatura uniforme —pese a que no faltan serios intentos doctrinales para construirla (5)—, por lo que, en la práctica, cada uno de los términos citados —*recuperación, rehabilitación, reeducación, readaptación*, etc.— se emplea indistintamente aún por la legislación y por la jurisprudencia, si acaso, con el ligero matiz diferencial que su literalidad, desprovista de sentido técnico, alcanza a conferirle.

4. La L. B. S. S. utiliza, no siempre con el mismo significado, cuatro términos: *recuperación, rehabilitación, readaptación y reeducación*.

5. La *recuperación* se emplea, fundamentalmente, en dos sentidos:

a) Como noción general —no equivalente, sin embargo, a la recuperación profesional (*supra* nota 5)—, en la Base VI, núm. 20; o con tal significado, en la Exp. Mot., III, 4.

b) Como noción limitada a una primera fase de recuperación física o fisiológica del inválido; así, en Exp. Mot., I, 9, 1.º y en las Bases VIII, número 33, 1.º y XV, núm. 66, C).

6. La *rehabilitación* se utiliza en tres sentidos:

a) Como noción sin contenido propio, en la Exp. Mot. 5, 9, 2.º; II, 2, 3.º, *in fine*; II, 1, y II, 2, y en las Bases V, núm. 18, d), y VIII, número 32, 3.º

b) Como noción general, comprensiva de las demás, si bien en el único ámbito de la invalidez, en la Base XV, núm. 66, C).

c) Como noción limitada a una segunda fase, tras la recuperación fisiológica, a través del proceso formativo correspondiente; así, en la Base VIII, número 33, 1.º, 3.º y 4.º

---

*fine*: «Concluida la readaptación profesional (de los inválidos), de no encontrar empleo, se entenderán comprendidos en el régimen de la Base XII.» En la doctrina se ha dicho, acertadamente, que la política de Seguridad Social en sus dos grandes ramas, a saber, la política de la salud y la política de pleno empleo, cubre, en consecuencia, el campo parcial o concreto de la recuperación del inválido, pues la primera no puede consentir que subsista una incapacidad física reversible —sobre el particular, valga el inciso, cfr. la obra de W. GERCKE: *Prävention. Rehabilitation. Berufsunfähigkeit*, Munich, 1958—, que es atentatoria a la integridad de la salud; y la segunda puede conseguir sus objetivos de plenitud si están sin colocación grupos sociales con capacidad, más o menos limitada. Cfr. FERNÁNDEZ, ARAGÓN, BORRAJO: *La recuperación profesional*, cit., pág. 31.

(5) Cfr., especialmente, la Ponencia citada de FERNÁNDEZ, ARAGÓN y BORRAJO, páginas 25-27.

7. La *readaptación* se emplea igualmente en tres sentidos:

a) Como noción sin contenido propio, en la Exp. Mot., II, 2, 3.º *in fine*, y en la Base VIII, 32, 3.º

b) Como *reentrenamiento* —término que la L. B. S. S. emplea como sinónimo del anterior—, bien referido a la invalidez, así en la Exp. Mot., II, 9, 1.º, bien al desempleo, en la Base XII, núm. 53.

c) Como noción limitada a una segunda fase, tras la recuperación fisiológica, a través del proceso de formación correspondiente; así en las Bases VIII, núm. 33, 1.º, 3.º y 4.º, y XV, núm. 66, C).

8. La *reeducación*, por último, se utiliza solamente en dos sentidos:

a) Como noción sin contenido propio, en la Exp. Mot., III, 1 y 2, y en la Base V, núm. 18, d).

b) Como noción comprensiva de alguna otra, referida únicamente a la invalidez, en la Base XV, núm. 66, C).

9. Resulta difícil, pues, deducir conclusiones válidas a los efectos de fijar, con cierta uniformidad, la terminología en esta materia. La L. B. S. S. da la impresión de no haber cuidado la nomenclatura, más preocupada, lógicamente, por los fines que por los términos utilizados para concretar aquéllos, dejando quizá la labor para un ulterior período reglamentario; cuando menos, la L. B. S. S. ofrece la ventaja de ofrecer un conjunto amplio de expresiones, paso previo a una tarea sistematizadora de sus respectivos contenidos.

Como, salvo raras excepciones, la L. B. S. S. no vincula ninguno de los términos aludidos a una sola y estricta significación, a los efectos del presente artículo, se proponen significados convencionales, por supuesto, pero unívocos, para cada uno de ellos.

a) Se entiende por *rehabilitación profesional* la noción genérica, comprensiva de todas las demás, representativa, pues, del tipo especial de prestaciones que pretende eliminar, para el futuro, las consecuencias del siniestro.

b) Con el término *recuperación* se designa la primera fase del proceso de rehabilitación; equivale, por tanto, a la superación fisiológica de la situación inicial del inválido.

c) La segunda fase del proceso de rehabilitación viene definida por el término de *readaptación*, cuando se trata de un estado de invalidez, ya que la distinción no es aplicable a los casos de desempleo, pero, en ambos estados de infortunio, consiste en el reentrenamiento del siniestrado para el ejercicio de la misma profesión que viniera realizando con anterioridad a la situación de infortunio (6).

---

(6) El reentrenamiento del parado puede ser necesario, aun sin que ello implique

d) Idéntico significado se propone para la *reeducación*, si bien, con la diferencia de que el reentrenamiento se dirige hacia el ejercicio de otra profesión diferente a la originaria.

Semejante delimitación, sobre ser relativa, está parcialmente elaborada sobre las concepciones doctrinales más conocidas en nuestro país.

## II

### LA IRRUPCIÓN DE LAS PRESTACIONES REHABILITADORAS EN LOS REGIMENES DE PREVISIÓN SOCIAL

#### A) LAS PRESTACIONES REPARADORAS, PRESTACIONES GENUINAS

1. En el origen del Seguro social —fines del siglo XIX—, la idea clave de los regímenes de Previsión era la de *reparar* el daño que aparecía como consecuencia de un infortunio; salvo algunas excepciones, esta reparación consistía en la valoración y compensación económica de dichas consecuencias (7).

2. Un paso considerable, en la evolución, vino representado por la aparición de las prestaciones sanitarias; sin embargo, éstas no pasaron de tener un alcance reparador, o curativo, carácter que suele acompañarlas aún en el presente (8).

3. Se manifiesta así, sin lugar a dudas, la influencia de los esquemas del seguro privado, en los regímenes de Previsión social. Es precisamente en el proceso progresivo de separación entre ambos campos, en el que se sitúa el nacimiento y crecimiento de los otros dos tipos de prestaciones, a saber: las

---

el cambio de profesión, cuando va dirigido a operar el de grupo o categoría profesional; la profesión se entiende, claro está, en el sentido de las Reglamentaciones de trabajo.

(7) Cfr. C. MARTÍ BUFILL: «Naturaleza y sentido de las prestaciones de la Seguridad Social», en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* —en adelante, *R. I. S. S.*—, Madrid, 1955, n. 4, pág. 573; en las págs. 573 y sigs. se consideran los criterios determinadores de las prestaciones, dirigidos a efectuar el cálculo económico implicado por la reparación o, en su caso, indemnización del daño. Ya antes, en la doctrina, O. STEIN: *Funciones y organización del Seguro social*, Madrid, 1933, pág. 3.

(8) Cfr. una excepción, en la *Ponencia* presentada a las II Jornadas Técnicas Sociales del Ministerio de Trabajo, por A. FERNÁNDEZ SALCEDO, y C. MARTÍ BUFILL, con diversos colaboradores: *La protección de la salud en el régimen de prestaciones de la Seguridad Social*, Madrid (separata), 1961, págs. 7 y sigs.; demás, FERNÁNDEZ, ARAGÓN y BORRAJO: *La recuperación profesional*, cit., pág. 30.

*prestaciones preventivas* —dirigidas a evitar la conversión del riesgo en siniestro—, y las *prestaciones de rehabilitación*, con el objetivo de borrar, para el futuro, los efectos de tales siniestros.

## B) LAS PRIMERAS MANIFESTACIONES DE LA ACTUACIÓN REHABILITADORA

1. Resulta difícil, en cualquier sector de la vida social, señalar con exactitud el momento en que aparece, por vez primera, alguna determinada manifestación, máxime si esta manifestación social alcanza, posteriormente, un desarrollo que la sitúa a la cabeza de un sistema u ordenamiento. Tal ha ocurrido, por ello, con las prestaciones de rehabilitación, cuyos precedentes pueden encontrarse en la Edad Antigua, si bien, claro está, fuera de lo que hoy constituyen los regímenes de Previsión o Seguridad sociales. Pero si se prescinde de semejante rigor histórico, parece haber un amplio acuerdo sobre el origen próximo de esta actuación rehabilitadora, precisamente localizada en la necesaria respuesta a los Gobiernos a las consecuencias de las dos últimas conflagraciones mundiales; esto equivale a reconocer que la actuación rehabilitadora aparece, incluso con posterioridad al nacimiento de los primeros Seguros sociales, fuera del campo de la Previsión social (9). Es mucho después cuando tales regímenes de Previsión empiezan a introducir en sus esquemas de aseguramiento las prestaciones de rehabilitación, y entonces se produce otro de los fenómenos sociales de más discutido significado y alcance: el paso de la Previsión a la Seguridad Social (10).

2. Queda fuera del presente estudio la evolución aludida; se pretende aquí, más en concreto, evitar la confusión, a veces frecuente, entre las prestaciones reparadoras, de tipo sanitario, en su aspecto curativo, y las prestaciones rehabilitadoras. La confusión obedece a que, como se ha de ver más adelante, unas y otras prestaciones son, en un primer momento, cuando menos, simultáneas, debido a que el proceso de rehabilitación ha de comenzar a aplicarse precisamente durante el propio proceso curativo. Pese a todo, la distinción es incuestionable, y puede llegarse a ella incluso en el propio sistema patrio.

---

(9) Cfr. una exposición histórica, que demuestra la afirmación contenida en el texto, en J. PÉREZ LEÑERO: *Ideario*, cit., págs. 14 y sigs. La bibliografía sobre inválidos de guerra es abundante: cfr. por todos, L. SPARTY: «Kriegsopferversorgung und Rehabilitation», en *Die Kriegsopferversorgung*, Munich, 1959, págs. 85 y sigs.

(10) Así, por ejemplo, J. A. CUENCA: «Reeducación profesional y colocación de inválidos como prestación de la Seguridad Social», en *Revista Española de Seguridad Social*, Madrid, 1950, n. 4, pág. 441.

3. Con carácter previo conviene señalar que el desarrollo de las prestaciones rehabilitadoras, en el marco de la Previsión, o de la Seguridad Social, no ha sido proporcionado; la causa debe encontrarse en el fraccionamiento de la cobertura de riesgos y, en particular, en el mayor interés demostrado por la cobertura de aquellos riesgos de origen profesional, como el accidente de trabajo, la enfermedad profesional, y, en menor medida, el desempleo. Lo cierto es que las primeras manifestaciones de rehabilitación se ofrecen en el campo de los accidentes de trabajo (11), y que, lógicamente, la distinción, o confusión, entre tales prestaciones y las reparadoras de tipo sanitario, se plantea y se resuelve en este mismo ámbito.

4. La distinción, en la legislación social española vigente, se deduce de la lectura detenida de los artículos 140, 2.º, 142, y 143 del Reglamento de Accidentes de Trabajo —en adelante R. A. T.—, aprobado por Decreto de 22 de junio de 1956; también se refleja en el Decreto de 13-4-1961, con referencia al aseguramiento de las enfermedades profesionales (12), y se recoge, finalmente, al reconocer la exigencia de una adecuada coordinación, en la reciente L. B. S. S. (13). La jurisprudencia ha sentado criterios para reforzar la distinción, al diferenciar entre el *proceso curativo* y el *proceso de reeducación*, «aquél de resultado cierto, éste de éxito problemático»... (14); y la doctrina no ofrece duda alguna al respecto (15).

5. La confusión, a veces, se ha debido a considerar agrupadas, en una sola categoría, las prestaciones reparadoras de tipo sanitario, en su aspecto

---

(11) Cfr. sobre la evolución operada en el sistema español, y en el campo de los accidentes de trabajo, a partir de la Ley de 10-I-1922, J. PÉREZ LEÑERO: *Ideario*, cit., páginas 153 y sigs., con referencia al índice cronológico de disposiciones legislativas sobre rehabilitación profesional de inválidos.

(12) La preocupación se aprecia, asimismo, en la Ley de 22-VII-1961 (cfr. art. 2.º).

(13) Cfr. especialmente Base VI, n. 20: «La asistencia sanitaria se organizará de modo que garantice, a través de un sistema coordinado, la recta aplicación de los medios conducentes a la recuperación y defensa de la salud, a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y al tratamiento que en tales casos haya de dispensarse»...

(14) Cfr., por ejemplo, la S. T. S. de 30-IX-1947 (Aranz., n. 1081).

(15) Así, en la española, M. HERNÁNDEZ MÁRQUEZ: *Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales*, Madrid, 1945, pág. 241; G. BAYÓN: *La nueva legislación de accidentes del trabajo*, Madrid (separata), 1956, pág. 62; C. DEL PESO: «Peculiaridades de la legislación vigente sobre reparación de enfermedades profesionales», *R. I. S. S.*, 1963, n. 4, pág. 806. En el trabajo elaborado por el Seminario de prestaciones sanitarias —adoptado por la Delegación española en el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social—, bajo el título de *Las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social* (Madrid, 1954), el concepto facilitado no comprende las prestaciones de rehabilitación. Cfr. pág. 6.

curativo, y las prestaciones rehabilitadoras; me refiero, es claro, a la categoría de las *prestaciones técnicas*, enfrentada, como tal, a las prestaciones económicas.

Lo que no puede discutirse, en cualquier caso, es la íntima relación que debe existir entre tales tipos de prestaciones, hasta el punto de que el éxito de cualquier programa de Previsión o de Seguridad que las incluya, está supeditado a la adecuada coordinación entre las mismas; y que, además, en la práctica, unas y otras prestaciones han de ir frecuentemente unidas, técnicamente hablando, si bien, desde el punto de vista jurídico, su respectivo régimen pueda diferenciarse y, del mismo modo, haya posibilidad jurídica para distinguir su peculiar naturaleza.

### C) LA PROGRESIVA AMPLIACIÓN DE LAS PRESTACIONES REHABILITADORAS

1. Los esfuerzos doctrinales (16), unidos a la acción internacional (17), y, sobre todo, a los progresos de orden técnico en el campo de la rehabilitación (18), han llevado a un progresivo crecimiento de estas prestaciones. En

---

(16) Cfr. E. M. BURNS: *Social Security and Public Policy*, Nueva York, 1956, páginas 274-5; más en concreto, K. A. JOCHHEIM: *Grundlagen der Rehabilitation in der Bundesrepublik Deutschland*, Colonia, 1958; especialmente, H. SCHÖNER: «Rehabilitation als neue Aufgabe», *Der Sozialversicherungs-beamte und -Angestellte*, Bonn, 1959, páginas 205 y sigs.

(17) Encabezada por el pensamiento pontificio: así, por ejemplo, S. S. Pío XII: «Sertum laetias», A. A. S., vol. XXXI, págs. 635 y sigs. Es particularmente importante la acción de la O. I. T. en este terreno, por medio, especialmente, de sus recomendaciones, así como la acción de otros varios organismos internacionales: la O. N. U., la A. I. S. S., el C. I. S. S., etc. Cfr. J. PÉREZ LEÑERO: *Ideario*, cit., págs. 45-47 y 53-55; FERNÁNDEZ, ARAGÓN y BORRAJO: *La recuperación profesional*, cit., págs. 37-93, 158-9 y 160 a 162; en estos escritos se alude a la evolución operada en este ámbito y a las realizaciones positivas. No faltan tampoco, últimamente, ensayos interestatales de promoción y fomento de la política rehabilitadora; así, por todos, R. COINTRE: «La réadaptation des travailleurs dans le marché commun du charbon et de l'acier», *Droit Social*—en adelante, D. S.— 1957, págs. 550 y sigs. La preocupación ha trascendido y se ha plasmado en los preceptos de la Carta Social Europea.

(18) La bibliografía sobre la rehabilitación, desde este punto de vista, es copiosísima; pertenecen a esta línea todos los estudios sobre medicina del trabajo, referidos a este aspecto concreto de sus fines. Cfr., por ejemplo, P. KOURINDY: *Précis de Kinésithérapie*, París, 2.<sup>a</sup> ed., 1922; L. HASS: *Occupational Therapy*, Milwaukee, 1925; J. H. C. COLSON: *The rehabilitation of the injured. Occupational Therapy*, Londres, 1944; H. BUCKUP: *Taschenbuch der Arbeitsmedizin*, Stuttgart, 1957; más completo que los anteriores, H. MÜNK: *Rehabilitation*, Darmstadt, 1959; en español, por ejemplo, LÓPEZ DE LA GARMA «Rehabilitación de traumatizados», R. I. S. S., 1956, n. 1, págs. 9 y sigs.;

el presente estudio no se puede ir más allá de la simple comprobación del hecho, y, en todo caso, de la remisión a los escritos más representativos sobre el particular.

2. Lo importante es considerar que, en el presente, no se concibe ya una reforma de la Previsión social sin que tal reforma implique la preferente atención por la política rehabilitadora (19). No basta, pues, con la ampliación del campo de aplicación, ni con la extensión de los riesgos cubiertos, ni siquiera con la mejora de las prestaciones. Un régimen de Seguridad Social, entendido en su más estricto significado, requiere, como se viene diciendo, un cambio de rumbo en la política de prestaciones.

#### D) EL CAMBIO DE RUMBO EN LA POLÍTICA DE PRESTACIONES

1. En España se cuenta con un precedente del máximo interés en la política a que se viene haciendo referencia; se trata de la que se ha llamado *Previsión ofensiva*, cuyo alcance y significado son ya sobradamente conocidos (20). Como se ha dicho, en la *Previsión ofensiva* está la idea de que las prestaciones no deben ser simplemente reparadoras; la nueva directriz de la *Previsión ofensiva* es bien distinta del sentido «puramente asistencial de re-

---

T. REVILLA: «Rehabilitación de inválidos», R. I. S. S., 1956, n. 1, págs. 31 y sigs., por citar solamente algunos de los aparecidos en revistas de nuestra especialidad. Ultimamente deben citarse, por su especial valor, las Comunicaciones presentadas al XIV Congreso Internacional de Medicina del Trabajo, celebrado en Madrid en los días 16 a 21 de septiembre de 1963, en el grupo *Traumatología y rehabilitación*.

(19) Cfr., por ejemplo, la Memoria de H. ACHINGER, J. HÖFFNER, H. MUTHESIUS y L. NEUNDÖRFER: *Los Seguros sociales*, Madrid, 1956, págs. 155 y sigs. Y ello en virtud de que, en realidad, la Seguridad Social se concibe, cada vez más, como un elemento de la política económica y social: por todos, J. DOUBLET y G. LAVAU: *Sécurité sociale*, París, 1957, pág. 37; sólo así se explica que, normalmente, el crecimiento de las prestaciones de rehabilitación se fundamente con argumentos sociales y económicos; así, por ejemplo, HARRIS: *The redemption of the disabled*, Nueva York, 1919; H. KESSLER: *Rehabilitation of the Physically Handicapped*, Nueva York, 1953; entre nosotros, J. PÉREZ LEÑERO: *Ideario*, cit., págs. 39-45 y 129 y sigs.; FERNÁNDEZ, ARAGÓN y BORRAJO: *La recuperación profesional*, cit., págs. 31-33 y 35; también la propia Exp. Mot. de la L. B. S. S.: Cfr. I, 9, 1.º: la justificación se lleva, incluso, por una línea humanitaria y espiritualista: en esta tendencia, por todos, SCHIELE-FARBBER: «Über die Rehabilitation von Körperbehinderten», *Arbeit und Sozialfürsorge*, Berlín, 1957, págs. 155 y sigs., y 252 y sigs.

(20) Cfr. sobre el particular, C. DEL PESO: «El Fuero del Trabajo y la Seguridad Social española», *Estudios en homenaje a L. Jordana de Pozas*, t. III, vol. 3.º, Madrid, 1961, págs. 230 y sigs.

paración de daños, que inspiró la Previsión social que pudiéramos llamar clásica» (21).

2. Pero quizá no sea posible apreciar en toda su importancia el cambio de rumbo de la política de prestaciones —con la entrada en escena de las de carácter rehabilitador—, sin contar con algunos presupuestos, condicionantes, por tanto, de sus efectos. Como tales presupuestos hay que señalar, en primer término, el necesario crecimiento del campo de aplicación del sistema, para generalizar, en la medida de lo necesario, la superación del panorama anterior; en segundo lugar, la consideración conjunta de los riesgos protegidos por el sistema, para obviar, de este modo, los en otro caso frecuentes entorpecimientos y limitaciones, provenientes del fraccionamiento de aquéllos. Sólo partiendo de estas premisas es posible enaltecer, en todo su valor, la directriz acogida por la L. B. S. S., en orden a la consideración conjunta de las que llama —superando, más formal que materialmente, el concepto clásico de riesgo— *situaciones o contingencias protegidas* (22). En ello radica una de las más apreciables virtudes de la reforma, a saber, no sólo en la introducción de principios aisladamente revolucionarios —solidaridad nacional, eliminación del lucro etcétera—, sino en la concatenación y escalonamiento lógico de todos ellos, de modo que cada uno, por separado, no encuentre aplicación sin la puesta en práctica de los demás.

---

(21) Cfr. V. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *Política y Seguridad Social* (conferencia pronunciada en Valencia el 16-V-1952), Madrid (separata), 1953, págs. 17-18; del mismo: *De la Previsión social al Plan Nacional de Seguridad Social* (conferencia pronunciada en Almería el 28-III-1953), Almería (separata), 1953, págs. 16 y sigs.

(22) Cfr. Exp. Mot. de la L. B. S. S.: I, 6; Base I, 1.º: «La ordenación de la Seguridad Social quedará articulada sobre una conjunta consideración de las contingencias y situaciones objeto de cobertura»... Además, han resaltado el principio, el propio Ministro de Trabajo, en su discurso pronunciado en el Palacio de Fomento de Trabajo, en Barcelona, el 29-X-1963 (cfr. págs. 6-7 del texto a ciclostil, distribuido por el Ministerio de Trabajo); también R. CABELLO DE ALBA: *La reforma de la Seguridad Social* («Asociación para el progreso de la dirección»), Madrid, 1963, págs. 11-13; M. ALONSO OLEA: *Sobre los principios cardinales del Proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social*, Barcelona, 1963, págs. 8-9.

III

LAS PRESTACIONES REHABILITADORAS EN LA LEY DE BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A) LA REHABILITACIÓN, DIRECTRIZ INFORMADORA DE LA REFORMA

1. Como es bien sabido, la L. B. S. S. está informada por ciertas directrices, «las cuales además de conferirle su más alto valor, resumen el alcance de la reforma», según expresa su Exp. Mot. (I, 2). Una de estas directrices es la preocupación preferente por los servicios de recuperación y rehabilitación.

2. La Exp. Mot. contiene, en esta materia, una auténtica teoría general sobre las prestaciones y servicios de rehabilitación. Parece conveniente, por tanto, la reproducción de sus pasajes más representativos: «Respecto de muy numerosas situaciones, los problemas más arduos y difíciles, y quizás por ello los menos abordados, comienzan cuando el siniestro ha concluido de surtir sus efectos inmediatos, dejando tras sí la secuela de una invalidez permanente. La recuperación física o fisiológica del inválido, cuando ésta es posible, o en otro caso, su readaptación y reentrenamiento para una nueva profesión, son objetivos a cumplir, tanto desde el punto de vista estrictamente humano e individual, devolviendo al inválido la conciencia de su dignidad personal y de su utilidad social, cuanto desde el punto de vista estrictamente económico al hacer posible su reincorporación al proceso productivo. No puede discutirse por ello que los costos de recuperación, por cuantiosos que puedan parecer, son ínfimos al lado del derroche de recursos humanos, sociales y económicos e implican el consentir situaciones permanentes de invalidez si éstas son corregibles. En tal sentido la Ley se propone hacer uno de los ejes de la reforma que en ella se contiene: los servicios de recuperación y rehabilitación para trabajadores inválidos, concibiendo la propia recuperación en sentido amplio como un derecho y como un deber de la persona, basado aquél en el reconocimiento de su dignidad humana y de su potencial económico, y fundado éste en el principio general de solidaridad nacional de esfuerzos. Ante el caso concreto, sin mengua ni atentado a los derechos inviolables del individuo sobre su propia persona, los servicios de recuperación tratarán a toda costa de que el inválido vuelva a su antiguo trabajo o que adquiera la aptitud necesaria para prestar otro distinto en consonancia con su capacidad reducida»... (I, 9); «mientras que en los supuestos de incapacidades parciales o totales, salvo ex-

cepciones optativas muy justificadas, por razón de la edad, aquella (la pensión vitalicia) se sustituya por cantidades alzadas según baremo y por la intensificación de las prestaciones técnicas de readaptación y rehabilitación, exigencia primaria a la que la Ley supedita la cuantía y duración de las prestaciones económicas. De ello es un buen exponente, si se prescinde de los Servicios sociales, la revisibilidad, en todo tiempo, de las declaraciones de incapacidad, determinada por agravaciones, mejorías o errores de diagnóstico»... (II, 3.º, *in fine*); «Una de las preocupaciones principales de la Ley es la de potenciar al máximo, frente a las clásicas prestaciones económicas, el acceso de las personas comprendidas en su campo de aplicación, a las de carácter técnico, tanto preventivas como recuperadoras, rehabilitadoras y reeducadoras»... (III, 2).

De la doctrina expuesta se pueden deducir, en la tarea interpretativa correspondiente, principios de gran utilidad a la hora de estudiar el régimen jurídico de las prestaciones de rehabilitación, ya que dada, por el momento, la parquedad normativa sobre la materia, la *voluntas legislatoris*, auténticamente plasmada en la Exp. Mot., constituye un instrumento de valor inigualable ante la necesidad de marcar criterios y señalar soluciones, a veces ni siquiera enunciadas en la parte dispositiva de la L. B. S. S.

Por la misma razón apuntada, puede ser de utilidad recoger las afirmaciones realizadas por el Ministro de Trabajo y por el Director general de Previsión, en relación con esta materia.

3. En dos ocasiones se ha referido Romeo Gorria, con particular solemnidad, al fundamento y significado de las prestaciones de rehabilitación. En la primera de ellas, expresó: ... «No podemos tener la Seguridad Social con una dolorosa estela de inválidos vitalicios, preocupándose solamente del sostenimiento de su pensión. A estos disminuídos hemos de recuperarlos no solamente para el trabajo; tenemos que recuperarlos, sobre todo, para la sociedad, para ellos mismos, con el fin de incorporarlos a esta comunidad nacional de la que forman parte y de la que son miembros. Por el hecho de su accidente, estos trabajadores no pierden ningún derecho ni su condición de miembros de esa comunidad nuestra; por el contrario, nos exigen, todavía, más apremiantemente, la tutela que ella y nosotros les debemos»... (23). En la segunda, si cabe más importante por el significado del acto en el que tuvo lugar, y por la intencionada elección del tema, añadió: ... «Es el capítulo de la rehabilitación en el que el Proyecto ha sido estudiado y redactado con mayor desvelo y con mayor emoción. Las cifras de accidentes son elevadísimas en España. Y todos

---

(23) Cfr. el discurso pronunciado en Barcelona el 29-X-1963, texto a ciclostil, páginas 8-9.

Los días quedan en la cuneta de la existencia, condenados a una vida miserable, y, sobre todo, desplazados de la convivencia y de la consideración que se les debe, unos hombres que dieron al trabajo su esfuerzo y su sacrificio. Yo no puedo olvidar tan tristes imágenes de inválidos en el trabajo como he encontrado en mi camino. A esos hombres había que restituirles al plano de dignidad y de bienestar que les corresponde. Pero su reinstalación en la sociedad no se alcanza con una pensión casi siempre insuficiente. Sólo en casos extremos está justificada la pensión. Mientras la ciencia ofrezca recursos para hacer del inválido un hombre capaz para ganarse la vida por sí mismo, para realizar un trabajo y para obtener un salario, constituye una grave injusticia para la sociedad y para el trabajador negarle la rehabilitación y condenarle a la condición de pasivo, de lastre inútil, de desheredado de la comunidad a la que ofreció su tributo de sangre. Para restituir a nuestros inválidos a la actividad profesional y a la alegría de sentirse otra vez útiles a la comunidad, no podemos regatear esfuerzo alguno. Queremos que una vez cumplido el proceso de rehabilitación y de readaptación las puertas de las empresas estén abiertas de par en par para ellos. No sólo porque serán trabajadores en plenitud de rendimiento para la actividad que se les haya asignado, sino porque en el seno de la empresa deberán ser un motivo de orgullo permanente»... (24).

4. También Cabello de Alba se ha referido a esta directriz de la L. B. S. S. en una línea de argumentación parecida: «No podemos olvidar que, según nuestras convicciones religiosas y políticas, el hombre es un portador de valores eternos. No podemos olvidar que los minusvalentes son también hombres, y, como hombres, con una dignidad personal y una utilidad social que es necesario reconocer y potenciar»... (25)

5. Es evidente que el alcance de la reforma es particularmente importante en el ámbito de los accidentes de trabajo; pero, como ya tuve ocasión de expresar, no cabe limitar a éste el significado de las prestaciones rehabilitadoras. Sin embargo, insistiendo ahora, por su mayor interés, en aquel ámbito, parece que la reforma está llamada a resolver un problema decisivo y, hasta la fecha, no satisfactoriamente resuelto. Así, se ha puesto de relieve un fenómeno ordinario en el campo de la Previsión social: la conservación indefinida de la situación de pensionista, una vez adquirida, con muy raras excepcio-

---

(24) Cfr. el discurso pronunciado el día 27-XII-1963, ante el pleno de las Cortes Españolas, en defensa de la L. B. S. S., en la edición preparada por el I. N. P., 1964, pág. 11.

(25). Cfr. *La Reforma de la Seguridad Social*, cit., págs. 14-15.

nes (26). Es indudable que, para el futuro, han de obviarse estos inconvenientes, al flexibilizar el procedimiento de revisión de incapacidades, por un lado, y al institucionalizar los procesos de rehabilitación (27).

6. Hasta ahora, las manifestaciones existentes en nuestro sistema, de prestaciones rehabilitadoras, con ser ya apreciables, estaban a falta de la debida institucionalización, como reiteradamente venía acusando la doctrina (28). Como se ha podido leer en los pasajes de la L. B. S. S. anteriormente transcritos, no se limita aquélla a establecer tales prestaciones, sino que, dando un paso más, necesario para su efectividad, prevé la constitución de los oportunos servicios, y prevé la creación de un órgano, el Instituto Nacional de Seguridad, Rehabilitación y Accidentes, para desarrollar las funciones que reglamentariamente se determinen (así, Base XVII, núm. 71), las cuales, naturalmente, responderán a su denominación y carácter.

## B) RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PRESTACIONES DE REHABILITACIÓN

### a) Clases de prestaciones rehabilitadoras. Criterios

1. Según el criterio que se adopte (29), cabe clasificar las prestaciones de muy diversas formas; con relación a las prestaciones rehabilitadoras, auténticas prestaciones especiales (30), vamos a utilizar tres criterios, tomando como base: la *contingencia a superar*, la *exigibilidad de la prestación* y su *inmediatez*, respectivamente.

2. Tras la consideración aislada de cada uno de estos criterios, y de las modalidades de prestaciones resultantes, será preciso llevar a cabo una apre-

---

(26) Cfr. ACHINGER, HÖFFNER, MUTHESIUS y NEUNDÖRFER: *Los Seguros sociales*, cit., págs. 168 y sigs.

(27) De ningún modo puede confundirse la operación *administrativa* de la revisión, con la prestación *técnica* de rehabilitación; la distinción, ya anteriormente, fué señalada por el profesor E. PÉREZ BOTIJA: «Los infortunios o accidentes del trabajo en la nueva legislación española», *Revista di diritto internazionale e comparato del lavoro*, separata, sin fecha, pág. 212, nota 30.

(28) Cfr. J. PÉREZ LEÑERO: «La rehabilitación como derecho de la Seguridad Social», *R. I. S. S.*, 1959, n. 1, pág. 17.

(29) Con carácter general, cfr. G. CANELLA: *Corso di diritto della previdenza sociale*, Milán, 1959, págs. 339 y sigs.

(30) Cfr., por todos, E. PATRIZI: «Il diritto alle speciali prestazioni di grandi invalidi del lavoro», *Rivista italiana della previdenza sociale*, 1960, págs. 1025 y sigs.

ciación de conjunto, plasmada en un cuadro; este cuadro resumirá, precisamente, las prestaciones rehabilitadoras que establece la L. B. S. S.

a') *Criterios clasificatorios.*—1. *Por la contingencia a superar* son dos las prestaciones rehabilitadoras establecidas por la L. B. S. S., a saber, las prestaciones de invalidez y las prestaciones de desempleo. No es extraño, por otra parte, que la rehabilitación se centre en estas dos esferas, pues son precisamente la política de la salud y la política de pleno empleo, las dos grandes ramas de la política de la Seguridad Social (31).

a'') *Prestaciones rehabilitadoras de invalidez.*—Se parte de la base de considerar la invalidez como una situación unitaria de infortunio (32), de acuerdo con los preceptos de la Base VIII de la L. B. S. S.

b'') *Prestaciones rehabilitadoras de desempleo.*—Ya se dijo que la limitación de las prestaciones rehabilitadoras a la situación de invalidez era sólo aparente en la L. B. S. S.: en realidad, de la lectura detenida de la Base XII, número 53 de aquélla, se deduce el reconocimiento, y hasta la importancia, de tales prestaciones, en esta segunda esfera de infortunio (33).

2. *Por su exigibilidad*, las prestaciones de rehabilitación se dividen en dos grupos:

a'') *Prestaciones exigibles*, en cuanto que la L. B. S. S. determina que tales prestaciones de rehabilitación son un derecho de las personas incluídas en su campo de aplicación (34). Este reconocimiento se realiza, con carácter general, para los dos grupos de prestaciones de rehabilitación aludidas en el número

(31) Cfr. FERNÁNDEZ, ARAGÓN y BORRAJO: *La recuperación profesional*, cit., pág. 31.

(32) Sobre el fraccionamiento del riesgo, en el anterior sistema, cfr. E. BORRAJO: *Estudios jurídicos de previsión social*, Madrid, 1963, págs. 149 y sigs. Una consideración de las causas y efectos de los riesgos, en P. ROSTOCK: *Entscheidung des Reichversicherungsamtes über den Zusammenhang zwischen Unfall und Erkrankungen*, Stuttgart, 1931. Vid. *infra*, nota 62.

(33) Con carácter más general, vid. la propia Exp. Mot., III, 4, de la L. B. S. S. Sobre la importancia de las prestaciones rehabilitadoras en caso de desempleo, cfr. G. BOLDT, P. DURAND, P. HORION, A. KAYSER, L. MENGONI y A. N. MOLENAAR: *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione*, Milán, 1961, págs. 78 y sigs., 188 y sigs., 220 y sigs., 351 y sigs., 424 y sigs., 497 y sigs., 559 y sigs. Además, sobre el especial significado de la rehabilitación en la situación de desempleo, FRIEDENSBURG: «Zur Arbeitsvermittlung Körperbehinderter», en *Arbeitsblatt der britischen Besatzungszone*, 1948, n. 7, páginas 216 y sigs. (abordando interesantes problemas, propios igualmente de la situación de invalidez, en relación con la ocupación); más en general, D. MARSH: *National Insurance and assistance in Great Britain*, Londres, 1950, págs. 45 y sigs.; también, E. M. BURNS: *Social Security and Public Policy*, cit., pág. 254.

(34) J. PÉREZ LEÑERO: *Ideario*, cit., págs. 73 y sigs., se refiere a las prestaciones rehabilitadoras como derecho.

anterior: así, Exp. Mot. I, 9, 2.º; Bases V, 18, b), *in fine*; VIII, núm. 32, 3.º y núm. 33, 1.º, y XII, núm. 50, d).

b") *Prestaciones no exigibles*, cuyo tratamiento plantearía, de realizarse en su total dimensión, el problema de la Asistencia social. Prescindiendo aquí, naturalmente de semejante problema general, y habida cuenta de que el régimen asistencial establecido por la L. B. S. S. no es un régimen complementario del régimen de Seguridad Social (35), sino un régimen simplemente complementario de sus prestaciones (36), la no exigibilidad de las prestaciones se entiende sólo con respecto a los incluidos en el campo de aplicación de la L. B. S. S. —y no, por supuesto, respecto de las personas eventualmente destinatarias de los beneficios de la beneficencia pública o asistencial social, en sentido estricto—, únicos perceptores de aquellas prestaciones en los casos y condiciones que se establezcan (37). Estas prestaciones asistenciales no exigibles están establecidas en la Base XVI, núm. 67 de la L. B. S. S.

3. Por la *inmediatividad de su atribución*, las prestaciones rehabilitadoras exigibles puedan ser, en el tenor de la L. B. S. S., prestaciones inmediatas (ya reguladas) o prestaciones mediatas (por regular).

a") *Prestaciones inmediatas* son, como se dice, las prestaciones rehabilitadoras creadas y reguladas por la L. B. S. S., con régimen jurídico establecido por la misma; aunque, respecto de ellas, falte fijar, reglamentariamente, algún extremo o detalle que lo complete. Señ, por ejemplo, las prestaciones establecidas en la Base VIII, núm. 33, 3.º

b") *Prestaciones mediatas* son, por el contrario, aquellas prestaciones simplemente creadas por la L. B. S. S., cuyo régimen jurídico no se prevé, sin em-

(35) Esta es la razón de que, aun después de la entrada en vigor de la L. B. S. S., no quede afectado el régimen asistencial a cargo, en el presente, del Ministerio de la Gobernación. Sin embargo, no faltan intentos doctrinales que defiendan la unificación de la Seguridad Social y de la Asistencia social. Cfr. por todos, G. BEZERRA DE MENEZES: *A segurança social no Brasil*, Río de Janeiro, 1961, págs. 189 y sigs. No obstante, en general, la doctrina reconoce la afinidad, pero defiende la autonomía de la asistencia social; así, por todos, W. ROHRBECK: «Der Begriff der Sozialversicherung und ihre Abgrenzung zur Versorgung und Fürsorge», en *Gegenwartsfragen sozialer Versicherung*, Heidelberg, 1950, págs. 17 y sigs.

(36) Así, expresamente, la Exp. Mot., de la L. B. S. S.: «Dentro de la Seguridad Social, la asistencia se configura por la ley como un sistema complementario, en casos límite, de la protección dispensada por la primera; pero no se trata tanto de un régimen complementario de la Seguridad Social como sistema, cuanto de un régimen complementario de sus prestaciones. Cfr. III, 5, 2.º

(37) Cfr. Bases I, II y V; además, *infra*, III, B, b). Sobre los destinatarios de la asistencia, en sentido propio o estricto, cfr. por todos, V. M. COLOMBO: *Principii ed ordinamento della assistenza sociale*. Milán, 1959, págs. 91 y sigs.

bargo, en la misma, debiendo ser objeto de ulterior fijación. Así, es el caso de las prestaciones rehabilitadoras por desempleo, establecidas en la Base XII, número 50, d).

Conviene, pues, distinguir, claramente, las prestaciones no exigibles de las prestaciones exigibles pero de atribución mediata, es decir, aquellas respecto de las que, de momento, falta la regulación mínima para conocer su régimen jurídico. En el ejemplo propuesto, la argumentación diferenciadora sería la siguiente: las prestaciones no exigibles son, como puede deducirse de la lectura de los preceptos de la L. B. S. S. a ellas dedicadas, de atribución potestativa: «La Seguridad Social, con cargo a los fondos que a tal efecto se determinen, podrá dispensar»... (Base XVI, núm. 67). Las prestaciones exigibles, de atribución mediata, son, por el contrario, de carácter obligatorio: «La situación de desempleo... determinará según los casos y con sujeción a las normas reglamentarias, la concesión de los beneficios siguientes: *prestaciones complementarias*»... (Base XII, núm. 50, d). Nada significa el que, más adelante, la propia L. B. S. S. establezca que «el régimen de desempleo *podrá* destinar parte de sus fondos, de conformidad con las disposiciones que dicte el Ministerio de Trabajo, a fines de formación intensiva profesional, así como a la readaptación de los trabajadores desocupados a las técnicas y profesiones más adecuadas a la política de empleo» (Base XII, núm. 53), pues no puede confundirse la exigibilidad de una prestación, con las fuentes utilizadas para su financiamiento. El núm. 53, por tanto, no puede considerarse como limitativo o condicionante del derecho terminantemente establecido en el apartado d) del núm. 50, ya que bajo la expresión de *prestaciones complementarias* hay que incluir, forzosamente, y pese a la redacción, aparentemente restrictiva, del número 52, junto con otras diversas, las prestaciones de rehabilitación profesional. En la práctica, si el régimen de desempleo *no destina parte de sus fondos* a la satisfacción de tales prestaciones, los fondos en cuestión tendrán una procedencia distinta, seguramete de carácter extraordinario. La afirmación no resulta comprometida si se observa que ya cuenta con precedentes en nuestro sistema de Previsión social, y, más en concreto, en el propio *Seguro Nacional de Desempleo* (38).

Resuelta así la cuestión precedente, queda todavía otra de mayor dificultad.

---

(38) Como se sabe, la aportación del Estado a la Previsión social ha sido puramente episódica en estos últimos años; al establecer el Seguro Nacional de Desempleo, sin embargo, por Ley de 22-VII-1961, el Estado regularizó e incrementó sus aportaciones. Confróntese art. 15, 3, de la citada Ley. Serían igualmente normas a citar las dictadas sobre los planes de inversiones del Fondo Nacional de Protección al Trabajo. Hay que tener en cuenta, finalmente, que la fórmula utilizada por la L. B. S. S. es copia, casi literal, de la utilizada por el art. 20 de la Ley citada, de 22-VII-1961.

si cabe; se alude al carácter de las prestaciones derivadas de la puesta en práctica de los Servicios sociales establecidos por la L. B. S. S. El análisis de semejante carácter obliga, previamente, a matizar el alcance de los expresados Servicios sociales y el alcance de la Asistencia social.

De la simple lectura de la Exp. Mot. de la L. B. S. S., se desprende una diferencia sensible: los Servicios sociales son, al igual que la Asistencia social, formas complementarias del régimen de prestaciones básicas de Seguridad Social, previstas en la Ley. Pero mientras que los primeros tienen carácter ordinario —«como complemento de las prestaciones otorgadas ante las diversas situaciones y contingencias previstas, se regulan Servicios sociales con funciones definidas en orden a»... (III, 1)—, las prestaciones asistenciales presentan un innegable carácter extraordinario: «Dentro de la Seguridad Social, la asistencia se configura por la Ley como un sistema complementario en casos límite de la protección dispensada por la primera»... (III, 5, 2.º, *initio*).

En cambio, de la parte dispositiva de la L. B. S. S., parece desprenderse la igualación de ambos sistemas complementarios. Así, en las Bases dedicadas a cada uno de ellos, se lee: «Como complemento de las prestaciones correspondientes a las situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social, ésta podrá extender su acción a los Servicios sociales que a continuación se mencionan»... (Base XV, núm. 66); y, «la Seguridad Social, con cargo a los fondos que a tal efecto se determinen, podrá dispensar»... (Base XVI, núm. 67).

Por esta analogía no está reconocida en el contexto de la L. B. S. S.; así, acudiendo a la Base V, *Acción protectora*, auténtica Base general y determinante del alcance objetivo de la Ley, se aprecia el carácter de los Servicios sociales. Dice así la L. B. S. S.: «La acción protectora de la Seguridad Social, en las condiciones que se determinen en la presente Ley, comprenderá: «... Los Servicios sociales que, dentro de los límites de los recursos financieros, le corresponda asumir o le fueren asignados en materia de asistencia»... Base V, núm. 18, d), *initio*). De aquí pueden desprenderse, en resumen, las conclusiones siguientes:

— Los Servicios sociales forman parte de la acción protectora de la Seguridad Social; no otro es el sentido de la palabra *comprenderá*, utilizada por el legislador.

— Dada la multiplicidad de acepciones que la expresión *Servicios sociales* presenta, por lo que es difícil de utilizar unívocamente, y dada, con mayor motivo, la dilatada gama de posibilidades resultantes de la puesta en práctica de tales servicios, la L. B. S. S. parece preceptuar que, además de prestaciones derivadas de los mismos, los Servicios sociales son auténticos *servicios*, cauces para la facilitación de otros tipos de prestaciones, por ejemplo, las *asistenciales*; así creo interpretar el tenor legal... «o le fueren asignados en materia de asistencia»...

— Precisamente, por la razón anteriormente apuntada, la Base XV alude, sólo, a ciertos Servicios sociales (Higiene y Seguridad, Medicina preventiva, Reeducación y Rehabilitación de inválidos y Acción formativa), con la particularidad de que ni todos estos servicios tendrán una misma importancia o alcance —la L. B. S. S., al decir: «... ésta *podrá extender* su acción a los Servicios sociales que a continuación se mencionan»..., lo que hace es señalar que son éstos, los indicados, *posibles servicios*, y no los únicos que pueden establecerse—, ni siquiera todos tendrán garantizado su establecimiento, ni desde luego serán los únicos que puedan establecerse, en cumplimiento de la Base V.

— Las prestaciones complementarias derivadas de la puesta en práctica de los Servicios sociales son, de acuerdo con los anteriores criterios clasificatorios, prestaciones exigibles mediatas, es decir, y por lo que a nosotros importa, prestaciones rehabilitadoras exigibles pero, de momento, no reguladas, aunque sí creadas, por la L. B. S. S.

— Del sentido de la Base V de la L. B. S. S. parece desprenderse que toda una serie de prestaciones —las que no sean puramente recuperadoras, bien económicas, bien sanitarias—, se dispensarán a través de los Servicios sociales que se establezcan; este será el caso, en la práctica, de las prestaciones preventivas y de las prestaciones de rehabilitación. Ocurrirá, por tanto, respecto de ellas, que tales prestaciones serán o *prestaciones básicas* —si bien facilitadas a través del cauce de un Servicio social— o *prestaciones complementarias*, derivadas de la puesta en práctica de un Servicio social. Además de éstas habrá que admitir la existencia de prestaciones asistenciales *complementarias* —no exigibles—, facilitadas o no a través del cauce del Servicio social.

— Las prestaciones rehabilitadoras, en caso de desempleo, establecidas en la Base XII, son prestaciones *básicas* del régimen de Seguridad Social, aunque, debido a que el legislador era consciente de la institucionalización de los Servicios sociales, se haya hablado, en general, de *prestaciones complementarias* (Base XII, núm. 50, d); junto a ellas, las prestaciones derivadas de la puesta en práctica de tales Servicios sociales, y propias de los mismos, son prestaciones *complementarias* en el sentido que a las mismas otorga la Exp. Mot. de la L. B. S. S. (III, 1), así como las eventuales prestaciones asistenciales.

— Sin valorar suficientemente estos dos sentidos de los Servicios sociales, en la L. B. S. S., no resulta posible entender el alcance ni el significado de los mismos (39).

b') *Cuadro de prestaciones rehabilitadoras en la L. B. S. S.*—De la combina-

(39) Sobre diversas acepciones de la expresión *Servicio social*, J. PÉREZ LEÑERO: «Los Servicios sociales. Su naturaleza y fundamento», *R. I. S. S.*, 1962, n. 6, págs. 1443 y siguientes. El significado de la expresión es peculiar en el mundo anglosajón; por todos, P. HALL: *The social service of modern England*, Londres, 1960.

ción de los anteriores criterios clasificatorios, resulta el siguiente cuadro de prestaciones rehabilitadoras:

1. *Prestaciones exigibles inmediatas, por invalidez:*

a") *Por invalidez.* Las prestaciones rehabilitadoras, en este supuesto, constituyen un conjunto, dirigido a conseguir, en último término, la efectiva reintegración del inválido a la vida activa, bien en la misma profesión (*readaptación*), bien en otra distinta (*reeducación*), y ello siempre tras el correspondiente proceso de *recuperación fisiológica*. La L. B. S. S. alude, concretamente, a las siguientes manifestaciones o modalidades de prestaciones rehabilitadoras, en los casos de invalidez:

α) *Tratamientos de recuperación fisiológica*, de acuerdo con lo establecido en la Base VIII, núm. 33, 1.º de la L. B. S. S.: «La incapacidad total o parcial del trabajador para su profesión habitual determinará el derecho a los tratamientos de recuperación fisiológica»... Estos tratamientos habrán de dispensarse por medio de los Servicios sociales que al efecto se establezcan —«el régimen de Seguridad Social organizará, con la amplitud necesaria, los centros y servicios de recuperación fisiológica, reeducación y rehabilitación profesional de los trabajadores inválidos» (Base XV, núm. 66, C)—, o bien a través del Instituto Nacional de Seguridad, Rehabilitación y Accidentes, cuyas funciones, sin embargo, no se fijan en la L. B. S. S. (Base XVII, núm. 71). En definitiva, es claro, que una de las funciones que al mismo correspondan consistirá precisamente en la adecuada coordinación de cuantos organismos y centros intervengan en las técnicas de recuperación a que se viene haciendo mención. Es pensable, incluso, dentro de esta acción coordinada —que, dicho sea de paso, late a lo largo de la Ley, por ejemplo, en la Base VI, núm. 20 y número 26—, la actuación concertada de los establecimientos que, en el presente, y en nuestro país, se ocupan de las tareas de recuperación, fuera incluso del panorama de la Previsión social (40).

β) *Cursos de formación profesional precisos para la readaptación y reeducación*, en cuanto fase siguiente a la representada por los procesos de recuperación fisiológica, según el propio tenor de la Base VIII, núm. 33, 1.º: «... y a los cursos de formación profesional precisos para su readaptación y rehabilitación»...

λ) *Ayudas económicas*, a efectos de posibilitar las prestaciones anteriores, garantizando el éxito de las mismas. Determina la L. B. S. S. que, «entre tanto sean llamados a dichos tratamientos, y durante los procesos de readaptación y

(40) De hecho, la doctrina condiciona el éxito de los procesos de rehabilitación a la que llama *pluralidad-coordinada*; así, J. PÉREZ LEÑERO: *Ideario*, cit., págs. 83 y sigs. Una detallada exposición de los establecimientos que prestan funciones de rehabilitación, en FERNÁNDEZ, ARAGÓN y BORRAJO: *La recuperación profesional*, cit., págs. 59 y sigs.

rehabilitación, tendrán derecho a una prestación económica compatible con las becas o salarios de estímulo»... (Base VIII, núm. 33, 3.º). Se distinguen, por tanto, con toda claridad, tres tipos de ayudas económicas, de distinta naturaleza y carácter :

1.ª *Ayuda económica previa al proceso de recuperación fisiológica*, compatible con la percepción de cantidad alzada a que alude la Base VIII, número 33, 1.º, *in fine*. Esta cantidad alzada no se estudia dentro de las ayudas económicas de carácter rehabilitador, porque se trata, desde luego, de una prestación *reparadora, sustitutiva*, junto con las prestaciones de rehabilitación a que se alude en el presente número 1, de la antigua pensión vitalicia en casos de incapacidades permanentes.

2.ª *Ayuda económica durante los procesos de readaptación y reeducación*, compatible, por supuesto, con la anterior ayuda económica y, al igual que ésta, con la cantidad alzada de carácter reparador.

3.ª *Becas o salarios de estímulo*, dirigidos a fomentar el interés por los procesos de rehabilitación, en su conjunto. Estas becas o salarios de estímulo —que cuentan con interesantes precedentes en el marco de la Previsión social— son también compatibles con las prestaciones económicas, reparadoras y rehabilitadoras, reseñadas anteriormente (41).

δ) *Facilitación de trabajo efectivo*, lógica finalidad de las prestaciones rehabilitadoras y, en este sentido, última fase de las mismas. En el presente estudio se prescinde de la consideración doctrinal del llamado *trabajo obligatorio*, en sus diversas acepciones, y se considera únicamente la normativa de la L. B. S. S. (42). A tal efecto, preceptúa la Ley que, «sin perjuicio de las normas

(41) Sobre sistemas de estímulo, vid. J. PÉREZ LEÑERO: *Ideario*, cit., págs. 74-5; sobre otras ayudas —gastos de viaje, etc.—, págs. 149-150. En materia de estímulo hay que calcular las ayudas de modo que ni sean tan poco apreciables que disuadan de la asistencia a los procesos, ni tan elevadas que fomenten la innecesaria continuación de los mismos. Así, sobre el particular, W. L. BUXTON: «Los entes de rehabilitación profesional de Gran Bretaña, en *Revista Internacional de Trabajo* —en adelante, R. I. T.—, Ginebra, 1953, n. 6, pág. 605.

(42) La consideración doctrinal del trabajo obligatorio presenta diversos aspectos, uno de los cuales afecta, incluso, a la fuente de la relación jurídica laboral. Cfr. con carácter muy general, M. ALONSO GARCÍA: *Derecho del trabajo*, Barcelona, 1960, t. II, páginas 13 y sigs. Desde el punto de vista que interesa al presente trabajo, no puede olvidarse la solución de estimular a las empresas, junto a la posibilidad de imponerles el empleo obligatorio; así, por ejemplo, el tenor del art. 15, 2. final, de la *Carta Social Europea*, firmada en Turín el 18-X-1960 —cfr. en *Serie Legislativa* de la O. I. T. «Int.» 4 de 1961—, y, entre nosotros, sobre el particular, M. RODRÍGUEZ PIÑERO: «Antece-

que se establezcan sobre los cupos de readaptados y rehabilitados a que habrán de dar ocupación las empresas, en proporción a sus plantillas respectivas, y de las que se dicten sobre readmisión por las mismas de sus propios trabajadores una vez terminados los correspondientes procesos de readaptación y rehabilitación, se montarán centros pilotos para el empleo de quienes se hayan beneficiado de tales procesos» (Base VIII, núm. 34). De modo que los medios establecidos por la L. B. S. S. para conseguir el *trabajo efectivo* de los rehabilitados son los siguientes:

1.º *Trabajo de la misma empresa*, lo que llevará implícito, normalmente, el trabajo en la misma profesión; parece ser que la Ley pretende establecer, para el futuro, un efectivo sistema que acabe con la insatisfactoria situación actual en esta materia, limitando las amplias facultades reales de las empresas para prescindir de su personal incapacitado, aun rehabilitado (43).

2.º *Trabajo en otras empresas* y, normalmente, en actividades profesionales distintas de la originaria (44).

En cualquiera de ambos casos se plantearán, en la práctica, difíciles problemas en relación con la retribución que tales trabajadores rehabilitados hayan de recibir de las empresas que los empleen, máxime al tener en cuenta que, desaparecida la pensión vitalicia reconocida hasta ahora, por ejemplo, en el ámbito de la legislación de accidentes de trabajo, el descuento anteriormente autorizado (art. 45 R. A. T.) deberá ser eliminado, calculando, pues, la retribución de tales trabajadores de acuerdo con su rendimiento, y cuando éste no dé lugar, cuando menos, al salario mínimo previsto para el grupo y categoría profesionales a los que el trabajador pertenezca, habrá de ser completado del modo que reglamentariamente se determine, dando entrada, pues, al régimen del llamado *trabajo protegido*. En tales casos, sin embargo, parece preferible colocar a los rehabilitados o en empresas especiales —a cargo de rehabilitados, por ejemplo— o en centros similares a los que están ya previstos en la L. B. S. S. (45).

---

dentes, génesis y significado de la "Carta Social Europea", R. P. S., Madrid, 1962, n. 53, páginas. 161 y sigs.

(43) El problema ha sido estudiado con detalle por E. BORRAJO: «Derecho al empleo y seguridad social del trabajador incapacitado por accidente de trabajo», R. I. S. S., 1956, número 1, págs. 98 y sigs. El autor citado valora negativamente la aparente solución de la Orden de 31-V-1950, y, positivamente, en cambio, la solución apuntada por algunas Reglamentaciones de trabajo.

(44) Cfr. E. PÉREZ BOTIJA: *Salarios*, Madrid, 1944, pág. 264.

(45) Cfr. FERNÁNDEZ, ARAGÓN y BORRAJO: *La recuperación profesional de inválidos*, cit., pág. 49.

3.º *Trabajo en centros piloto*, máximos exponentes del sistema de trabajo protegido (46); la necesidad de estos centros queda fuera de toda duda; su dependencia, quizá, del Instituto Nacional de Seguridad, Rehabilitación y Accidentes parece asegurar la necesaria coordinación, presupuesto de su eficacia.

La L. B. S. S. no prevé expresamente el supuesto posible de que no produzcan resultado positivo los procesos de recuperación fisiológica caso, por ejemplo, de que tenga lugar una agravación en la incapacidad inicialmente apreciada. No cabe duda, sin embargo, que la situación tiene fácil solución en el contexto de la Ley, debido, por una parte, a la flexibilidad del procedimiento de revisión —Base VIII, núm. 36—, y por otra, a la opción establecida en la propia Base VIII, núm. 33, 4.º, fácilmente extensible a hipótesis como la enunciada.

Puede ocurrir, finalmente, que, operada la recuperación fisiológica e incluso, en mayor o menor medida, la readaptación o reeducación profesional, el rehabilitado no encuentre trabajo efectivo. A pesar de que la situación es difícilmente imaginable —si se valora la gama de posibilidades examinadas y, muy en particular, la creación de los centros piloto—, ni siquiera en tales excepcionales supuestos ha olvidado la Ley prever una solución en consonancia con el problema, y a tal efecto establece que, «concluida la readaptación profesional, de no encontrar empleo, se entenderán comprendidos en el régimen de la Base XII», relativa al desempleo (Base VIII, núm. 33, 3.º, *in fine*). Esta eventual asimilación de los rehabilitados a los parados determina el derecho, para los primeros, a todas las prestaciones rehabilitadoras establecidas a favor de los segundos. De este modo, la L. B. S. S. no desconoce ninguna de las medidas necesarias para llevar a la práctica las prestaciones de rehabilitación.

b") *Por desempleo*. No se establecen, en la LBSS, prestaciones rehabilitadoras, para la situación de desempleo, de carácter exigible inmediato (*Supra*).

2. *Prestaciones exigibles mediatas* para las situaciones de invalidez y de desempleo:

a") *Por invalidez*, de acuerdo con la Base XV, núm. 66, C): «el régimen de Seguridad social organizará, con la amplitud necesaria, los centros y servicios de recuperación fisiológica, reeducación, readaptación y rehabilitación profesional de los trabajadores inválidos».

b") *Por desempleo*, en el sentido, ya suficientemente explicado (*supra*), de la Base XII, núm. 53, y muy indirectamente, de acuerdo con lo establecido en

---

(46) Cfr. sobre trabajo protegido, J. SEBILEAU: «Un point important d'application de la loi sur le reclassement des travailleurs handicapés: "Le travail protégé"», *D. S.*, 1963, n. 6, págs. 340 y sigs.

la Base XV, núm. 66 D), por la dificultad de diferenciar, respecto del desempleo, las prestaciones propiamente preventivas y las prestaciones rehabilitadoras (47).

3. *Prestaciones no exigibles*, igualmente, para las situaciones de invalidez y desempleo.

a") *Por invalidez*, implícitamente reconocidas en los núms. 67 y 68 de la Base XVI de la Ley; es innegable, sin embargo, que la comprensiva fórmula utilizada por el segundo de aquellos preceptos... «y cualesquiera otras *análogas* cuya percepción no esté regulada en las diferentes bases de esta Ley», mira más bien a las prestaciones reparadoras que a las prestaciones de recuperación; pero aun así, dada la generalidad en que los preceptos están concebidos, no existen suficientes argumentos para excluir la posibilidad de tales otras prestaciones.

b") *Por desempleo*, cabe pensar en la procedencia de tales prestaciones con los mismos condicionamientos existentes para la situación de invalidez, ya que las prestaciones expresamente previstas por el núm. 68 de la L. B. S. S. para el caso de desempleo —... los subsidios de cuantía fija a quienes, agotados los plazos de percepción de prestaciones, en caso de desempleo, continúen en paro forzoso, siempre que carezcan de bienes y de rentas...—, tienen un indiscutible carácter reparador.

Resulta obligado consignar que, de acuerdo con los ejemplos positivos más conocidos, las prestaciones de rehabilitación, en estas dos esferas de infortunio contempladas, tienen reconocida importancia y relieve en el campo de la asistencia social (48).

#### b) *La adquisición del derecho a las prestaciones rehabilitadoras*

1. En el tratamiento que sigue se alude solamente, como ya se ha repetido en diversas ocasiones, a las prestaciones rehabilitadoras establecidas por la L. B. S. S., y por ello la adquisición del derecho a las mismas sólo puede operar a favor de las personas incluidas en el ámbito o campo de aplicación de la Ley (49).

(47) Cfr. las Bases XII y XV de la L. B. S. S.; además, mi trabajo sobre «Sistemas para la cobertura del riesgo de paro forzoso», *R. I. S. S.*, 1961, n. 6, págs. 1407 y sigs.

(48) Cfr. por todos, V. M. COLOMBO: *Principii ed ordinamento della assistenza sociale*, cit., págs. 237 y 361 y sigs.

(49) Recuérdese, al respecto, un pasaje, ya citado, de la Exp. Mot. de la L. B. S. S.: «... una de las preocupaciones principales de la Ley es la de potenciar al máximo, frente

2. La percepción de las prestaciones rehabilitadoras es, antes que nada, un derecho de quienes se encuentran en alguna de las dos situaciones previstas por la Ley, es decir, invalidez y desempleo. La doctrina española ya había considerado que los procesos de rehabilitación previstos en la legislación de accidentes de trabajo debían ser valorados como auténticos derechos de las personas incapacitadas, y ello pese al tenor del art. 140 del R. A. T. —*deberán...*— (50). En L. B. S. S. la cuestión no puede ser discutida, dada la claridad de sus declaraciones y preceptos; recordemos, en este sentido, pasajes ya citados anteriormente:

— «... los servicios de recuperación y rehabilitación para trabajadores inválidos, concibiendo la propia recuperación en sentido amplio como un *derecho*... de la persona, basado... en el reconocimiento de su dignidad humana y de su potencial económico» (Exp. Mot. I, 9).

— «... los inválidos a que se refieren los apartados... tendrán *derecho* a tratamientos especializados de rehabilitación y readaptación...» (Base VIII, núm. 32, 3.º).

— «... la incapacidad total o parcial del trabajador para su profesión habitual determinará el *derecho* a los tratamientos de recuperación fisiológica y a los cursos de formación profesional precisos para su readaptación y rehabilitación...» (Base VIII, núm. 33, 1.º).

— «... la situación de desempleo... *determinará* la concesión de los beneficios siguientes: prestaciones complementarias...» (Base XII, número 50, d).

Junto a los pasajes anteriores habría que situar, por su interés, las afirmaciones de Romeo Gorriá y de Cabello de Alba (51), de las que se deduce ampliamente la tesis sustentada.

3. Problema previo a determinar es el relativo a los sujetos de la protección prevista por la L. B. S. S. a través de las prestaciones de rehabilitación. Éste problema, sin embargo, da lugar a distinguir entre los sujetos que pueden exigir las prestaciones y los sujetos frente a los que aquéllas pueden ser exigidas.

4. Tratar sobre quiénes sean los sujetos perceptores de las prestaciones obliga a distinguir, como siempre, entre los sujetos teóricamente protegidos y

a las clásicas prestaciones económicas, el acceso de las personas comprendidas en su campo de aplicación... (III, 2). Cfr., además, las Bases II y III de la Ley, e *infra*, III, B, b).

(50) Cfr. FERNÁNDEZ, ARAGÓN y BORRAJO: *La recuperación profesional*, cit., pág. 42.

(51) Vid. *supra*, III, A).

los sujetos que perciben efectivamente la prestación. La distinción es importante, como se sabe (52), no sólo por considerar la cuestión desde un doble punto de vista —antes y después de ocurrir el infortunio—, sino por lo que se refiere a la valoración de la amplitud de las prestaciones (53) en el ámbito de la reforma operada por la L. B. S. S.

5. *Sujetos teóricamente protegidos* por la L. B. S. S., a través de las prestaciones rehabilitadoras, no son todos los españoles (54), ni siquiera todos los que realizan una determinada actividad profesional (55), ni, limitando aún más el campo de aplicación, los que ejecutan tal actividad profesional por cuenta ajena (56), sino sólo los que, además de realizar semejante actividad profesional, pertenecen a los sectores de la industria o de los servicios. Esta es, forzosamente, la conclusión a la que hay que llegar después del examen de las Bases II y III de la Ley. A semejante conclusión no se oponen dos importantes principios que la Ley establece en sus preceptos:

— «... en la regulación de ambos regímenes (establecidos a favor de los trabajadores del mar y de los agricultores) se tenderá a la paridad de derechos y prestaciones con el régimen general...» (Base III, núm. 11, 2.º *iníto*).

Tal principio, lo único que supone es la diferenciación que la L. B. S. S. quiere marcar expresamente entre los regímenes especiales establecidos en el núm. 10 de la misma Base III y los regímenes especiales citados de trabajadores del mar y de agricultores. De modo que, al cumplimentar el mandato de la Ley —«... en aquellas actividades profesionales en que por su naturaleza... se hiciera preciso, se establecerán regímenes especiales *para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social...*» (Base III, núm. 10)—, la extensión

(52) Así lo he puesto de relieve en mi trabajo sobre las *Limitaciones del sistema de previsión social de los funcionarios públicos del Estado*, cit., págs. 11 y sigs.

(53) Sobre los condicionamientos a que la percepción de las prestaciones está sometida, mi trabajo *El nuevo régimen de Seguridad Social de los funcionarios públicos*, citado, separata, págs. 31 y sigs. Además, *Limitaciones del sistema de previsión social* cit., págs. 13 y sigs.

(54) Y ello pese al tenor de la Base preliminar, I, de la L. B. S. S.; en la doctrina, por todos, G. BAYÓN CHACÓN: «Los derechos a los beneficios de la seguridad social como patrimonio del hombre», R. I. S. S., Madrid, 1958.

(55) Así se deduce del tenor de la Base II, 5: «... tendrán derecho a los beneficios de la Seguridad Social todos los españoles que... estén *incluidos en algunos de los apartados siguientes...*»

(56) Pues la protección de los trabajadores de la agricultura y del mar está condicionada a la reglamentación futura. Cfr. Base III, n. 11.

de todas las prestaciones creadas por la misma no viene *exigida* por sus preceptos ni, por tanto, podrá fundamentarse en los mismos, con lo que, en cada caso, las prestaciones fijadas dependerán de una serie de factores que, de momento, impiden adelantar cualquier otra conclusión más firme; quizá, en semejante fijación, se tengan especialmente en cuenta las prestaciones que, en el presente, existen en cada uno de tales regímenes (57). Por el contrario, la aplicación de los beneficios de la Seguridad Social a los trabajadores del mar y de la agricultura se realizará ya con una directriz legal, tendiéndose, como se ha expresado, a la *paridad de derechos y prestaciones*, lo que, de todos modos, tampoco equivale a consagrar aún la equiparación absoluta y plena.

— «... todas las personas incluidas en el campo de aplicación de la Seguridad Social podrán disfrutar, en principio, de las prestaciones y servicios sociales que se reconozcan en atención a contingencias y situaciones especiales...» (Base V, núm. 19, h).

Este segundo principio es, frente al anterior, de efectos más generales, aunque de difícil interpretación. El precepto en que se contiene parece estar pensado para extender a todas las personas incluidas en el campo de aplicación las prestaciones asistenciales y las prestaciones derivadas de la puesta en práctica de servicios sociales; en ambos casos, pues, se trata de prestaciones complementarias. La L. B. S. S. no ha creído conveniente seguir el mismo criterio enunciativo de los preceptos anteriores —determinando individualmente las situaciones personales protegidas frente a cada contingencia, con expresión de las prestaciones correspondientes en cada caso—, pues, dado el significado de los regímenes complementarios —asistencial y servicio social, este último en una de sus dos posibles aplicaciones—, ello hubiera exigido ampliar sensiblemente los criterios utilizados en tales otros preceptos —lo que, a decir verdad, hubiera introducido un régimen de excepción, en contra de la línea adoptada por la Ley, al concretar sus beneficios, de momento, a los trabajadores por cuenta ajena de un sector determinado— y ha preferido, en resumen, sentar, programáticamente, que todas las personas incluidas en el campo de aplicación de la Ley —en el régimen general o en los regímenes especiales— podrán disfrutar de tales prestaciones especiales. Esta declaración programática, siendo importante desde el punto de vista teórico, no vincula, en la práctica, a la extensión de las prestaciones a que se refiere, especialmente en lo que respecta a las clases, duración y cuantía de las mismas.

---

(57) Como se sabe, manifiestamente inferiores respecto de las establecidas en el régimen general, o régimen aplicable a los sectores de la industria y los servicios.

6. *Sujetos efectivamente protegidos* por la L. B. S. S. serán únicamente los sujetos a los que se extienda teóricamente la protección prevista, cuando cumplan las exigencias condicionantes —genéricas y específicas— establecidas por aquélla.

De momento no serán perceptores de las prestaciones de rehabilitación fijadas en la Ley las personas que, trabajando por cuenta ajena en los sectores de la industria y servicios incluso, hayan causado derecho a prestaciones con anterioridad a la entrada en vigor de los textos articulados de la L. B. S. S. (*disposición transitoria 2.ª*); tales situaciones, naturalmente, se regirán por la legislación anterior. En ciertos casos, sin embargo, habrá que prever la extensión de los beneficios establecidos en la nueva legislación, única forma de evitar graves injusticias comparativas, determinadas por las diferencias de uno y otro sistemas de cobertura. Lo que sí parece evidente es que, respecto de tales personas, las prestaciones rehabilitadoras, o, mejor aún, el sometimiento a los procesos implicados por las mismas, no podrá jugar como una carga en perjuicio de los derechos ya adquiridos. Todo ello hace pensar que la eventual aplicación de prestaciones se realizará, en su caso, por vía complementaria, generalmente asistencial. Como requisitos condicionantes genéricos para causar derecho a las prestaciones rehabilitadoras, en el caso normal, hay que considerar todos aquellos que en la L. B. S. S. tienen esta significación. Así, por ejemplo, la *afiliación* (58) y la *cotización* en la medida que hasta el presente venía condicionando la adquisición del derecho a las prestaciones (59). En la L. B. S. S. se observa, evidentemente, una reducción de los requisitos condicionantes del sistema anterior (60), en especial en lo que se refiere a la conducta o actitud del siniestrado en la producción del siniestro (61), pero no obstante, no se ha llegado a una atribución automática del derecho a las prestaciones. Esta situación presenta, sin embargo, una excepción que debe ser resaltada y que se refiere a las prestaciones complementarias de carácter asistencial; así, de la Exp. Mot. —«...de este modo, la Asistencia Social actuará para paliar o eliminar los estados de necesidad en que puedan incidir las personas incluidas en el campo

(58) Sobre el particular, con gran detalle, E. BORRAJO: *Estudios jurídicos de previsión social*, cit., págs. 24 y sigs.

(59) Cfr. igualmente, E. BORRAJO: *Estudios*, cit., págs. 54 y sigs.

(60) Lo que, por otra parte, es una tendencia general en los regímenes modernos de Seguridad Social: así, por todos, P. DURAND: *La politique contemporaine de sécurité sociale*, París, 1953, págs. 265 y sigs. Más en concreto, respecto de la rehabilitación, SCHMIDT: «Die Rehabilitation und ihre praktische Durchführung», *Die Angestelltenversicherung*, 1960, págs. 253 y sigs. y 289 y sigs.

(61) Así, en varios preceptos de la L. B. S. S. se alude a la protección de las situaciones resultantes de accidentes, sean éstos, o no, de trabajo. Cfr. Bases VII, n. 29 a), y VIII, n. 31 a).

de aplicación de la Ley cuando no se acredite el derecho a las prestaciones...» (III, 5, 2.º)—, se deduce que tales prestaciones complementarias, de carácter asistencial, pueden tener, en la práctica, mayor aplicación y significado del que, en principio, pareció deducirse de la referencia a las llamadas prestaciones no exigibles (*supra*). Sin embargo, dado el carácter de las mismas, la solución no llega a ser definitiva, aunque suponga un considerable avance respecto del sistema anterior.

Como requisitos condicionantes de carácter específico hay que considerar los supuestos de hecho —siniestros— previstos para la aplicación de las prestaciones. Estos supuestos de hecho o situaciones son, como se ha repetido en diversas ocasiones, la invalidez y el desempleo.

a') *Invalidez*.—El problema surge al determinar si toda situación de invalidez —o, lo que es lo mismo, los diversos grados de la misma— puede determinar la adquisición del derecho a las prestaciones de rehabilitación. Sobre el particular pueden realizarse las siguientes consideraciones:

1.ª Desde luego, dará lugar a las prestaciones rehabilitadoras toda situación de invalidez, cualesquiera que sean las causas que la hayan determinado (Base VII), núm. 31, a). Se acaba así con la compleja e insatisfactoria situación anterior, resaltada críticamente por la doctrina (62).

2.ª Igualmente determinará una situación de invalidez, y por ello, el derecho, en su caso, a las prestaciones de rehabilitación, el transcurso del plazo previsto por el núm. 30 (de la Base VII) de percepción de prestación económica, a consecuencia de incapacidad laboral transitoria, sin que el trabajador esté en condiciones de reanudar el trabajo (Base VIII, núm. 31, b). La cuestión no es, desde luego, problemática. Si lo es, en cambio, la relativa a determinar si durante la situación de incapacidad laboral transitoria se pueden percibir prestaciones de rehabilitación, o, dicho de otro modo, si la situación citada de infortunio puede dar lugar, en su caso, a prestaciones rehabilitadoras. La contestación ha de darse, a mi juicio, distinguiendo los aspectos técnicos y los aspectos jurídicos de tales prestaciones. Desde el punto de vista técnico, es quizá pensable que la asistencia sanitaria a que tiene derecho el incapacitado transitoriamente (Base VII, núm. 30, b, 2.º) incluya tratamientos de recuperación fisiológica, pues, como se dijo, es difícil imaginar aisladamente la aplicación de aquella asistencia, en casos como los que se consideran; en cambio, desde el punto de vista jurídico, las prestaciones de rehabilitación no se

---

(62) Cfr., por todo, C. DEL PESO: «Análisis crítico del concepto de "invalidez" y su reparación», C. P. S., 1960, n. 48, págs. 26 y sigs. Vid. *supra*, nota 32.

prevén para el inválido temporal (63), por lo que, partiendo de la diferencia del régimen aplicable a las prestaciones reparadoras y a las prestaciones de rehabilitación, tales prestaciones percibidas por los incapacitados transitoriamente serán prestaciones reparadoras sanitarias —en cuanto a su calificación jurídica— y, parcial o eventualmente, prestaciones de recuperación desde el punto de vista técnico.

3.<sup>a</sup> Queda por resolver únicamente el problema relativo a los grados de la invalidez permanente que pueden determinar la percepción de prestaciones rehabilitadoras. La L. B. S. S. divide, a estos efectos, la invalidez en dos categorías: la primera, representada por las situaciones de incapacidad absoluta para todo trabajo —primer grado de la invalidez, a tenor del núm. 32 (Base VIII, 2.º a)— y la gran invalidez —segundo grado, conforme al propio núm. 32, 2.º b)—, y la segunda, constituida por las situaciones de incapacidad total o parcial del trabajador para su profesión habitual (Base VIII, núm. 33), situaciones éstas que, en rigor, no se conciben por la L. B. S. S. como grados de la invalidez, debido sin duda a que, respecto de ellas, las posibilidades de trabajar continúan existiendo, además de que el éxito de los procesos de rehabilitación aparece, casi sin excepción, como seguro.

Por la razón anteriormente apuntada, la L. B. S. S. establece un régimen jurídico diverso para cada una de estas dos categorías de invalidez —plena y menos plena, para entendernos—, en el sentido de que, respecto de la situación de invalidez plena, las prestaciones rehabilitadoras se consideran como derecho de los inválidos, mientras que respecto de la contingencia de invalidez menos plena, las prestaciones dan lugar a la ya clásica construcción del derecho-deber a las mismas. A estos efectos, parece útil recoger el propio tenor legal:

— «... los inválidos a que se refieren los apartados a) —incapaces absolutos para todo trabajo— y b) —grandes inválidos— tendrán derecho a tratamientos especializados de rehabilitación y readaptación, y su pensión se calculará sobre salarios reales...» (Base VIII, núm. 32, 3.º). Es muy posible, por otra parte, que si se opera la opción prevista en la propia Ley —«la correspondiente (pensión) a los grandes inválidos se incrementará en un 50 por 100, destinada a remunerar a una persona que le atienda, pudiendo, a elección del interesado, reemplazarse este recargo por su internamiento en una institución asistencial» (Base VIII, núm. 32, 4.º)— entren en juego procesos de recuperación fisiológica, pues es ésta una conclusión que forzosamente se desprende de la línea informadora de la reforma en esta materia (*supra*, III, A). Nada establece la L. B. S. S. para los casos en que, de resultados de tales tratamientos espe-

(63) Así, en la doctrina, FERNÁNDEZ, ARAGÓN y BORRAJO: *La recuperación profesional*, cit., págs. 50 y sigs.

cializados, los inválidos adquieren cierta capacidad —no ya física, sino de ganancia (64)—, a efectos de determinar los efectos de la misma en la pensión vitalicia. Sin embargo, como, en general, tales tratamientos beneficiarán más fácilmente la capacidad física que la capacidad de ganancia, parece necesario mantener la inoperancia del resultado del proceso rehabilitador en la pensión. Caso de que, excepcionalmente, fuera otro el resultado y la capacidad de ganancia viniera potenciada por el tratamiento, entraría en juego la fórmula del núm. 36 de la Base VIII.

— «... la incapacidad total o parcial del trabajador para su profesión habitual determinará el derecho a los tratamientos precisos para su readaptación fisiológica y a los cursos de formación profesional precisos para su readaptación y rehabilitación, con obligación de someterse a los mismos, así como el derecho a la percepción de una cantidad alzada. Si los incapacitados se negaran al tratamiento prescrito, cuando fuera de tipo quirúrgico, se someterá el problema a un Tribunal médico...» (Base VIII, núm. 33, 1.º).

Queda así suficientemente expresada la distinción a la que se hizo referencia, y en las páginas que siguen se realizará un análisis más detallado del régimen jurídico de las prestaciones rehabilitadoras en ambos casos, sobre todo en el de invalidez menos plena.

b') *Desempleo*.—El segundo supuesto de hecho, apto para causar derecho a las prestaciones rehabilitadoras, es la situación de desempleo involuntario, total o parcial: «La situación de desempleo de los trabajadores incluidos en la Base II, núm. 5, apartado a), que *pudiendo y queriendo trabajar pierdan su ocupación sin causa a ellos imputable (65), o vean reducidas sus jornadas ordinarias de trabajo (66) determinará, según los casos, y con sujeción a las normas reglamentarias, la concesión de los beneficios siguientes...*»

Es útil comprobar cómo en la definición facilitada por este precepto se hace mención particularizada, y limitativa desde luego, a los sujetos eventualmente perceptores de las prestaciones establecidas y, entre ellas, de las pres-

(64) Para la distinción entre estas dos formas de incapacidad, cfr. todos los estudios citados de FERNÁNDEZ, ARAGÓN y BORRAJO, PÉREZ LEÑERO y DEL PESO. La distinción coincide, en cierto modo, con la que se recoge más adelante entre *capacidad ordinaria* y *capacidad laboral*, capacidades ambas conseguidas de resultados de los procesos de rehabilitación. *Infra*, nota 83.

(65) Sobre las notas configuradoras del riesgo de desempleo forzoso, cfr. E. BORRAJO: «Sujetos protegidos y objeto en la regulación jurídica del seguro contra el paro involuntario», *R. I. S. S.*, 1959, n. 6, págs. 1819 y sigs. Más recientemente, M. ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid (Apéndice), 1963, págs. 26 y sigs.

(66) Sobre la cobertura del paro parcial en diversos sistemas positivos, cfr. mis trabajos: *Sistemas para la cobertura*, cit., págs. 1414 y sigs., y «De nuevo sobre la cobertura del riesgo de paro forzoso», *R. I. S. S.*, 1962, n. 5, págs. 7 y sigs. de la separata.

taciones rehabilitadoras. Resulta que los trabajadores incluidos en la Base II, núm. 5, apartado a), son precisamente los trabajadores por cuenta ajena o asimilados, criterio éste que sirve para confirmar, si no estuviera ya sobradamente clara, la tesis mantenida en las páginas precedentes (*supra*, III, B, b), 5).

7. Por lo que respecta a los sujetos, o sujeto, frente a los cuales puede exigirse la prestación —en este caso, de rehabilitación—, se ha operado una sensible separación del régimen anterior a la L. B. S. S. Si nos fijamos en el supuesto más importante —constituído, sin duda, por la situación de invalidez—, y lo comparamos con el sistema que, antes de ahora, presentaba igualmente una mayor trascendencia —el de accidentes de trabajo, desde luego—, se aprecia que mientras en este sistema el derecho a las prestaciones se debía hacer valer frente al patrono del incapacitado o, en su caso, frente a la entidad aseguradora de aquél (67), en la actualidad tal derecho se dirigirá frente al régimen de Seguridad social que la Ley establece; lo que menos importa, a estos efectos, es cuál sea el órgano encargado de facilitar la prestación (68), teniendo presente el principio fundamental de la reforma: «a través de la Seguridad Social el Estado español garantiza»... (Base Preliminar, II, ítemio).

8. Última cuestión, dentro de este apartado relativo a la adquisición del derecho a las prestaciones, es la relativa a los beneficios que las personas protegidas pueden disfrutar, beneficios, por supuesto, de carácter rehabilitador. El tema ha sido ya tratado anteriormente al aludir a las clases de prestaciones establecidas por la L. B. S. S. *supra*, III, B a.), pero quizá convenga aclarar que las consideraciones realizadas en torno a la adquisición del derecho a las mismas, alude, tan sólo, a las prestaciones exigibles, inmediatas o mediatas, y no, desde luego, a las prestaciones no exigibles. Se hace la afirmación en el sentido de que las personas protegidas por la Ley, sólo podrán solicitar y obtener las prestaciones a las que la Ley atribuya el carácter de exigibles, cuando cumplan para ello los requisitos condicionantes, genéricos y específicos, establecidos por aquélla, o fijados reglamentariamente; por el contrario, tales personas sólo podrán solicitar —ejercitando un auténtico derecho—, las prestaciones no exigibles, no teniendo el mismo derecho para conseguir su percepción, la cual,

(67) Así, art. 140 del R. A. T.

(68) En definitiva, J. PÉREZ LEÑERO considera este aspecto como un problema de gestión: *La rehabilitación de inválidos como derecho de la Seguridad Social*, cit., páginas 23-24; sobre posibilidades de coordinación, la propia L. B. S. S., Base I, 4; sobre la distinción, en este ámbito, entre coordinación y centralización: «Zentralisierte Rehabilitation?», *Die Angestelltenversicherung*, 1960, págs. 337 y sigs.

como se sabe, dependerá, a su vez, de otro tipo de condicionamientos. El tema, sin embargo, tiene entidad suficiente para ser tratado monográficamente, y aquí no cabe hacer sino una ligera reflexión sobre el mismo (69).

### c) Duración y cuantía de las prestaciones

Es este un extremo al que sólo se puede responder, de momento, con apreciaciones de carácter muy general. Por una parte, la L. B. S. S. remite a la futura determinación reglamentaria; por otra, los puntos sobre los que se puede adelantar criterio válido y concreto, están muy directamente conectados con otros aspectos del régimen jurídico de las prestaciones, como es, por ejemplo, el relativo a la pérdida del derecho a las mismas. Con estas reservas se arriesgan los criterios que siguen.

1. En principio, la *duración* de las prestaciones rehabilitadoras ha de entenderse ilimitada, pues su significado consiste, precisamente, en conseguir la efectiva reincorporación del siniestrado —inválido o parado— a la vida profesional activa. Sería posible, de nuevo, traer a colación el triple fundamento humano, social y económico de la medida (70). En todo caso, si más adelante se estableciere alguna limitación, hoy día no prevista, es indudable que la misma afectaría a las prestaciones exigibles, jugando entonces las *asistenciales*, precisamente previstas para cubrir estados de necesidad provocados por el agotamiento del tiempo máximo fijado para el disfrute de las prestaciones básicas del régimen de Seguridad Social (Exp. Mot., III, 5.º, 2.º, *in fine*).

Como la duración de las prestaciones coincide, en cada caso concreto, con el espacio de tiempo comprendido entre la adquisición del derecho a las mismas —a contar, si se quiere, de su efectiva percepción—, y el momento en que, por una u otra causa, se pierde tal derecho, insisto en que no se deben tratar, en este apartado, las limitaciones provenientes de conductas o hechos fortuitos, sino solamente los principios generales que, en punto a duración de las prestaciones, presiden la reforma.

Por ello, sólo cabe encontrar, a mi juicio, una limitación general a la duración de las prestaciones rehabilitadoras, y consiste en la certeza de que los

---

(69) Además de las referencias anteriormente realizadas (*supra*, notas 35, 36 y 37), cfr. el interesante estudio de G. PERRIN: «Les prestations non contributives et la sécurité sociale», *D. S.*, 1961, n. 3, págs. 179 y sigs. La distinción, sin embargo, en los modernos sistemas de Seguridad Social, no coincide ya con la establecida entre prestaciones exigibles y no exigibles.

(70) Vid. *supra*, III, A.

procesos seguidos no conseguirán su finalidad, a saber, la rehabilitación del siniestrado. Es claro, sin embargo, que semejante limitación se halla, a su vez, estrechamente condicionada por aquella certeza exigida, lo que plantea difíciles problemas en orden a la seguridad de su determinación (71).

2. Pretender analizar la temática de la *cuantía* de las prestaciones, respecto de las rehabilitadoras, encuentra, a primera vista, la dificultad derivada de su naturaleza y carácter técnico. Es indudable, no obstante, que tal cuantía puede ser interpretada en términos traslativos, de equivalencia, o, incluso, señalada taxativamente, en relación con las ayudas económicas a que se aludió en el lugar correspondiente de este trabajo (*supra* III, B, a, b'), 1). Estas ayudas económicas no vienen fijadas, cuantitativamente hablando, en la L. B. S. S., por lo que para conocer su importe hay que esperar a la aparición de los textos articulados, o, en su caso, de los textos reglamentarios de la Ley. Ni siquiera se fija la prestación económica, de carácter reparador, a que se tendrá derecho en los casos de invalidez, o en los casos de desempleo. Dado, pues, el criterio legal, no se pueden hacer, en esta materia, otras consideraciones distintas a las que anteceden.

d) *Compatibilidad con las restantes prestaciones del régimen de Seguridad Social*

1. La conjunta consideración de las situaciones protegidas que establece la L. B. S. S. (Base I, 1), implica la necesidad de que todas las prestaciones se faciliten coordinadamente, y vengan a compensar los estados de necesidad o de infortunio contemplados por aquélla. El principio supone, pues, en la práctica, que ocurrido un siniestro, el afectado por el mismo reciba, del régimen de la Seguridad Social, no sólo las prestaciones dirigidas a reparar y superar tal estado de necesidad —caracterizado, como se sabe, o por la supresión de un ingreso o por la necesidad de realizar un gasto—, sino, eventualmente, las que, con anterioridad a la aparición de tal estado, venía percibiendo; e, igualmente, que el siniestrado pueda seguir cumpliendo los requisitos condicionantes genéricos previstos por el sistema para tener derecho, en su día, a otras posibles prestaciones.

---

(71) Cfr. la solución de la Ley norteamericana de 31-VIII-1954, en M. E. SWITZER: «La rehabilitación profesional en los Estados Unidos», R. I. T., 1958, n. 3, págs. 226-7; en general, se prefiere el criterio de peritos al criterio del propio siniestrado. Cfr. S. T. S. de 13-XI-1962 (Aranz., n. 4915).

2. La compatibilidad entre las prestaciones del régimen de Seguridad Social encuentra una limitación de carácter general, a saber, la imposibilidad de causar derecho a dos prestaciones que persigan el mismo fin (72); no cabe, por tanto, pensar en la compatibilidad de dos prestaciones del mismo carácter, al menos simultáneamente. Si el principio se refiere a las prestaciones de rehabilitación, parece importante su admisión para encontrar explicación satisfactoria a la compatibilidad, al parecer, existente, entre las prestaciones rehabilitadoras exigibles y no exigibles. La suficiencia de la prestación rehabilitadora, por consiguiente, aleja la posibilidad de percibir, al mismo tiempo, otra prestación de idéntico carácter.

3. Durante la percepción de las prestaciones rehabilitadoras, los siniestrados continúan dentro del régimen de la Seguridad Social, y, por ello, causando derecho a las prestaciones que, en su día, puedan serles atribuidas en base a la aparición de otras situaciones de infortunio. Para ello, sin embargo, habrán de cumplir los requisitos establecidos en la Ley, y, muy en particular, la obligación legal de cotización. La L. B. S. S. no contiene, en este punto, una regulación de carácter general, si bien formula un importante principio aplicable a la situación de desempleo: «... La situación de desempleo... determinará... la concesión de los beneficios siguientes: el abono de las cuotas patronales y obreras de la Seguridad Social»... (Base XII, núm. 50, c). Este principio, que no se encuentra formulado con relación a la invalidez, habrá de ser extendido a tal situación, pues es indudable que los que se encuentren en tal estado, cuando sean reincorporados al trabajo efectivo, tienen planteado, por ejemplo, el problema de la vejez y, por ello, el de causar derecho a la pensión correspondiente. El principio parece que debe ser admitido, si bien habrá de condicionarse, por ejemplo, a los supuestos en los cuales la rehabilitación se presente como posible.

4. La compatibilidad, ya más en concreto, entre las prestaciones rehabilitadoras y las demás prestaciones del régimen de la Seguridad Social, puede desprenderse del propio fundamento de las mismas —como ocurre respecto de la compatibilidad con las prestaciones preventivas—, puede estar impuesta por la ley —es el caso, por ejemplo, de la prestación reparadora, consistente en una cantidad alzada, que se entrega a los inválidos de la segunda categoría (*supra*)— o, finalmente, puede estar prevista y autorizada legal o reglamentariamente. Esta compatibilidad se refiere a las prestaciones reparadoras.

---

(72) Cfr. mis trabajos: *El nuevo régimen de Seguridad Social de los funcionarios públicos*, cit., págs. 46-47, y *Limitaciones del sistema de previsión social*, cit., páginas 18 y 39.

tanto de carácter sanitario, como económico. La compatibilidad con las primeras es evidente, de acuerdo con el precepto contenido en la Base V, número 19, a), b'), de la L. B. S. S.: «La asistencia sanitaria (se facilitará) a los pensionistas de la Seguridad Social y a los que estén en el goce de prestaciones periódicas»... (73); también admite la L. B. S. S. la compatibilidad con las segundas (74), muy en particular, con las prestaciones de ayuda familiar, las cuales se concederán, igualmente, «a los pensionistas de la Seguridad Social y a los que estén en el goce de prestaciones periódicas»... (Base V, núm. 19, c), b'). En definitiva, este problema de las compatibilidades, que se presenta siempre considerando la percepción de las mismas simultánea, y no sucesivamente —con la excepción, ya consignada, de la permanencia en el sistema de Seguridad Social, a efectos de causar futuras prestaciones y, por tanto, prestaciones sucesivas—, presentará dificultades en ciertos casos que la L. B. S. S. no ha previsto y que, sin embargo, podrán presentarse en la práctica: fundamentalmente, se quiere aludir a la compatibilidad de las prestaciones rehabilitadoras, por invalidez, y a las pensiones vitalicias, de carácter reparador (75).

---

(73) Se viene señalando que la rehabilitación, por el momento en que se inicia, puede dividirse en dos clases: la simultánea a la asistencia médica o la realizada después de que esta asistencia haya sido dispensada. Cfr. *Rehabilitación y recuperación de inválidos*, trabajo presentado por el I. N. P. al III Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, Quito, 1958, t. III, IV-21; en la legislación, vid. el art. 28, uno, del D. de 13 de abril de 1961.

(74) Pese a que, en principio, parece existir alguna duda en la doctrina; así, en el estudio aparecido en *American Journal of Public Health*, Nueva York, 1959, vol. 49, n. 8, bajo el título de «¿Prestaciones económicas «versus» rehabilitación?», en R. I. S. S., 1960, n. 1, págs. 202 y sigs.

(75) La doctrina señala, en general, que si en el nuevo trabajo no se obtiene el salario anterior, habrá de otorgarse al rehabilitado una pensión de invalidez parcial: así, J. ALVAREZ ONDREWS: *Rehabilitación de inválidos en Chile*, III Congreso Iberoamericano, cit., t. III, IV, 7; en algunos casos habrá que pensar, incluso, en la percepción de pensión vitalicia, como si la rehabilitación no hubiera tenido lugar: así, F. BUTSCHEK: «Rehabilitación», *Amtliche Nachrichten*, Viena, 1959, n. 12 (en R. I. S. S., 1959, n. 6, páginas 2000 y sigs). El Tribunal Supremo español ha venido manteniendo reiteradamente que de la incorporación al trabajo no cabe deducir la capacidad del sujeto; así, entre otras muchas, sentencias de 6-II-1951 (*Aranz.*, 315), 31-X-1955 (*Aranz.* 2903), 8-VI-1956 (*Aranz.* 2189), 28-II-1958 (*Aranz.* 711), 20-II-1959 (*Aranz.* 274), 9-XI-1960 (*Aranz.* 3966), 19-XI-1962 (*Aranz.* 4498), 18-II-1963 (*Aranz.* 913), etc.; igualmente, en jurisprudencia *inconcusa* —juicio que ha utilizado M. ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, 1959, págs. 48— ha mantenido que en nada condiciona el derecho a la indemnización —pensión— la posibilidad de rehabilitación posterior; así, entre otras muchas sentencias de 11-II-1949 (*Aranz.* 224), 22-XII-1958 (*Aranz.* 3993), 15-XII-1959 (*Aranz.* 4780), 24-III-1961 (*Aranz.* 1107), 16-X-1961 (*Aranz.* 3441), 25-IX-1962 (*Aranz.* 3256), etc.

e) *La pérdida del derecho*

1. La pérdida del derecho a las prestaciones de rehabilitación establecidas en la L. B. S. S., puede tener lugar, alternativamente, o por alguna de las causas comunes a todas las prestaciones (76), o por causas específicas, aplicables únicamente a las mismas. Entre estas causas hay que considerar, en términos generales, aquellas que supongan una falta de colaboración por parte del siniestrado. El problema, sin embargo, es de enorme alcance, y plantea, para empezar, el tema de la obligación o deber, por parte de los que se encuentren en las situaciones previstas —invalidéz y desempleo—, de someterse a los procesos de rehabilitación.

2. Se ha dicho ya, en diversas ocasiones a lo largo de este trabajo, que la L. B. S. S. concibe las prestaciones rehabilitadoras como un deber de aquellos a quienes se aplican (77). El fundamento de semejante construcción estriba en garantizar, o, cuando menos, facilitar, el éxito de tales prestaciones, y ya había venido informando el sistema anterior de Previsión social (78); en la nueva L. B. S. S. encuentra como justificación, al parecer, el principio de la solidaridad nacional ante las situaciones o contingencias protegidas, que, como se sabe, constituye otra de las directrices informadoras de la reforma (79).

3. Debido a que la Ley considera como deber de los siniestrados la percepción de las prestaciones rehabilitadoras, caso de que tal deber se incumpla habrá lugar a la pérdida de tales prestaciones, por supuesto, y, además, a la pérdida de cualquier otra prestación, básica o complementaria, del régimen de Seguridad Social establecido por la nueva Ley. Para un tratamiento más sistemático conviene distinguir, en este sentido, las situaciones de desempleo y de invalidéz.

4. Los preceptos dedicados por la L. B. S. S. a la regulación del desempleo no prevén expresamente el supuesto. Pero si se tiene en cuenta la reglamenta-

(76) Cfr. mis trabajos: *El nuevo régimen de Seguridad Social de los funcionarios públicos*, cit., pág. 48, y *Limitaciones del sistema de previsión social*, cit., págs. 17-18.

(77) Vid. *supra*, III, A; vid. Exp. Mot., I, 9, 2.º

(78) Cfr., por ejemplo, con ligeras variantes, art. 140 y art. 143, *in fine*, del R. A. T.; art. 28, 2, del D. 13-IV-1961; art. 64, 3, de la O. 9-V-1962; art. 22 de la O. de 11-agosto 1953; art. 39 de la O. de 5-IV-1959, etc.

(79) Cfr. Exp. Mot., I, 1 y 8; Base I, 2; además, R. CABELLO DE ALBA: *La reforma de la Seguridad Social*, cit., págs. 22-23; M. ALONSO OLEA: *Sobre los principios cardinales*, cit., pág. 24, etc.

ción actualmente vigente (80), por un lado, y el principio general contenido en la L. B. S. S., por otro, no cabe duda que debe llegarse a una postura favorable a la pérdida del derecho a cualquier prestación a favor del desempleado, caso de que éste rehuya, o dificulte con su actitud, los procesos dirigidos a su rehabilitación, es decir, a su reincorporación al trabajo activo.

5. Con relación a la invalidez, la L. B. S. S. contiene una serie de preceptos sobre el particular; hay que distinguir, para empezar, los casos en que el inválido no tiene obligación de someterse a los procesos de rehabilitación, y aquellos otros en que, por el contrario, tal obligación legal existe.

6. El inválido no está obligado a los procesos de rehabilitación en dos hipótesis previstas por la Ley: cuando se trata de grandes inválidos, o de incapacitados absolutamente para todo trabajo, los cuales tienen, como se dijo, derecho, y no deber, a las prestaciones de rehabilitación (Base VIII, número 32, 3.º); y, en segundo lugar, cuando, aun tratándose de inválidos menos plenos, incapaces totales para el ejercicio de su profesión habitual, pero capacitados —sobre todo después de la rehabilitación— para el ejercicio de otro tipo de actividades profesionales, la incapacidad les haya sobrevenido después de cumplir la edad de cuarenta y cinco años, en cuyo caso «podrán optar entre someterse a los procesos de readaptación y rehabilitación posibles en la forma y condiciones previstas... o que les sea reconocido el derecho a una pensión vitalicia de cuantía proporcional a la base de cotización...» (Base VIII, número 33, 3.º).

Estas excepciones indican que, en la práctica, sólo los inválidos incapacitados permanente, pero parcialmente, para su profesión habitual, tienen el deber, en todo caso, de someterse a los procesos de rehabilitación establecidos en la L. B. S. S.

7. Tales incapacitados parciales, o los totales, cuando proceda, tienen el deber de someterse a los procesos de rehabilitación; es claro, sin embargo, como ha resaltado la doctrina, que en ningún supuesto cabe forzar a las personas a aceptar tales procesos, y que a lo más que la legislación puede llegar es a que la percepción de tales prestaciones actúe como requisito condicionante de la adquisición del derecho a cualquier otra prestación (81).

---

(80) Cfr. art. 9.º, 4.º de la Ley de 22-VII-1961. En la doctrina, estableciendo la diferencia de la obligatoriedad de los procesos de rehabilitación en las situaciones de desempleo e invalidez, al no afectar, en el primer caso, a la dignidad de la persona, confóntese A. VENTURI: *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*, Milán, 1954, páginas 363-4.

(81) Así, por todos, FERNÁNDEZ, ARAGÓN y BORRAJO: *La recuperación profesional*, cit., págs. 44-45.

Como se ha venido diciendo, los inválidos pueden negarse a que se les apliquen los procesos de rehabilitación o pueden aceptarlos, pero, en este segundo supuesto, pueden adoptar una actitud que dificulte o impida el éxito de los mismos. Estas dos posibilidades han de ser tratadas separadamente (82).

8. La negativa del inválido a someterse a los procesos de rehabilitación se entiende, a su vez, en un doble sentido: o se trata de una negativa a someterse a los procesos de recuperación fisiológica, o, por el contrario, se trata de una negativa a someterse a los procesos formativos de readaptación o reeducación.

En el primer caso, hay que subdistinguir, de nuevo, entre que la puesta en práctica del proceso determine o no intervención quirúrgica. Si tal intervención quirúrgica aparece como necesaria, y los incapacitados se niegan a admitirla, «se someterá el problema a un Tribunal médico» (Base VIII, número 33, 1.º, *in fine*). Parece, por tanto, que si el Tribunal aprecia la necesidad de la intervención, y la improcedencia de la actitud del siniestrado, el deber establecido por la Ley producirá plenitud de efectos y jugará como carga para aquél, determinando, por tanto, la pérdida del derecho a cualquier otra prestación, básica o complementaria, del régimen de Seguridad Social. Esta postura —evidentemente limitativa respecto de la situación anterior, y aún vigente en la actualidad, si se alude al ejemplo más significativo, es decir, al representado por el régimen de accidentes de trabajo (83)— se fundamenta desde el triple punto de vista humano, social y económico que alcanza a justificar la importancia de las prestaciones de rehabilitación en la L. B. S. S. El inválido cuenta, de todos modos, con la garantía de la intervención del Tribunal

---

(82) Antes de ello, sin embargo, conviene señalar la diferencia que existe entre la negativa a someterse a la asistencia determinada por prestaciones reparadoras, o a los procesos de rehabilitación. Vid. en tal sentido, FERNÁNDEZ, ARAGÓN y BORRAJO: *Ob. cit.*, página 46. Al considerar las situaciones contempladas por el artículo 25 del R. A. T. —sobre sanciones, procedimientos para su imposición, etc.—, o por la abundante jurisprudencia dictada al respecto —entre otras muchas, sentencias de 3-X-1955 (*Aranz*, 2554), 11-XI-1960 (*Aranz*, 3655)—, se toma en cuenta la negativa a someterse a aquellas prestaciones reparadoras, y no a las de rehabilitación; sin embargo, dada la identidad en el fundamento de las soluciones legales, resulta práctico realizar referencias recíprocas.

(83) De hecho, y si se prescinde de algún ligero matiz diferencial —por ejemplo, en sentencia del T. S. de 22-XI-1959 (*Aranz*, 3294)—, la jurisprudencia no reconoce la obligación del inválido de someterse a intervención quirúrgica; en primer lugar, se exige la tramitación de un procedimiento reglamentariamente establecido (arts. 25 y 37 R. A. T. y S. T. S. 20-XI-1963, *Aranz*, 4301); se distingue, además, a efectos de valorar la actitud del siniestrado, si la intervención quirúrgica está llamada a mejorar la capacidad laboral, o sólo la capacidad ordinaria del sujeto (S. T. S. 15-II-1961, *Aranz*, 1362); se valora, en fin, el posible éxito de la intervención: S. T. S. de 4-II-1959 (*Aranz*, 230), etc.

médico, sobre cuya composición, por cierto, nada adelanta la Ley, así como tampoco sobre las posibilidades de revisión de sus decisiones, extremos ambos de extraordinaria importancia para la valoración definitiva y objetiva del nuevo sistema.

Si la intervención quirúrgica no es necesaria, la negación a recibir el tratamiento de recuperación determina, sin más, la pérdida del derecho a cualquier prestación, según se desprende, *a sensu contrario*, del propio tenor legal (Base VIII, núm. 33, 1.º, *in fine*).

En cualquier supuesto, la L. B. S. S. no establece —lo que deberán hacer los textos articulados o reglamentarios— la posibilidad de que el siniestrado vuelva sobre su propia decisión, y consienta la aplicación de las prestaciones rehabilitadoras, ni, por supuesto, el plazo en el que, eventualmente, haya de rectificar.

Aun cuando nada determina la L. B. S. S. expresamente, la negativa del inválido a someterse a los procesos formativos de readaptación o reeducación profesional, dará lugar, aún con mayor motivo que en el supuesto anterior, a la pérdida de toda prestación, básica o complementaria, del régimen de Seguridad Social.

9. Puede ocurrir, finalmente, que el inválido no se niegue a someterse a los correspondientes procesos de rehabilitación, pero que, una vez aceptados, dificulte o impida, con su actitud, el éxito de los mismos. Para llegar a un resultado válido, hay que partir de la base de que la nueva Ley ha dado un importante paso al desconocer, ante una contingencia concreta, la causa que la haya provocado y, en cierto modo, la intervención de la voluntad del siniestrado (84). Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, referida al régimen hasta ahora vigente de accidentes de trabajo, ha mantenido posturas muy restrictivas y cautas, en favor del siniestrado (85). Todo ello, en conjunto, obliga a resolver que, pese a la propia fundamentación de las prestaciones rehabilitadoras, desde el triple punto de vista aludido, sólo en aquellos casos en que, paladinamente, conste la falta absoluta de colaboración del inválido, y la imputabilidad plena de semejante conducta, será posible fijar sanciones para el mismo, las cuales, prescindiendo de su rareza —si se piensa en las dificultades prácticas que existen para poder observar las exigencias aludidas—, no equivaldrán a la pérdida de todo tipo de prestaciones del régimen de la Seguridad Social.

---

(84) Vid. *supra*, nota 61.

(85) Cfr., por ejemplo, S. T. S. 1-VII-1959 (*Aranz.* 3276), 4-II-1959 (*Aranz.* 230), etc.

10. Llegados a este punto, y agotada, prácticamente, la materia relativa a las prestaciones de rehabilitación, de acuerdo con la L. B. S. S., se ha de pasar a las conclusiones; estas conclusiones, sin embargo, han de ser más políticas que científicas, pues, por el carácter del trabajo, y por el carácter de la propia L. B. S. S. se dirigen, fundamentalmente, a resaltar aquellos puntos que, en la futura reglamentación, deben ser cuidadosamente resueltos.

#### IV

### CONCLUSIONES

A la vista de la regulación de la L. B. S. S., y ante la necesidad de un desarrollo ulterior de su contenido, pueden formularse las conclusiones siguientes:

*Primera.*—Los textos articulados y los textos reglamentarios deben fijar, claramente, una terminología segura y unívoca. A tal efecto, deben tenerse en cuenta los criterios ya establecidos en la L. B. S. S., y, en lo que no resulte contradictorio con los mismos, los criterios doctrinales que se estimen más acertados.

*Segunda.*—La tendencia a la unidad —directriz informadora de la reforma— ha de manifestarse, con particular necesidad, en este ámbito de las prestaciones rehabilitadoras. Esta exigencia ha de afectar, en primer término, a la extensión de las mismas prestaciones, de modo que lleguen a aplicarse a todos los inválidos o parados, estén o no, en el presente, dentro del régimen establecido por la Ley, y perciban o no las prestaciones a través de otras instituciones o establecimientos. La necesidad de coordinar, incluso orgánica y funcionalmente, la actividad de tales establecimientos, no deja lugar a dudas. En el empeño puede ser, y debe ser, pieza clave, el Instituto Nacional de Seguridad, Rehabilitación y Accidentes.

*Tercera.*—Dentro, incluso, del sistema establecido por la L. B. S. S., es necesario programar adecuadamente la actuación de los diversos organismos con funciones en el terreno de la rehabilitación. De tal programación deberá resultar, lógicamente, la esfera de actuación de cada uno, y, por tanto, las prestaciones a satisfacer por los mismos. Esta programación, dirigida no sólo a marcar objetivos sino, muy en particular, a conseguir la adecuada coordinación, evitando esferas de superposición y, por contraste, esferas no cubiertas, debe tomar en cuenta, sobre todo, los Servicios sociales que se constituyen, el I. N. S. R. A., y los establecimientos y servicios especializados en materia de Medicina laboral funcionantes en la actualidad.

*Cuarta.*—Es particularmente importante, en la futura reglamentación, el establecimiento del conjunto de beneficios dispensados por el sistema que la

Ley prevé, y la exacta determinación de su régimen jurídico, así en cuanto a las condiciones para la adquisición del derecho a los mismos, cuantía, clases y duración de ellos, compatibilidad con otros beneficios —de carácter diferente— del régimen de Seguridad Social, causas determinantes de la pérdida del derechos a aquéllos, eventualmente, sistemas previstos para su actualización y mejora, etc. Muy en especial, habrá de tenerse en cuenta el supuesto posible de que las prestaciones de rehabilitación, aun facilitadas y consentidas de acuerdo con la ley, no lleven al resultado previsto, sobre todo en la situación de invalidez, estableciendo, para tales casos, *como apremiante exigencia de la reforma* que la L. B. S. S. introduce, el derecho a la percepción de prestaciones complementarias.

*Quinta.*—Tales son, desde luego, los principios fundamentales en esta esfera de la Seguridad Social. Es probable, no obstante, que la reglamentación de la L. B. S. S. se aparte de alguno de ellos, es decir, de alguno de los formulados en el presente trabajo, lo cual se deberá, alternativamente, o a que la solución acogida parezca más conveniente —cuando no la única posible—, o a que, dada la generalidad y abstracción de algunas de las declaraciones de la L. B. S. S., sean éstas interpretadas en sentido distinto al que se ha reflejado en las páginas precedentes.

LUIS ENRIQUE DE LA VILLA