

Crónicas

EL VII CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Durante los días 14 a 17 de septiembre de 1970 se ha celebrado en Varsovia el VII Congreso Internacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, convocado y organizado por la Sociedad Internacional del mismo nombre. Trescientos once congresistas de treinta países han deliberado en torno a los tres grandes temas que constituían otros tantos objetos de estudio propuestos al Congreso: «El desarrollo de la protección a los trabajadores, especialmente en función del progreso técnico», «La falta en la Seguridad Social» y «La política de salarios: papel del Estado y de las Organizaciones de empresarios y trabajadores». El Congreso funcionó constantemente en reunión plenaria, de forma que constituyó más un conjunto de sucesivos monólogos que un auténtico debate en torno a los referidos temas. Las intervenciones de los diversos congresistas consistieron generalmente en exposiciones del Derecho positivo de su respectivo país, lo que, a nuestro modesto juicio, resta interés y elimina otras posibilidades de mayor fecundidad, sobre todo si aquellas exposiciones adquieren tonos encendidamente propagandísticos, cosa frecuente en algún bloque de países. El ejemplo de los sucesivos Congresos Iberoamericanos —que fueron, por cierto, aludidos por el presidente Schmidt como ejemplo de reuniones regionales a fomentar y como representativos de la actividad y capacidad de organización de los juristas iberoamericanos— que han funcionado por el sistema de Comisiones, nos inclina a formular esta opinión crítica, en la esperanza de que la Sociedad Internacional adopte también el procedimiento de «mesa redonda» que permite, sin duda, una mayor fluidez polémica. Formulada esta sustancial reserva es justo añadir que la organización del Congreso resultó perfecta y que, junto al mismo, los diversos actos sociales organizados por la Sección polaca de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, merecen la felicitación y la gratitud de los congresistas, que tuvieron ocasión, durante ellos, de relacionarse y dialogar con eminentes laboristas del mundo

entero, reunidos en la inolvidable ciudad de Varsovia, cuya total reconstrucción —con impresionante sentido urbanístico y extraordinaria belleza— despertó verdadera admiración en muchos de nosotros.

* * *

En relación con la primera de las cuestiones planteadas («El desarrollo de la protección a los trabajadores, especialmente en función del progreso técnico») habían presentado informes nacionales los señores Fitting (de la República Federal Alemana), Napoli (de Argentina), Freisinger (de Austria), Cathala-Franjou (de Francia), Howells (de Gran Bretaña), Kertesz (de Hungría), Branca (de Italia), Yamaguchi (de Japón), Eldering (de los Países Bajos), Szubert (de Polonia), Ghimpu (de Rumania), Ahlgreen (de Suecia), Eicholzer (de Suiza), Mydlik (de Checoslovaquia), Gincburg, Orłowski y Smirnow (de la U. R. S. S.) y Nadvornik (de Yugoslavia). El autor del Informe general fue el profesor Weltner, de la Universidad de Budapest, presentándose asimismo un Informe regional de Latinoamérica redactado por el profesor Cesarino, Jr.

En la línea de preocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo, el Informe general revistió prácticamente un carácter de encuesta en torno a los efectos del avance tecnológico, las medidas obligatorias referentes a la preparación, construcción y puesta en marcha de fábricas, maquinaria y procesos tecnológicos, medidas concernientes a la prevención de accidentes y enfermedades, prohibiciones de empleo en ciertos trabajos o en ciertas actividades, medidas adoptadas para instruir en la protección de los trabajadores en escuelas, Universidades y Centros de Formación Profesional, obligaciones en materia de control de la protección de los trabajadores, supervisión de las medidas protectoras, organización de la protección de la salud en las fábricas y supervisión de la salud pública, investigación científica y establecimiento de institutos especializados en materia de protección y medios de acción existentes en este campo. tanto en el orden individual y colectivo como en materia de recursos legales y de sanciones.

Tanto del Informe general como de las intervenciones que siguieron a la exposición del relator, se puede deducir, en línea de máxima generalización, que la conclusión más unánime ha sido la de que los avances tecnológicos y, especialmente, la automatización y el uso de la energía atómica han hecho decrecer el número de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales «tradicionales», pero han implicado, en cambio, nuevas fuentes de peligro que exigen nuevas investigaciones científicas, nuevos métodos preventivos y

nuevas medidas de seguridad, frente a las nuevas fuentes de riesgo o peligro. Como el profesor Weltner se ocuparía de destacar el optimismo con que algunos congresistas y autores de informes nacionales describen las respectivas regulaciones legales, debe ser matizado por el hecho de que no siempre la situación real coincide con las previsiones de la Ley.

El segundo tema propuesto al Congreso («La falta en la Seguridad Social») había sido objeto de comunicaciones nacionales por parte de los señores y señoras Wannagat (de la República Federal Alemana), Ruprecht (de Argentina), Schmitz y Krejci (de Austria), Papier-Jamouille (de Bélgica), Simões (de Brasil), Kim Schi Sun (de Corea del Sur), Alonso Olea, Montoya Melgar y Almansa Pastor (de España), Rohrllich (de los EE. UU.), Kivivuori y Routano (de Finlandia), Alfandari (de Francia), Levin y Ariel (de Israel), Persiani (de Italia), Ariizumi y Akamatsu (de Japón), Boitelle (de los Países Bajos), Modlinski (de Polonia), Miller (de Rumanía), Forstadius (de Suecia), Gysin (de Suiza), Bykovski (de Checoslovaquia), Oguzman (de Turquía) y Radovan (de Yugoslavia). El autor del Informe general fue el profesor Lyon-Caen, de la Universidad de París.

A nuestro modesto entender, este fue el tema de mayor interés jurídico y doctrinal abordado en el Congreso. Como Lyon-Caen se ocupó cuidadosamente de destacar, resulta contradictorio que se hable de falta en un Derecho nuevo, que precisamente tiende a garantizar a los hombres contra los riesgos que les amenazan, sin necesidad de buscar un culpable. «¿No es esto —se preguntaba— querer encontrar a cualquier precio un responsable a quien pueda dirigirse la víctima de un daño, cuando la Seguridad Social ha sido creada para sustituir esa vana y agotadora búsqueda por una simple indemnización a cargo de toda la colectividad?... Y si lo que se trata de localizar es la falta de la víctima misma del daño, ¿no es eso volver la espalda a todo el progreso, que precisamente ha consistido en venir a ayudar a quienes lo necesitan, sin preguntarles si no habrían podido evitar estar en la situación en que se encuentran? Digámoslo claramente —subrayaba Lyon-Caen—: El comportamiento culposo resulta inoportuno en el Derecho social... Desde el momento en que la necesidad es apremiante y urgente, la falta no debería ser un obstáculo para la garantía.»

El hecho de que, en un momento dado, todos los sistemas hayan consagrado la responsabilidad del empresario por los accidentes de trabajo de que eran víctimas los trabajadores, hace que en la actual Seguridad Social permanezcan algunos rasgos «arqueológicos», como este de la falta. Pero quienes no separan sus preocupaciones científicas de su cuidadosa atención a los problemas sociales de nuestro tiempo para tratar de darles solución, constatan, cuando observan los hechos sociales, que el constante crecimiento de los gas-

tos preocupa a todos los responsables de la Seguridad Social, y que, entre los factores que contribuyen a ese crecimiento, figuran comportamientos colectivos generadores de accidentes o de enfermedades, que la colectividad no siempre podrá tomar a su cargo sin contrapartida, y contra los cuales debe luchar. Entre ellos, por ejemplo, la polución, el alcoholismo, el uso de tabaco. «De ahí la idea que se abre camino de financiar con tasas o contribuciones especiales los gastos así ocasionados a la Seguridad Social: Tasas sobre los vehículos de motor o la gasolina, sobre el alcohol o el tabaco. Ese fenómeno que se extiende ante nuestros ojos podría parecer extraño al concepto de falta. Es, sin embargo, un exponente de que, en lugar de sancionar con la privación de prestaciones a aquel cuyo comportamiento es culpable, la Seguridad Social puede así descubrir un método nuevo de prevención y de lucha colectiva contra ciertos comportamientos antisociales, independientemente de toda apreciación de orden moral.»

En esta nueva política social, el concepto de falta se presenta bajo apariencias bien distintas de sus apariencias habituales. Como *comportamiento individual*, la falta, en el sistema jurídico de la Seguridad Social es, de alguna manera, una supervivencia de un mecanismo reparador fundado sobre la responsabilidad y de sanciones contractuales vinculadas a la técnica del seguro. Como *comportamiento colectivo*, la falta es, por el contrario, un procedimiento *nuevo* y de futuro, cuyas repercusiones no se hacen sentir en el marco del derecho a las prestaciones, sino en el de la financiación. Es, entonces, permitido pensar que la falta no debe acompañarse ya de su efecto tradicional —la sanción—, sino que debe ser la ocasión de una política preventiva. Acaso sea ésta la aportación más sustancial del Derecho de la Seguridad Social a la evolución general del Derecho. ¿La Seguridad Social como policía de costumbres? Hay que soñar en ello.

En el examen de supervivencias de instituciones desaparecidas o, al menos, condenadas, el Informe general pasa revista a la supervivencia de la responsabilidad del empresario, en sus conocidas y diversas etapas, para concluir previendo su completa desaparición, el abono de mayores cotizaciones para el caso de faltas especialmente graves, la cobertura por la Seguridad Social de la totalidad del perjuicio corporal y profesional sufrido por el asegurado y, verosímelmente, la fusión del riesgo de accidente de trabajo en el concepto más general de incapacidad para el trabajo, cualquiera que sea la causa.

Tampoco se ha liberado del todo la Seguridad Social del mecanismo del contrato de seguro, cuyos trazos esenciales se conservan de forma que, semejándose más a un seguro de daños que a un seguro de personas, recoge de aquél inevitablemente la sanción de las faltas, y se beneficia en cierta forma

de una limitación de la responsabilidad, fundada en el hecho de que la solidaridad financiera no puede llegar a hacer soportar a los demás las consecuencias de ciertos comportamientos intencionales o evitables. Por otro lado, e independientemente de los motivos financieros, la Seguridad Social debe reaccionar contra ciertos abusos que denotan la ausencia de sentido social, pues su papel es también un papel educativo.

En cuanto al origen del riesgo, Lyon-Caen sostiene que la falta intencional del asegurado debe apreciarse en relación con el organismo asegurador, de forma que para él, y pese a frecuentes opiniones en contrario, la noción de siniestro voluntario se define investigando sus consecuencias, es decir, averiguando si el interesado se ha realizado un daño buscando, precisamente, las prestaciones de la Seguridad Social. El caso del aborto es, en este sentido, típico; aun siendo voluntario, e incluso aún siendo para muchas legislaciones ilícito penal, para la Seguridad Social no debe constituir una falta intencional, precisamente por no haber sido cometido para percibir eventuales prestaciones. En cuanto a la negligencia grave, el autor del informe sostiene que la necesidad debe prevalecer sobre ella, aunque las soluciones legislativas sean diversas en los ordenamientos.

Cuando en el origen del daño está la falta de un tercero, existe unanimidad en aplicar las reglas de la responsabilidad civil, según las cuales el tercero está íntegramente obligado a reparar el daño, la Seguridad Social debe pagar al asegurado las prestaciones legales, pudiendo ejercer, subrogándose, los recursos que el asegurado tiene frente al tercero, y el asegurado puede reclamar a éste los daños no asegurados.

«Lo que es —para Lyon-Caen— más sorprendente es que ningún Estado haya abandonado el juego de la responsabilidad individual en materia de accidentes de la circulación. De donde se sigue que coexisten, para una categoría esencial de perjuicios, una responsabilidad civil de pleno derecho y una indemnización por la Seguridad Social, independiente de cualquier búsqueda de responsabilidades. Son bien conocidas las dificultades, los procesos, los derroches que de ello resultan. La víctima puede reclamar al tercero responsable —a condición de no haber cometido ella misma una falta— el complemento de reparación puesto a su cargo. La caja de Seguridad Social puede ejercer contra el tercero responsable un recurso tendente a reembolsar las prestaciones pagadas al asegurado. Si el tercero es un conductor de automóvil, generalmente asegurado, e incluso con gran frecuencia obligatoriamente asegurado, tal yuxtaposición de una reparación de daños corporales por la Seguridad Social y por la compañía de seguros del responsable, multiplicará los procesos. Sería, sin duda, más cómodo, como ha sugerido en Francia Tunc, abandonar el principio según el cual los accidentes de la circula-

ción deben ser reparados por el culpable y contemplar ese riesgo como un riesgo que debe ponerse a cargo de una caja de seguridad viaria, surgida de las compañías de seguros o dependiente de la Seguridad Social, a la que estarían sometidos todos los propietarios de automóviles, agrupados en una especie de mutua obligatoria. Ella indemnizaría, como un organismo de Seguridad Social, los perjuicios corporales y la incapacidad temporal o permanente.»

En el punto referente a las faltas en el funcionamiento de la Seguridad Social, la tendencia actual es la de hacer desaparecer —salvo en vejez— el vínculo sinalagmático entre cotizaciones y prestaciones, sancionando la falta de pago de aquéllas, pero sin que el asegurado sufra las consecuencias.

En definitiva, para Lyon-Caen, la falta del individuo no es, en el Derecho de la Seguridad Social, más que un legado del pasado. Una financiación diferenciada, que tenga en cuenta el daño causado a la sociedad por grupos enteros, podría abrir el camino del porvenir.

Nos parece de justicia destacar que, entre las intervenciones que se produjeron durante el estudio de esta segunda cuestión, tuvo una tan breve como brillante el profesor Alonso Olea, de la Universidad de Madrid. Tras felicitar al relator general por su Informe, en el que había conseguido elevarse a un nivel de abstracción difícil de alcanzar, el catedrático español, moviéndose en ese mismo nivel, expuso lo siguiente:

Los Seguros Sociales, desde su creación, y la Seguridad Social, como evolución posterior, tienen por base la idea matriz de que existen riesgos sociales que no son debidos a la responsabilidad dolosa ni culposa de nadie. Riesgos que nunca dejarán de presentarse por muy buena que sea la situación de la sociedad en su conjunto y la responsabilidad de los cuales se objetiva a principio de siglo, tratando —en el fondo— de desplazar a la comunidad el riesgo, para diluir el costo de su cobertura.

Pero, por excepción, nos encontramos con que dentro de ese esquema siguen existiendo hechos cubiertos por la Seguridad Social, imputables a la responsabilidad específica —dolosa o culposa— de una persona: el incumplimiento de una medida de seguridad por el empresario; el dolo del compañero que hiera a un trabajador; la autolesión, etc.

La cuestión estriba entonces en determinar por qué va a responder la comunidad de estos actos que tienen un concreto responsable, no ya con arreglo a principios civiles que pueden tenerse por arcaicos, sino con arreglo a elementales principios jurídicos y morales. La respuesta a tal pregunta no puede ser única: tienen que ser muchas y muy matizadas, según de quien

proceda la responsabilidad, pero guiándose siempre por la idea de que el accidentado o el enfermo no puede quedar desprovisto de protección, salvo en los casos de conducta dolosa, que en el terreno de los Seguros Sociales se convierte en antisocial o temeraria por la misma razón. De hecho, lo que ocurre muchas veces cuando estos problemas se suscitan en cuanto a los accidentes de trabajo es que, si la responsabilidad procede del propio trabajador asegurado, la protección se presta en régimen común, y no en el especial y más intenso que es propio del accidente; porque aunque el informe del profesor Lyon-Caen —añadió Alonso Olea— prevé como «prospectiva» la posible «fusión del riesgo de accidente de trabajo en el concepto general de incapacidad del trabajo, cualquiera que sea la causa», lo normal es en los ordenamientos contemporáneos que la distinción siga existiendo, y esto no en virtud de un capricho del legislador, sino obedeciendo a reacciones comunitarias profundas.

El sistema se complica cuando entran en juego dos coberturas, como ocurre en los accidentes de tráfico. Alonso Olea —que advirtió no querer extenderse en datos concretos sobre el Derecho español, porque eso había sido ya objeto de los informes nacionales— concluyó afirmando que estaremos durante mucho tiempo aún en un sistema complejo de responsabilidades sociales e individuales, lo que en sí mismo es admisible siempre que no se abandone la idea central de que el lesionado debe ser protegido rápida y eficazmente.

Cuando al final de las intervenciones volvió a hacer uso de la palabra el profesor Lyon-Caen, sus conclusiones fueron sumamente lacónicas y, en el sentir de muchos, insuficientemente expresivas de la riqueza, matización y variedad de las intervenciones. Por un lado, en el Derecho socialista existe una pervivencia de ciertas superestructuras ideológicas del Derecho burgués; por otro lado, en el Derecho burgués, potentes intereses se sirven de la noción de falta para escapar a las consecuencias normales de su actividad. La falta es así una máscara que encubre en ocasiones poderosos intereses.

Por cuanto se refiere al tercer tema del Congreso («La política de salarios: el papel del Estado y de las organizaciones de empresarios y de trabajadores»), las comunicaciones nacionales habían sido remitidas por los señores Hanau (de la República Federal Alemana), López y Rodríguez Mancini (de Argentina), Hofenender y Weissenberg (de Austria), Cardone (de Brasil), La Perrière (de Canadá), Bayón Chacón y Rodríguez Piñero (de España), Rothbaum (de los EE. UU. de América), Liinamaa (de Finlandia), Saramito (de Francia), Sumida (de Japón), Erdbrink (de los Países Bajos), Krencik (de Po-

lonia), Faxèn (de Suecia), Witz (de Checoslovaquia) y Karinski y Snigiriewa (de la U. R. S. S.). El Informe general fue redactado por el profesor Meyers, de la Universidad de California.

Para Meyers, los controles obligatorios de salarios siguen siendo extremadamente raros y no han aumentado en importancia las restricciones voluntarias propuestas por los gobiernos. Los principales medios de enfrentarse con el problema han sido las medidas más clásicas, monetarias y fiscales, incluyendo la devaluación.

La causa de la falta de confianza en la política de salarios y rentas se asienta no en un rechazo del análisis económico en que se basan, sino en su incompatibilidad con las instituciones legales, económicas y sociales establecidas en Occidente. Para controlar desde el punto de vista salarial los contratos individuales, es precisa una gigantesca maquinaria administrativa, y aunque en materia de convenios colectivos el problema sea menor, sigue siendo un grave problema. Como la política de pleno empleo es hoy una misión fundamental entre las aceptadas por los gobiernos, algunos empresarios tienen interés en pagar con exceso sobre los salarios permitidos, para atraer a las fuerzas laborales. Las organizaciones de empresarios favorecen los controles de salarios, pero se oponen al control de otras formas de ganancia. Y los sindicatos se oponen al control de los salarios sin control de los precios por miedo a una pérdida de adhesiones entre sus miembros, para quienes resulta un incentivo de su permanencia en el movimiento sindical la posibilidad de obtener mejoras retributivas mediante el ejercicio del poder colectivo. Los gobiernos, finalmente, se resisten a una total intervención de la vida económica.

Las alusiones a la experiencia «única» de nuestro país merecieron una puntualización del profesor Alonso Olea, manifestando que tal experiencia «única» no lo era ni más ni menos que la de otro cualquiera, incluida la de Norteamérica, y quizá la nuestra fuera más útil y significativa en los tiempos actuales, especialmente para los países en vías de desarrollo. «Un tema sobre el que continuamente insiste el Informe —afirmó el profesor español— es el de la diferencia entre los salarios mínimos legales o convenidos colectivamente y los salarios efectivamente pagados que el ponente observa en todos los países, cuando menos del Occidente europeo, salvo respecto de los Estados Unidos. Acaso se exagera al dar una interpretación meramente económica al fenómeno y, en cualquier caso, el mismo no debe ser condenado lisa y llanamente, pues la libertad individual para concertar salarios *por encima* de los legales o de los colectivos puede obedecer a resortes jurídicos más profundos. La tesis de que el Derecho es una superestructura es una tesis arcaica y abandonada, en la que no se puede hoy creer seriamente: el Derecho es una estructura que influye en la economía, como la economía influye

en el Derecho. Por lo demás, las políticas de rentas y salarios en el Occidente europeo tienden a ser cada vez más políticas internacionales al condicionarse entre sí estrechamente las que se adoptan por los diversos países.»

* * *

El VII Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social celebró también una sesión dedicada a la Organización Internacional de Trabajo, y su comité ejecutivo adoptó el acuerdo en principio de aceptar la invitación italiana de que el VIII Congreso se celebrará en Italia, en ciudad a determinar, en 1974, sugiriendo una amplia temática para que la sociedad escoja las cuestiones que se tratarán en esta próxima reunión. Asimismo el Congreso renovó los mandatos de los profesores Schmidt y Berenstein, como presidente y secretario, respectivamente, de la Asociación, y confirmó los de varios miembros del comité ejecutivo, entre ellos el del profesor Alonso Olea como representante de la Asociación española.

FERNANDO SUÁREZ GONZÁLEZ