

El sistema de reducción de las cotizaciones (bonus) por contingencias profesionales por disminución de la siniestralidad laboral. ¿Una solución o una desincentivación?

José Luis Monereo Pérez^{a,b} y Guillermo Rodríguez Iniesta^{a,b}



DOI: 10.12961/apr.2019.22.02.1

El apartado V de la Exposición de Motivos del RD-Ley 28/2018¹, de 28 de diciembre justifica la aprobación de su Disposición adicional 3.^a en que resulta indispensable y de extraordinaria y urgente necesidad para la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social, suspender para las cotizaciones que se generen durante el año 2019 el sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales por disminución de la siniestralidad laboral, a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral, regulada en el RD 231/2017², de 10 de marzo, una vez comprobadas las distorsiones y desproporcionada disminución de ingresos que las modificaciones introducidas por dicho Real Decreto generan respecto de la cotización por contingencias profesionales. Anunciando, además, que durante el año 2019 se procederá a la reforma del mismo.

La previsión de reducción o beneficio en la cotización para las empresas que se distingan por el empleo de medios eficaces de prevención e incluso su penalización en caso de incumplimiento no es una novedad pese a su tardía implantación.

A modo de recordatorio podrían señalarse los siguientes hitos:

- El art. 72.3 de la Ley de Seguridad Social, aprobada por Decreto 907/1966, de 21 de abril, que preveía una reducción o aumento del 10%, que incluso en caso de reiterado incumplimiento de las obligaciones empresariales en materia de Higiene y Seguridad en el Trabajo podría alcanzar el 20% de incremento (en similares términos se expresaría el art. 34.4 de la Orden de 28 de diciembre de 1966).
- Prácticamente, en idénticos términos se recogía tal previsión el art. 72.3 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 20 de mayo.
- El texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994, aprobado por RD-Legislativo 1/1994, de 20 de junio (LGSS/1994), en su artículo 108.3 venía a recoger similar mandato (luego recogido en el art. 11.3 del RD 2064/1995, de 22 diciembre).
- La Disposición Adicional. 60.^a de la Ley 42/20063, de 28 de diciembre, Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, dispondrá que *“Una vez que por la Administración de la Seguridad Social se hayan establecido los índices de siniestralidad de los diferentes sectores, respecto de la cotización a la Seguridad Social por contingencias profesionales, por el Gobierno se procederá al estudio de la posibilidad de establecer sistemas de reducción de dichas cotizaciones, en los supuestos*

de empresas que acrediten que su índice de siniestralidad está por debajo del promedio que corresponda a su sector de actividad.”

e) Finalmente el actual texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 2015 (LGSS), aprobado por RD-Legislativo 8/2015, de 3 de octubre, recoge idéntica prescripción en su art. 146.3.

La puesta en marcha —de forma parcial— de un sistema que en orden a la cotización por contingencias profesionales tenga en cuenta contribución empresarial a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral, será con el RD 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesional a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral (desarrollado por Orden TIN 1448/2010, de 2 de junio. La penalización queda sin embargo para la previsión establecida en el art. 123 de la LGSS/1994 (actual art. 164 LGSS) del recargo en las prestaciones de la seguridad social.

La aplicación práctica de tal sistema fue objeto de controversias lo que llevó a que se aprobará otro por RD 231/2017, de 10 de marzo, con la finalidad de dar mayor seguridad al procedimiento y eliminar condiciones o requisitos que generaban cierta inseguridad en los solicitantes de dichos beneficios (desarrollado luego por Orden ESS/256/2018, de 12 de marzo). Se persigue reducir la carga administrativa, centrando el acceso al incentivo en el cumplimiento de los límites de índices de siniestralidad, adaptadas a las circunstancias propias de cada actividad económica y de otros requisitos ajenos a la siniestralidad (como encontrarse al corriente de sus obligaciones de cotización, entre otros), para ello bastará además de la solicitud una declaración responsable sobre actividades preventivas, sobre la existencia de representación de los trabajadores en materia de prevención, del cumplimiento de los requisitos básicos en materia de prevención y de las inversiones y acciones en materia de prevención. Se modifican las cuantías del incentivo distinguiendo un incentivo general y otro adicional cuando exista inversión en acciones preventivas. Y se permite a las Mutuas participar de dichos incentivos. El aspecto penalizador queda referido a la aplicación del art. 164 LGSS y a la posible pérdida de bonificaciones en la cotización.

Y llegado a este punto, como antes se ha señalado, el sistema de incentivos a la prevención mediante la aplicación de unas reducciones en la cotización ha quedado en suspenso para 2019. Las razones que se dan para ello son las distorsiones para el sistema y los menores ingresos que comporta. Las distorsiones no se explicitan y de los menores ingresos tampoco se dice mucho más. En realidad, lo que parece deducirse es que el sistema implantado en 2017 se ha convertido en un beneficio/reducción en la cotiza-

a. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Granada, Granada, España.

b. Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Madrid, España.

ción cuasi generalizado para las empresas a cargo del sistema de Seguridad Social, alejado del fin deseado.

En España el sistema de responsabilidad empresarial por riesgos profesionales viene descansando en varios mecanismos reparadores y sancionadores, a saber:

- a) Recargo de prestaciones de la Seguridad Social (art. 164 LGSS). Con una doble naturaleza punitiva e indemnizatoria.
- b) Responsabilidad civil por incumplimiento empresarial de la legislación reguladora de la seguridad y salud laboral (arts. 1101 y ss. del Código Civil, art. 42.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y art. 164 LGSS).
- c) Responsabilidades administrativas (arts. 11 a 13, 19 sobre infracciones; art. 40 cuantía de las sanciones y art. 42 sobre responsabilidades empresariales derivadas de las previsiones de los arts. 42 a 44 del ET, recogidas en el RD-Legislativo 5/200, de 4 de agosto, texto refundido sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social).
- d) Responsabilidad Penal (arts. 316 y 317 del Código Penal).

Junto a tales mecanismos que se ponen en marcha cuanto se actualizan los incumplimientos también nuestro sistema de Seguridad Social tiene otros que buscan o pretende incentivar la prevención de riesgos laborales. El punto de partida está en el modelo de cotización por contingencias profesionales recogido en el art. 146 LGSS. Se trata de una cotización no uniforme, sino variable en función de Código Nacional de Actividad Económica, ocupación, o situación (Disposición Adicional Cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre). Utilizando para el cálculo de los tipos, el coste de las prestaciones y las exigencias de los servicios preventivos y rehabilitadores. Pudiendo establecerse para las empresas que ofrezcan riesgos de enfermedades profesionales, tipos adicionales de cotización en atención a la peligrosidad de la industria o clase de trabajo y a la eficacia de los medios de prevención empleados. Por último, se establece una previsión de reducciones en la cotización en atención a la conducta de las empresas en el empleo de medios eficaces de prevención o en su caso aumento en la misma por incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que les comprendan.

Son múltiples los interrogantes que podría plantearse acerca de la bondad de sistema actual de cotización, podría señalarse uno, por ejemplo: dado que no hay individualización de los tipos en función de la mayor o menor siniestralidad registrada en la empresa puesto que se aplica la relativa al sector o actividad en la que se incardina ¿no supone un efecto desincentivados para aquellas empresas que invierten prevención? Ya que, al fin y al cabo, el resto de empresas del sector o actividad inviertan o no, se van a beneficiar de las inversiones de los demás.

A paliar estos efectos ha sido positivo el sistema de incentivos en la cotización por contingencias profesionales introducido por el RD 404/2010 y el actualmente en vigor —en suspenso— por RD. 231/2017, pues aparentemente sí, la combinación de esa cotización variable modulada por el sistema de incentivos parece que ha superado ese problema desincentivadora antes indicado y evitar la socialización del riesgo.

Ahora bien, ¿es mejorable el sistema actual, el recogido en el RD 231/2017? El citado RD se nos presentó con dos novedades reiteradamente anunciadas en su exposición de motivos, la reducción de la carga administrativa que suponía su tramitación y la inclusión de otros requisitos que nada tenían que ver con la siniestralidad. Su desarrollo práctico posterior no parece que haya sido muy positivo ya que apenas-aproximadamente- un año y medio después haya sido suspendido. Quizás entre las razones pueda estar en que el incentivo general del 5% parece que era de cuasi reconocimiento generalizado (al no ser necesario justificar inversiones en prevención, ni actividades preventivas complementarias, ni conformar la solicitud con los delegados de prevención), o el acceso al sistema de beneficios de empresas con escaso volumen de cotización y que en definitiva el sistema de bonus no dejaba de ser otra cosa que una reducción más en la cotización a la Seguridad Social.

Si hay que reformular nuevamente el sistema de incentivos, podrían analizarse o tenerse en cuenta aspectos tales como:

- El peso de la actividad principal de la empresa (cuando concurre con otras) en la determinación del tipo final. A veces esta actúa como vis atractiva hacia tipos de cotización más altos sin que eso implique mayores posibilidades de siniestralidad laboral.
- Si sería oportuno o no un nuevo sistema de primas que tuviera en cuenta el tamaño de las empresas que incentive la actuación preventiva. Si bien, con la precaución de evitar la socialización del riesgo.
- La toma en consideración de la responsabilidad compartida cuando el accidente sea total o parcialmente imputable a un tercer empresario.
- El análisis de si determinados accidentes deben o no ser tomados en cuenta, especialmente aquellas enfermedades de naturaleza común, que por mor de la presunción de tiempo y lugar donde se actualiza, son considerados como accidentes de trabajo y sobre los que el elemento de prevención poco puede hacerse.
- La necesidad de una consideración específica de los accidentes en misión y la existencia o no de planes de movilidad.
- El estudio de la implantación de un “bonus-malus”. La opinión de que el mismo se ejerce vía recargo de las prestaciones no es la adecuada.

REFERENCIAS

1. Real Decreto-ley para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo. RDL Nº 28/2018 (28 Dic 2018).
2. Real Decreto por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral. RD Nº 231/2017 (10 Mar 2017).
3. Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. L Nº 42/2006 (28 Dic 2007).
4. Real Decreto Legislativo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. RDL Nº 8/2015 (30 Oct 2015).