

MIGUEL ÁNGEL PURCALLA BONILLA

Doctor en Derecho

*Profesor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Facultad
de Ciencias Jurídicas de la Universidad «Rovira i Virgili»
(Tarragona)*

Extracto:

EL estudio recogido en la páginas que siguen tiene por objeto una materia escasamente tratada hasta la fecha, salvo error u omisión, por la doctrina científica que ha venido ocupándose, con renovado denuedo al compás de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y normas que en su desarrollo vienen dictándose, de los temas conexos a la seguridad y salud en el trabajo. En concreto, se centra en el análisis de las denominadas «sanciones positivas», categoría jurídica que comprende los *incentivos* o mecanismos premiales para las empresas, como medidas normativas que tienden a fomentar un mejor cumplimiento por parte de aquéllas de las normas del entramado socio-laboral. Dentro de la referida categoría, se ha desarrollado en este ensayo la exégesis de los *incentivos de carácter económico* encaminados a una más eficaz puesta en práctica de las medidas de seguridad y salud en la empresa, distinguiendo al efecto entre la *tarificación de las primas de cotización* por contingencias profesionales (sistema habitual de incentivación, tanto en el sistema interno como en el Derecho comparado), y el análisis de *otros posibles sistemas premiales* (tales como bonificaciones y desgravaciones fiscales, subvenciones y líneas de crédito a tipos de interés preferenciales) introducibles, cuando menos en hipótesis que merece una cierta atención, en el sistema jurídico de la prevención de riesgos laborales. Asimismo, se aborda de modo conciso, al hilo de la exposición de las cuestiones referidas, el alcance de la disposición adicional decimoséptima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998, y su posible incidencia, como medida incentivadora que estimule a las empresas *ad futurum* y en espera del anunciado desarrollo reglamentario de la cuestión, en punto a una *mayor aplicación de las normas preventivas del riesgo laboral* de reciente aparición en nuestro ordenamiento jurídico. Objetivo, el recién referido, de cuya eficaz consecución pende el bien jurídico más preciado, y, qué duda cabe, también más vulnerable de los trabajadores: la vida, la integridad psicofísica y la salud.

Sumario:

- I. Prevención de riesgos, sanciones jurídico-negativas y sanciones jurídico-positivas: su necesaria coexistencia.

- II. Los incentivos a la actuación e inversión empresarial en seguridad y salud en el trabajo: una cuestión pendiente de exploración.

- III. Incentivos económicos vigentes para la mejora del «medio ambiente de trabajo»: la reducción de primas de cotización por accidente de trabajo y enfermedad profesional.

- IV. La posibilidad de introducir otros tipos de incentivos o sanciones positivas: estado de la cuestión.

- V. A modo de conclusiones.

«Como el ejecutante de una obra teatral o musical, el intérprete del Derecho no se limita nunca a repetir una obra ya terminada, sino que la reconstruye incesantemente»

DÍEZ-PICAZO, L.: «La interpretación de la ley»,
Anuario de Derecho Civil, 1970, tomo XXIII, pág. 720.

I. PREVENCIÓN DE RIESGOS, SANCIONES JURÍDICO-NEGATIVAS Y SANCIONES JURÍDICO-POSITIVAS: SU NECESARIA COEXISTENCIA

Como es conocido, la cultura preexistente, en materia de seguridad y salud laboral, a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, [en adelante LPRL (1)], se cimentaba esencialmente, pese a la existencia indiscutible de normas preventivas hoy denostadas (y prácticamente finiquitadas en cuanto a su vigencia) como la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9-3-1971 (2) [de la que sólo subsiste el Título II, en tanto no se proceda a su definitiva y completa sustitución reglamentaria (3)], en la reparación del daño, esto es, en la protección frente al riesgo actualizado o traducido en siniestro (4). A ese estado de cosas pretende responder la LPRL, norma legal que, amén de reordenar y racionalizar el disperso y anacrónico panorama nor-

(1) BOE 10-11-1995, en vigor desde el 11-2-1996, según resulta de la disposición final 2.ª de la LPRL.

(2) BOE 16 y 17-3-1971.

(3) Parte del Título II de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo ha sido ya derogado: al efecto, consúltese el **efecto derogatorio parcial** operado por la disposición derogatoria única del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo (BOE 23-4), publicado en la *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Legislación y Jurisprudencia)* del Centro de Estudios Financieros n.º 170, mayo de 1997, págs. 20-31.

(4) MOLINA NAVARRETE, C.: «La reapropiación social de la tutela de la salud laboral: hacia un nuevo modelo normativo de prevención de riesgos profesionales», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)* del Centro de Estudios Financieros n.º 176, noviembre de 1997, pág. 51.

mativo preexistente, abre el portillo a una nueva cultura preventiva, que tiende a la evitación, eliminación o, cuando menos, aminoración máxima del riesgo laboral, combatiéndolo desde su propio origen, líneas de tendencia que se configuran, empero, como reto de primer orden necesitado de tiempo y progresivo enraizamiento en la mente y en la realidad diaria de los actores de nuestro sistema de relaciones laborales (5).

Esa «nueva cultura preventiva» sigue girando, con todo, en derredor de la tradicional «deuda de seguridad» del empresario [o «deber de seguridad», o «deber de protección», o «deber de prevención», pues reténgase que todos ellos son términos jurídicamente equisignificativos, en tanto definitorios por igual del rol empresarial (6)]. La «deuda de seguridad» que pesa sobre el empresario, se configura, así, como el bastión sobre el que reposa el sistema obligacional (en cuanto al cumplimiento: aprestar todos los medios necesarios para dotar de eficacia al derecho del trabajador a desarrollar la prestación sin menoscabo de su vida, integridad y salud) y responsabilizador (por incumplimiento: consecuencia de la contravención de los deberes preventivos conexos a la deuda de seguridad) de la prevención de riesgos profesionales.

El plausible mantenimiento de la referida concepción de la prevención de riesgos en torno a la «deuda de seguridad» del empresario, así como la fijación normativa de un conglomerado de deberes del empresario y derechos de los trabajadores y sus representantes en materia preventiva, contrasta con estrépito, no obstante, con la aún no generalizada toma de conciencia sobre la validez intrínseca del binomio *inversión empresarial económica y tecnológica en seguridad y salud: mejora paulatina de la prosperidad, productividad y rentabilidad de la empresa* (7); esto es, por expresarlo en otras palabras, «aunque la conciencia empresarial sobre la importancia del factor humano haya despertado, la evaluación económica de la rentabilidad de las inversiones en todo lo relativo a mejoras de calidad de vida laboral, sigue descuidándose, sin asumir el rigor que merece» (8).

De esa suerte, la carencia de arraigo del binomio referido, viene confirmándose como uno de los «virus» endémicos que aquejan, de modo recurrente, a los reiterados intentos normativos que en los últimos tiempos vienen tratando de propulsar la prevención eficaz de los riesgos laborales. «Virus», empero, cuya presencia no debe causar extrañeza si se atiende a que la seguridad y salud en el trabajo sigue siendo, pese a los avances normativos que sin duda se han realizado (9), una materia

(5) MERCADER UGUINA, J.R.: «El Reglamento de los Servicios de Prevención: crónica de una norma largamente esperada», *Relaciones Laborales* n.º 8-1997, pág. 80.

(6) ALARCÓN CARACUEL, M.R.: «Los deberes del empresario respecto a la seguridad y salud de sus trabajadores», en AA.VV.: *La prevención de riesgos laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*, Aranzadi, Pamplona, 1996, pág. 106; MONTOYA MELGAR, A. y PIZÁ GRANADOS, J.: *Curso de seguridad y salud en el trabajo*, McGraw Hill, Madrid, 1996, pág. 85.

(7) OIT (dir. CLERC, J.M.): *Introducción a las condiciones y el medio ambiente de trabajo*, Ginebra, 1987, pág. 31.

(8) BESTRATÉN, M.: «Criterios para el análisis de costes en prevención», *Salud y Trabajo* n.º 117-1996, pág. 23.

(9) Porque es cierto que la introducción normativa de la «seguridad participada» (intervención de los trabajadores y sus representantes en la planificación y desarrollo de la prevención en la empresa) ha suavizado ese conflicto, convirtiéndolo en «menos dramático» (la expresión entrecomillada, en BERLINGUER, G.: «Conflictos y orientaciones éticas en la relación entre salud y trabajo», *Cuadernos de Relaciones Laborales* n.º 3-1993, pág. 224).

impregnada de un tono conflictual característico: la dialéctica entre producción-beneficio empresarial y tutela de la salud de los trabajadores (10). Pátina conflictual que se muestra en los siguientes términos: el empresario, en función de mediatizaciones de corte económico, orienta el nivel de seguridad deseable, esto es, aquel cuya elevación o disminución no es rentable, por ser más costoso que beneficioso el nuevo nivel (11), mientras que el interés del colectivo de trabajadores radica en la prestación del trabajo con el mayor y mejor nivel de seguridad posible (12). Conflicto el descrito, en fin, sobre el que los Tribunales han tenido ya ocasión de pronunciarse, señalando que las mediatizaciones impuestas por el coste económico de la inversión en prevención, no eximen de responsabilidad al empresario por incumplimiento de medidas preventivas (13).

Sentado lo anterior, reténgase que viene siendo tradicional en nuestro sistema jurídico y como respuesta normativa a ese conflicto descrito, la existencia de una amplia amalgama de «sanciones negativas», categoría jurídica con la que aludimos aquí a lo que, desde la perspectiva de la Teoría General del Derecho, se conoce como «normas secundarias» y, más concretamente y dentro de éstas, a las normas de refuerzo sancionatorio [momento represivo que acaece tras la infracción, como respuesta brindada por el ordenamiento frente a quien lo infringió y como advertencia de las consecuencias desfavorables del incumplimiento de la norma (14)] y/o reparador (medidas resarcitorias de los daños sufridos por un sujeto a raíz de una infracción normativa de otro) del sistema jurídico (15).

Esos mecanismos en materia sancionatoria y reparadora de los incumplimientos en materia de prevención de riesgos, designados aquí como «sanciones negativas» y a los que ya el maestro ALONSO OLEA tuvo ocasión, hace más de una década, de calificar como un formidable ensamblaje o amalgama de responsabilidades (16), han corrido, sin embargo, dispar suerte aplicativa. Así,

- (10) GRUNGBERG, L.: «The effects of social relations of production on productivity and worker's safety: an ignored set of relationships», *International Journal of Health Studies* n.º 13-1983, págs. 631-634; RODRÍGUEZ, C.A.: *Acerca de la salud de los trabajadores*, CC.OO., Madrid, 1993, pág. 20.
- (11) LASCURAÍN, J.A.: «La protección de la seguridad e higiene en el trabajo», *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Legislación y Comentarios sobre Derecho del Trabajo y Seguridad Social)* del Centro de Estudios Financieros n.º 112-1992, pág. 86; BERLINGUER, G.: «Conflictos y orientaciones...», *op. cit.*, pág. 206.
- (12) Reivindicación lógica, si se atiende a la real y cotidiana puesta en peligro de la vida, integridad y salud de los trabajadores en el marco de un proceso productivo empresarial tendente a la maximización de beneficios y a la acumulación de capitales (CÁRCOBA, A.C.: «Reflexiones sobre la responsabilidad penal por daños a la salud de los trabajadores», en AA.VV.: *Protección penal de los derechos de los trabajadores*, Universidad de Santiago de Compostela, 1985, pág. 62).
- (13) STS, Sala 4.ª, 11-11-1965 (Ar. 883-1966); STSJ Cantabria, Sala de lo Social, 13-5-1991 (AS 3257); STS, Sala de lo Penal, 18-1-1995 (Ar. 136).
- (14) BERLIRI, G.: «Sanzioni amministrative e principi costituzionali della potestà punitiva penale», en AA.VV.: *Le Sanzione Amministrative*, Giuffrè, Milano, 1982, págs. 285-286.
- (15) BOBBIO, N.: *Contribución a la Teoría del Derecho*, F. Torres ed., Valencia, 1980, págs. 317-332; LUMIA, G.: *Principios de Teoría e Ideología del Derecho*, Debate, Madrid, 1989, págs. 45-46.
- (16) ALONSO OLEA, M.: *Jurisprudencia constitucional sobre trabajo y seguridad social*, Civitas, 1986, Tomo III, pág. 230. De «exuberancia de regímenes en punto a la imputación de responsabilidades por su violación {de las normas preventivas} y para reparar sus consecuencias dañosas sobre los trabajadores», habla RIVERO LAMAS, J.: «Responsabilidades penales de la empresa en materia de prevención de riesgos laborales», *Actualidad Laboral* n.º 36-1996, pág. 690.

mientras las responsabilidades administrativas, el recargo de prestaciones o las responsabilidades prestacionales del sistema de Seguridad Social han venido aplicándose con notable intensidad, las responsabilidades civiles han aparecido en menor plano cuantitativo de ocasiones y, desde luego, los mecanismos penales han sido los «peor parados» en ese *ranking* aplicativo (17).

Por el contrario, es un dato contrastable con relativa facilidad que las «sanciones positivas», incentivadoras o de fomento del cumplimiento empresarial de las normas preventivas, vienen brillando por su ausencia o, cuando menos, escasez y parquedad, con las salvedades que se verán. Realidad que no es dable desconocer y que merece un cierto detenimiento como el que ha pretendido abordarse en las páginas que siguen, porque, entre otras cosas, no debe descartarse, *a priori* y manteniendo parejamente el sistema de sanciones negativas, la conveniencia y necesidad de introducir estímulos o incentivos a la inversión en medidas preventivas, a fin de dotar de mayor eficacia al objetivo de preservar la seguridad y salud de los trabajadores en los lugares de trabajo. Tarea profiláctica en la que no deben escatimarse esfuerzos, prosiguiendo así la perenne «batalla contra un problema social irresoluto» (18) (la siniestralidad) que sigue, malhadadamente, asolando nuestro sistema de relaciones laborales.

II. LOS INCENTIVOS A LA ACTUACIÓN E INVERSIÓN EMPRESARIAL EN SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO: UNA CUESTIÓN PENDIENTE DE EXPLORACIÓN

En un contexto, no por conocido obvia, de siniestralidad recalcitrante [tanto en nuestro Estado (19) como en el conjunto de la Unión Europea (20)], de abundante reglamentación normativa de mecanismos preventivos [deberes empresariales surgidos al hilo de la LPRL, y del Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por RD 39/1997, de 17 de enero, en adelante RSP (21)],

(17) La ineficacia e inaplicación notoria del sistema penal en materia de prevención de riesgos, es propia tanto de nuestro sistema jurídico (así, en imagen brillantemente cáustica, BAYLOS, A. y TERRADILLOS, J.: *Derecho Penal del Trabajo*, Trotta, Madrid, 1990, pág. 48) como del ordenamiento italiano (así, PERA, G.: *Compendio di Diritto del Lavoro*, Giuffrè, Milano, 1996, pág. 176).

(18) Afortunada expresión de SMURAGLIA, C.: «Azione giudiziaria, pubblica amministrazione e iniziativa sindacale: verso una cultura della prevenzione», *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale* n.º 7-1981, vol. XXXII, pág. 510.

(19) Las cifras de siniestralidad en nuestro Estado no son precisamente alentadoras. Al efecto, consúltense los muestreos contenidos en los *Boletines de Estadísticas Laborales* del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, o las *Memorias anuales del Consejo Económico y Social sobre la situación socioeconómica y laboral de España*, y se detectará con rapidez que el promedio anual de accidentes de trabajo ronda el millón de casos (de lo cuales unos 1.000 son mortales), y el de enfermedades profesionales ronda los 6.000 casos. No debiendo olvidarse, por lo demás, que esos muestreos hacen recuento de las cifras oficiales, no computando los accidentes no comunicados o fraudulentamente ocultados (*v.gr.*, ligados al trabajo clandestino y a la economía sumergida).

(20) En el contexto europeo, anualmente acaece una media de 8.000 accidentes mortales, afectando la siniestralidad no mortuoria a 10 millones de trabajadores, que acarrear un gasto para los Estados miembros de 20.000 millones de ecus (WALTERS, D.; DALTON, A. y GEE, D.: *La représentation des travailleurs en matière de santé et de sécurité en Europe*, Bureau Technique Syndical Européen pour la Santé et la Sécurité, Bruxelles, 1993, pág. 15).

(21) BOE 31-1-1997.

reparadores (responsabilidades prestacionales de Seguridad Social, mejoras voluntarias y responsabilidades civiles) y resarcitorios (sanciones administrativas, penales y recargo de prestaciones) en torno a los riesgos y daños laborales, *probablemente una de las vertientes más inexploradas*, desde la óptica tanto doctrinal cuanto propiamente normativa, *sea, precisamente, el análisis de los mecanismos premiales o incentivadores* para el mejor y más eficaz cumplimiento de los deberes preventivos que deben asumir las empresas.

En esa línea argumental, a través de los mecanismos premiales o incentivadores que aquí se propondrán, podría hallarse base suficiente para tratar de reforzar la, de por sí y salvo excepciones puntuales, bastante maltrecha eficacia, especialmente en el tejido productivo de las PyMe's (22) [objeto de especial atención, como se sabe, a nivel de la Unión Europea (23)], del sistema preventivo de los riesgos laborales en su conjunto, fomentando e incentivando, mediante «sanciones positivas» a las empresas, el cumplimiento más eficaz del mismo (24).

Mas sucede que esas medidas de aliento o incentivación en orden a promocionar el eficaz cumplimiento del entramado preventivo en materia de seguridad y salud en el trabajo, no son, ni de lejos, una de las experiencias más comunes en los sistemas jurídicos de la órbita europea ni, por supuesto, de nuestro sistema. Antes al contrario, por diversas razones sobre las que no hace al caso abundar (económicas, culturales, sociales, iushistóricas), la técnica preventiva premial o incentivadora para las empresas es meramente incidental en el conjunto de esos sistemas, ocupando un lugar marcadamente secundario [normalmente circunscrito a la fijación de cuotas o primas variables en los sistemas de seguro de accidentes de trabajo (25)] si se la compara con la mayor preferencia que, de

-
- (22) Las PyMe's representan, a nivel internacional, más del 90% del tejido empresarial en los países industrializados, e importan más de la mitad del empleo total (GARRIGUES, A. y GASCÓ, F.J.: «Notas en torno al XIV Congreso Mundial sobre seguridad y salud en el trabajo», *Revista de Trabajo y Seguridad Social* n.º 22-1996, pág. 170). En la Unión Europea, «un 40% de empresas dan empleo a menos de 10 trabajadores, y alrededor del 60% tienen menos de 50 trabajadores» (FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO: *Incentivos económicos para la mejora del ambiente de trabajo. Resumen y conclusiones de un estudio internacional*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995, pág. 36).
- (23) Recientemente, el Dictamen del Comité Económico y Social de las Comunidades sobre el Programa Comunitario de Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo (1996-2000), establece claramente, en su apartado 2.2.2.1, la necesidad de brindar más recursos a la política de seguridad e higiene en el trabajo en las PyMe's (véase su texto en *Tribuna Social* n.º 64-1996, pág. 138). Asimismo, una de las tareas asignadas a la *Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo* (entidad dotada de personalidad jurídica propia, con sede en Bilbao y creada por Reglamento del Consejo n.º 2062/1994, de 18 de julio -DOCE serie L, n.º 216, de 20-8-1994-) es la de fomentar y apoyar la colaboración entre los Estados miembros en materia de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las PyMe's.
- (24) GHERA, E.: «Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato», *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali* n.º 3-1979, págs. 308-310; PAGLIARI, G.: *Profili Teorici della Sanzione Amministrativa*, Cedam, Padova, 1988, págs. 38-39; PADOVANI, T.: «Lectio brevis sulla sanzione», en AA.VV.: *Le pene private*, Giuffrè, Milano, 1985, págs. 57-58; CALVO GARCÍA, M.: *Teoría del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 32-33.
- (25) «El tipo más común de programa de incentivos es el basado en el seguro», esto es, aquel en el que «la empresa paga una prima con la que se asegura la indemnización de los trabajadores que resulten accidentados en el trabajo», de forma que «al relacionar la cuantía de la prima con los resultados de salud y seguridad de la empresa (...) ofrecen un incentivo a la mejora de la seguridad por parte de la empresa» (cfr. FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO: *Incentivos económicos para la mejora...*, op. cit., pág. 22). Tal es el sis-

modo recurrente, muestran los diversos ordenamientos por la fijación de una constelación de rigurosas sanciones negativas (26), como técnica admonitoria o de inducción al cumplimiento desde un punto de vista represivo-retributivo, o reparadora desde el punto de vista del resarcimiento del daño derivado del siniestro.

Fruto de esa realidad es, sin duda, que las empresas no suelen hacer más de lo que les exige la normativa de referencia (si es que lo hacen y la cumplen, pero eso es harina de otro costal que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social bien conoce), siendo una de las causas estructurales de esta cierta indolencia a la hora de actuar sobre la mejora de los niveles de seguridad e higiene en el trabajo, la falta de motivación empresarial que muchas veces se detecta en la praxis, al ser escasos los incentivos económicos (fiscales o impositivos, subvenciones, créditos «blandos», entre otros) que se brindan a las empresas para la mejora progresiva del «medio ambiente de trabajo» (27). Si esa motivación se brindara, con las cautelas y regulación normativa adecuadas, sería probablemente más sencillo para las empresas aprehender que la inversión en prevención, a fin de combatir la siniestralidad, comporta una reducción de costes que, traducida en partidas económicas, puede reinvertirse en sistemas preventivos, generándose así un beneficioso circuito de reducción de costes preventivos (28).

Por esas y otras razones que aquí ladeamos para no extendernos en cuestiones colaterales, la preocupación actual de la Unión Europea en punto a facilitar la creación, por parte de los Estados miembros, de instrumentos promocionales del régimen de incentivos, se orienta en torno a **cuatro líneas de tendencia**, solemnemente proclamadas a modo de recomendaciones dirigidas a los Estados miembros (29):

tema utilizado, *v.gr.*, en Bélgica (con baremos oscilables similares al nuestro, dado que supone una variación del 10% de las tarifas, al alza o a la baja), Italia o Francia (*cf.* EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS: *Catalogue of Economic Incentive Systems for the Improvement of the Working Environment*, Dublín, 1994, págs. 1-2, 16-20 y 26-27).

- (26) Así, en la mayoría de sistemas predominan las sanciones por incumplimiento de las normas instauradas, aunque ello «no excluye necesariamente» la presencia de incentivos o sanciones positivas. *Cfr.* FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO: *Incentivos económicos para la mejora...*, *op. cit.*, pág. 18.
- (27) *Ib.*, *op. cit.*, págs. 9 y 42. Esa insuficiencia ha sido constatada por dicha Fundación como total (inexistencia de incentivos) en países como Austria, Dinamarca, Irlanda, Noruega y Suecia (*cf.* EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS: *Catalogue of Economic Incentive Systems...*, *op. cit.*, pág. XII).
- (28) AA.VV.: *Sicurezza in impresa. Aspetti legali, processuali e gestionali*, Ergon Business Communication, Trieste, 1991, págs. 213-214.
- (29) FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO: *Incentivos económicos para la mejora...*, *op. cit.*, págs. 10-11.

- A) Una mayor sensibilización respecto a los costes reales de las enfermedades profesionales y de los accidentes de trabajo, de forma que se tienda a la disminución de su incidencia en términos humanos y económicos (30). Esta mayor sensibilización es necesaria por cuanto, desde la perspectiva de la microeconomía empresarial, «los accidentes de los demás se achacan siempre a un comportamiento equivocado, siendo siempre los propios puro azar o "meros accidentes"», resultando que el problema de la siniestralidad muchas veces se enfoca desde la perspectiva de la insolidaridad, de su consideración como un problema ajeno que no tiene por qué incidir en la revisión y mejora de la prevención diseñada en la propia empresa. En otras palabras, los estímulos preventivos son, hasta la fecha, siempre exógenos o externos, impuestos «desde fuera», dado que más difícil es la presencia de incentivos económicos «endógenos» o autoasumidos, en un ejercicio de autoconvicción, por las empresas para aumentar las actividades preventivas.
- B) Una mejora autoorientada (esto es, voluntariamente asumida por las empresas) del medio ambiente de trabajo, especialmente en actividades de alto riesgo, sin que para ello sea preciso contar siempre y en todo caso con el respaldo de nuevas, aluvionales y siempre necesitadas de actualización, disposiciones preventivas heterónomas. Esa mejora del medio ambiente de trabajo, y sin que se nos escape que las variables económicas y los avatares del proceso productivo condicionarán la gestión empresarial (31), debe orientarse en torno a dos líneas de actuación: un *nivel organizacional* que dinamice la actualización de los sistemas preventivos en función de las variaciones y/o necesidades del proceso productivo, y una *toma de decisiones preventivas* que afronte los problemas con firmeza, transmitiendo los riesgos existentes a los trabajadores y sus representantes, los medios para combatirlos y atendiendo a los posibles nuevos riesgos como premisa para neutralizarlos (32).
- C) Una mejora de los sistemas de seguimiento de los resultados, preservando la fiabilidad de los índices de siniestralidad y promocionando la comunicación empresarial veraz de los datos al respecto. Porque es indudable que muchos de los costes de los accidentes de trabajo son encubiertos, por razones varias que no hacen al caso, por las empresas, por lo que parece razonable sostener que los incentivos económicos «pueden sensibilizar más a las empresas respecto al verdadero coste de sus acciones» (33).

(30) *Cfr. Ib., op. cit.*, págs. 16 y 18.

(31) POOLE, M.: *Relaciones industriales. Modelos y orígenes de la diversidad nacional*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993, págs. 81-82.

(32) FRICK, K.: «Can management control health and safety at work?», *Economic and Industrial Democracy*, vol. 11, 1990, págs. 382-383.

(33) *Cfr. Ib., op. cit.*, págs. 24-25 y 43; EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS: *Catalogue of Economic Incentive Systems...*, *op. cit.*, pág. XI.

D) Un reconocimiento manifiesto, canalizado a través de beneficios palpables, de los esfuerzos de las empresas (y no tanto de los resultados) para mejorar el medio ambiente de trabajo. Los incentivos existentes se basan generalmente en el ajuste de las primas de seguro, ajuste que normalmente se lleva a cabo atendiendo al historial de indemnizaciones, no a la valoración de las perspectivas de riesgo, resultando que con ello «no siempre se premian los esfuerzos emprendidos por una empresa» para mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo (34).

De todas formas, es cierto que los incentivos a proponer según esas líneas de tendencia, como proyectos de acción preventiva positiva y no sancionadora (35), no deben considerarse aisladamente, es decir, tienen que interaccionarse con «el régimen nacional de Seguridad Social y las consecuencias para la aplicación de la normativa sobre salud y seguridad y para el sistema de reclamaciones civiles» que con ellos pueden generarse. En suma, se trata de evaluar su operatividad en el marco de un diseño sinérgico, que debe tener en cuenta todas esas cuestiones en orden a redundar en la mayor eficacia del sistema preventivo (36).

Del mismo modo, no estamos aquí propugnando una prevención indiscriminada de la siniestralidad, basada en la mera aportación de medios técnicos y económicos indebidamente analizados, que generen por sí solos su nula rentabilidad al ser su coste superior a la mejora obtenida por la presunta reducción de los costes ligados a la siniestralidad. Se trata, por el contrario, de que *la inversión practicada/a practicar atienda a criterios de eficacia que la hagan rentable*, esto es, de llegar a un punto o encrucijada en que el decrecimiento de los costes de siniestralidad sea constante y el coste de invertir en nuevas medidas preventivas resulte mínimo por la eficacia de los sistemas preventivos ya existentes. Con ello, se daría un paso importantísimo para superar la errónea convicción de que los gastos en remozar equipos y sistemas de seguridad generan una reducción de beneficios y socavan la eficiencia económica de las empresas (37): por el contrario, la referida inversión, si se aparea a una tecnología disponible eficaz y a una estructura preventiva adecuada, revierte en un mejor control y neutralización de la siniestralidad (38).

Llegados a este punto, se hace preciso abordar de lleno la realidad del sistema incentivador en el sistema normativo interno, así como la posibilidad de introducir mejoras en el mismo. Centrémonos en ambas cuestiones sin más dilación.

(34) Cfr. FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO: *Incentivos económicos para la mejora...*, *op. cit.*, págs. 28 y 42.

(35) GARRIGUES, A. y GASCÓ, F.J.: «Notas en torno al XIV Congreso Mundial...», *op. cit.*, pág. 171.

(36) FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO: *Incentivos económicos para la mejora...*, *op. cit.*, págs. 9-10 y 26-27.

(37) Señala lo erróneo de esta concepción MOORE, R.: *The price of safety: the market, worker's rights and the law*, The Institute of Employment Rights, London, 1992, pág. 9.

(38) JAMES, P.: *Health and safety: a case of economic necessity?*, Middlesex Polytechnic, 1983, págs. 18-21.

III. INCENTIVOS ECONÓMICOS VIGENTES PARA LA MEJORA DEL «MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO»: LA REDUCCIÓN DE PRIMAS DE COTIZACIÓN POR ACCIDENTE DE TRABAJO Y ENFERMEDAD PROFESIONAL

Las primas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, como cuotas del sistema recaudatorio de Seguridad Social (39), constituyen el precio que el asegurador, INSS o Mutua, percibe del empresario como contraprestación cierta de la suya, aleatoria, de asumir la responsabilidad del asegurado (40) frente al siniestro profesional que pueda acontecer.

El importe de tales primas, tarifado por el aún vigente Real Decreto 2930/1979, de 29 de diciembre (41), oscila según el grado de peligrosidad y riesgo de la actividad desarrollada por la empresa (42), y su cuantía o montante (43) puede ser objeto de un anverso sancionador [incremento de un 10% en caso de incumplimiento de las obligaciones de seguridad e higiene, elevable hasta un 20% en caso de reincidencia o reiteración en ese incumplimiento (44)], y de un reverso premial (reducción en un 10% de tales primas, cuando las empresas «se distingan por el empleo de medidas propias y eficaces de prevención, teniendo en cuenta la evolución de la accidentalidad en las mismas») (45). A

(39) STS, Sala 3.ª, Sección 4.ª, 8-3-1996, Ar. 2322; STSJ Navarra 2-4-1992, AS 1853; STSJ Cantabria 27-4-1992, AS 1942; artículo 11.1 del Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre (BOE 25-1-1996), por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social; artículo 17 del Texto Refundido de la LGSS (1994).

(40) FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: *Responsabilidad de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales*, CDN, Madrid, 1995, pág. 121.

(41) BOE 8-1-1980, vigente conforme a la disposición adicional primera del Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre (BOE 25-1-1996), por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social.

(42) GARCÍA MURCIA, J.: «El papel de la Seguridad Social en la prevención y protección de los riesgos profesionales», *Revista Jurídica de Asturias* n.º 17-1993, pág. 50. De igual forma, a las empresas con riesgo de enfermedades profesionales se les pueden imponer primas adicionales por tal concepto, ex artículos 108.2 de la LGSS y 11.2 del Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre (BOE 25-1-1996), por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social.

(43) Las primas tarifadas van a cargo exclusivo del empresario, y se aplican sobre los salarios reales del trabajador, incluida la remuneración por horas extraordinarias. *Cfr.* FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: *Responsabilidad de las Mutuas...*, *op. cit.*, pág. 122; GARCÍA MURCIA, J.: «El papel de la Seguridad Social...», *op. cit.*, pág. 50.

(44) La Inspección de Trabajo y Seguridad Social puede proponer ese incremento de las primas, ex artículo 15.1 h) del RPISE, y el expediente incoado a tal efecto lo resuelve el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, conforme a un procedimiento aún pendiente -salvo error u omisión no deseados- de determinación y desarrollo reglamentario, conforme dispone la disposición adicional 2.ª del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre (Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, BOE 12-12-1995). La posibilidad de proponer recargos o reducciones en las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en función del «comportamiento» empresarial en la prevención de riesgos, también está prevista por el artículo 7.9 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE 15-11).

(45) Ambos efectos se recogen en el artículo 108.3 de la LGSS, en la disposición adicional 2.ª del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre (Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, BOE 12-12-1995), y en el artículo 11.3, párrafo 2.º, del Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre (BOE 25-1-1996), por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social.

los efectos de este estudio, únicamente interesa el análisis de esta segunda vertiente o manifestación, la reducción de primas en un 10%, como medida preventiva premial o incentivadora del correcto cumplimiento empresarial de sus deberes preventivos, por lo que voy a centrarme en ese concreto plano.

Como medida premial, la reducción de primas de accidentes de trabajo es **un incentivo exógeno o externo** por su origen, y es de destacar que, al basarse en la «evolución de la accidentalidad» de las empresas (disp. adic. 2.ª RD 1993/1995), se concede discrecionalmente, por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales -previa solicitud de la empresa que pretenda dicha reducción, adjuntado los informes técnicos en que base su petición y sin perjuicio de la solicitud de cuantos otros informes estime oportunos el órgano ministerial que resuelve la solicitud-, en función de los resultados positivos alcanzados por la empresa solicitante, no por el esfuerzo o medios invertidos en la tarea preventiva, metro de razonabilidad que sería especialmente importante calibrar en el caso de plantearse la reducción de primas a desembolsar por las PyMe's (46).

Esa regulación de la reducción de primas merece, a mi juicio, una **doble crítica**:

- A) Por un lado, no se alcanza a comprender por qué, si es posible sancionar a la empresa infractora hasta con un 20% de recargo en las primas, la medida incentivadora de reducción de primas tiene el tope del 10%. Probablemente sería más congruente el contemplar la posibilidad de extender la reducción de primas hasta un 20%, en función de la dilatada, contrastada y exitosa trayectoria preventiva de aquellas empresas que, una vez obtenida la reducción del 10%, pudieran hacerse acreedoras, en una segunda fase y a la vista de los números mínimos de siniestralidad cosechados, a una aminoración mayor de tales primas.
- B) Por otro, la reducción de primas que únicamente base su rasero aplicativo en los resultados (tarifando las primas al alza o a la baja, en función de la experiencia preventiva que arrojen aquéllos), encierra el peligro de que las empresas puedan llegar a ofrecer «alicientes económicos» a los trabajadores como presión colectiva para la no comunicación de los siniestros (47), de forma que, no comunicándolos, no se pierden expectativas de reducción

(46) Respecto a la complejidad del propio concepto de las PyMe's y su proyección sobre la seguridad e higiene y salud laboral, especialmente en punto a la remoción de trabas para que éstas puedan cumplir adecuadamente con las obligaciones impuestas en la materia, véase OLARTE ENCABO, S.: «La seguridad e higiene en las PyMe's en el Derecho Comunitario», *Temas Laborales* n.º 35-1995, págs. 49-72. Una interesante forma de ayudar a las PyMe's en la planificación y desarrollo de la actividad preventiva es la seguida en Francia: en el país vecino, las empresas de menos de 300 trabajadores (PyMe's) «pueden beneficiarse de un sistema de subvenciones otorgadas por las cajas de seguridad social, mediante el cual la empresa se compromete a fijar su programa de prevención adecuado a su actividad, correspondiendo a las cajas el proporcionar unas subvenciones» que giran entre un 15 y un 70% de la inversión en seguridad de las empresas, dependiendo de la naturaleza de las acciones emprendidas (maquinaria, formación, sensibilización, etc.) -cfr. PÉREZ ALENCART, A.: *El Derecho Comunitario Europeo de la seguridad y la salud en el trabajo*, Tecnos, 1993, págs. 81 y 82-.

(47) FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO: *Incentivos económicos para la mejora...*, op. cit., págs. 26 y 28.

de las primas [y lo que aún es «mejor», no se generan posibilidades de recargo en las mismas (48)]. Por ello, entiendo que *sería preferible una conjugación de criterios de esfuerzo y resultado en la actividad preventiva*, valorados de modo conjunto y no disociado, como criterio a valorar a la hora de reducir las primas por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La recién referida parece ser la orientación apuntada en la disposición adicional decimoséptima de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 (49), donde se contempla la creación, en el plazo de un año, de una nueva tarificación del seguro de accidentes de trabajo, a fin de incentivar la prevención y contribuir a reducir accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, atendiendo a «factores y resultados» para fijar las cuotas por dichas contingencias, «reduciendo o incrementando» en función de dichos factores y resultados «las tarifas básicas». En suma, la nueva regulación anunciada, sentará unas tarifas básicas (como hasta ahora), pero la novedad estriba no sólo en la nueva tarificación que se introducirá, sino, especialmente, en que la reducción o incremento de aquellas tarifas básicas dependerá:

- a) De los resultados preventivos de la empresa (índices de siniestralidad); y
- b) De «factores» que, si bien el legislador deberá concretar, no parece descabellado intuir que atenderán a criterios de esfuerzo, continuidad, eficacia y dinamicidad de la actividad preventiva desarrollada por las empresas.

IV. LA POSIBILIDAD DE INTRODUCIR OTROS TIPOS DE INCENTIVOS O SANCIONES POSITIVAS: ESTADO DE LA CUESTIÓN

La de la reducción de primas es, hasta el momento presente y a tenor de las perspectivas normativas existentes, la única medida premial o incentivadora conocida, por articulada en nuestro ordenamiento, en materia de prevención de riesgos profesionales (50). Mas sería conveniente plantearse si resulta viable hipotetizar sobre otras fórmulas o mecanismos preventivos «premiales», dado que los sistemas de tarificación a la baja en los sistemas de seguro no son la única medida posible.

Así, no resulta descabellado plantearse la necesidad o conveniencia de ofrecer incentivos fiscales al gasto en seguridad y salud, de forma que esa «inversión en prevención» presentara el acicate de una rentabilidad, a corto, medio o largo plazo, canalizada a través de bonificaciones fiscales que fomenten el gasto (no indiscriminado, sino de probada efectividad y acreditación) en la mejora

(48) Cuestión distinta es que la no comunicación de tales datos supone una infracción administrativa leve (art. 46.2 de la LPRL) o grave (47.3 de la LPRL), en función de la gravedad del siniestro, amén de que se trata de un deber accesorio instrumental del empresario recogido en el artículo 23.3 de la LPRL.

(49) BOE 31-12-1997.

(50) LASCURAÍN SÁNCHEZ, J.A.: «La protección de la seguridad...», *op. cit.*, págs. 107-108.

paulatina de las condiciones de seguridad, higiene y salud en el trabajo (51). Máxime si se toma en consideración que, en base al principio de «seguridad integrada» (52), la prevención de riesgos ya no es algo «externo» que se impone como límite a respetar por la lógica económica de la producción empresarial, sino un proceso «interno» inserto, al igual que la eficiencia económica o la flexibilidad y adaptabilidad de los recursos humanos, en la lógica productiva y en el propio proyecto empresarial como método de producción, forma cualitativa y cuantitativa de trabajo y condiciones laborales de prestación que brinda y garantiza, desde la propia raíz de la planificación productiva empresarial, un medio ambiente de trabajo seguro y salubre (53).

En ese contexto de hipótesis, merece destacarse que, durante la tramitación del Proyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales, el Grupo Parlamentario Popular, en defensa cualificada de los intereses empresariales, introdujo en el Congreso una enmienda (n.º 196) (54) en la que proponía la inclusión de una nueva disposición adicional en la LPRL. El tenor de esa enmienda, postulaba la habilitación al Gobierno para establecer, reglamentariamente, «exenciones o reducciones fiscales», así como «reducciones en las primas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales», en función de las inversiones practicadas «en materia de protección y prevención de riesgos laborales, así como en la constatación de la reducción o inexistencia de riesgos laborales en el ejercicio anual anterior».

La inclusión de tales medidas promocionales, se justificaba por parte del grupo conservador en base a un doble argumento:

- **De un lado**, señalando la necesidad de introducir, junto a la elevación de la cuantía de las sanciones como medida punitiva para alcanzar el resultado preventivo del riesgo, unas medidas promocionales fiscales y administrativas, en punto a la mejor consecución de la evitación y reducción de los riesgos profesionales.

(51) La adopción de incentivos fiscales, aun siendo una experiencia poco practicada en la política fiscal de nuestro entorno, es una de las opciones de incentivos a plantearse en el futuro de las políticas preventivas, a juicio de la FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO: *Incentivos económicos para la mejora...*, op. cit., pág. 23. En la doctrina italiana, ha puesto de relieve el efecto beneficioso que pueden presentar las sanciones premiales o positivas (v.gr., desgravaciones fiscales de las inversiones en seguridad), PADOVANI, T.: *Diritto Penale del Lavoro. Profili Generali*, Milano, Franco Angeli, 1983, pág. 205.

(52) Principio que, con anclaje normativo en los artículos 15.1 g) de la LPRL y 1.1 del RSP, incorpora la prevención a la entera organización del proceso productivo, esto es, a las condiciones de prestación, las relaciones sociales, las líneas jerárquicas de dirección, mando y corresponsabilización preventiva, y la influencia de los factores ambientales en el trabajo.

(53) GONZÁLEZ ORTEGA, S.; MORENO MÁRQUEZ, A. y FERNÁNDEZ PERDIDO, F.: *Comentarios al Reglamento de los Servicios de Prevención*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 38-39.

(54) Han señalado erróneamente SALA FRANCO y ARNAU NAVARRO (*Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pág. 245) que esa propuesta de enmienda se presentó en el Senado, *aseveración desencaminada* porque ya en el Congreso se había presentado por ese grupo parlamentario la enmienda n.º 196 (BOCG, serie A, n.º 99-5, 17-3-1995, pág. 130), cuyos términos se comentan en el texto principal motivo de esta nota a pie.

- **De otro**, precisando que el artículo 108.3 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) señala la posibilidad, «que nunca se ha llevado a cabo» de promocionar económicamente la seguridad y salud brindada por aquellas empresas «que se distingan por el empleo de medios eficaces de prevención» (55).

Probablemente haya que convenir en el acierto, no tanto de la propuesta efectuada en sí, cuanto de los motivos de justificación esgrimidos por el grupo conservador, que reprodujo su planteamiento en el Senado, a través de la enmienda n.º 139 (56). Sin embargo y como es conocido, la enmienda no prosperó en el decurso parlamentario, por lo que cabe plantearse si, a día de hoy, es posible replantear dicha propuesta toda vez que la LPRL, como se sabe, no la ha acogido.

En respuesta a ese interrogante, hay que precisar que por mor del principio de legalidad tributaria, anclado en los artículos 31.3 y 133.1 de la Constitución Española (CE) (57) no es posible más que en vía legal (no reglamentaria) la introducción de exenciones, bonificaciones o reducciones fiscales (58), por lo que la LPRL ha cerrado, en tanto no se modifique, el portillo a la fijación reglamentaria de tales incentivos fiscales (59). Por otro lado, hay que insistir en la conveniencia de ampliar el porcentaje reductor de las primas, actualmente acotado por un cerrojo porcentual aminorador (10%), que únicamente puede abrir la llave del legislador, modificando la redacción del artículo 108.2 de la LGSS y desarrollando, en vía reglamentaria, los presupuestos habilitantes de la gradación porcentual de las reducciones que puedan practicarse, y reglando, en fin, el procedimiento de solicitudes y requisitos necesarios que deben cumplir las mismas en materia preventiva para acceder a dichas aminoraciones, solventando así la traba actual de la discrecionalidad probablemente excesiva de la que goza el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en punto a conceder la reducción de primas propuesta por las empresas.

(55) Ambas argumentaciones esgrimió el Grupo Parlamentario Popular en defensa de la enmienda n.º 196 que propuso en el Congreso de los Diputados.

(56) BOCG-SE, n.º 83-b, 12-9-1995, pág. 76.

(57) FERREIRO LAPATZA, J.J.: *Curso de Derecho Financiero Español*, Marcial Pons, Madrid, 11.ª ed., 1989, págs. 64 y 67.

(58) La sujeción de estas materias a reserva de ley, halla su justificación en que, de un lado, «su establecimiento se debe procurar {sin esconder reglamentariamente} un privilegio fiscal injustificado», y, de otro, en que «su proliferación incontrolada {por vía reglamentaria, que ya se sabe es más ágil que la legal} no prive al sistema de efectividad y de justicia» -cfr. FERREIRO LAPATZA, J.J.: *Curso de Derecho Financiero Español...*, op. cit., págs. 68-69 y 73-74-.

(59) **Aunque no cabe descartar que esa incentivación pueda canalizarse a través de una norma propiamente de Derecho Fiscal y Tributario** (v.gr., en la reguladora del Impuesto de Sociedades para las personas jurídicas, o en la reglamentaria que desarrolle los diversos tipos de tributación previstos en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, previa inclusión genérica en ésta de ese supuesto de exención o reducción tributaria para empresarios-personas físicas), pudiéndose introducir en una norma de rango legal la posibilidad de exención o reducción fiscal de las inversiones practicadas y acreditadas en materia de prevención de riesgos profesionales, con la debida reglamentación de los presupuestos necesarios para acceder a la misma, y la fijación de los mecanismos de control adecuados en punto a la verificación de los datos aportados por las empresas solicitantes, y el *seguimiento y fiscalización periódica*, a través de la actuación conjunta y el intercambio ágil de datos entre las Inspecciones de Trabajo y de Hacienda, de la observancia de las medidas preventivas por parte de las empresas beneficiadas. Por otro lado, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo viene proponiendo la aplicación en el campo de la seguridad y salud en el trabajo de los incentivos que, en materia de polución medioambiental, fomentan la reducción de los niveles polutivos a través de la *paralela aminoración* de las tasas que las industrias que generan dichas inmisiones han de pagar (*polluter-pays*) -cfr. EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS: *Catalogue of economic incentive systems...*, op. cit., pág. XI-.

Mas, a la anterior situación, hay que añadir que la LPRL, en contrapartida o contrapunto a la no inclusión de las medidas premiales recién señaladas, introduce **una plausible previsión alternativa**, que puede abrir nuevas vías de incentivos premiales o «sanciones positivas», y que aquí sólo dejaré apuntada, asumiendo el compromiso de abordarla más extensamente en otro lugar y en un futuro venidero (probablemente en un trabajo de investigación monográfico sobre la cuestión, que en su día pueda iniciar, si el tiempo y las circunstancias lo permiten). Tal previsión se recoge en el artículo de la 5.3 LPRL, que contempla el fomento por parte de las Administraciones Públicas de aquellas iniciativas y actividades de las empresas, de la Administración Pública como empleadora, de las organizaciones sindicales o patronales y de los propios trabajadores, que se encaminen a la mejora de los niveles preventivos y la reducción de los riesgos profesionales mediante «la investigación o fomento de nuevas formas de protección y la promoción de estructuras eficaces de prevención».

De esta suerte y en auxilio de tales iniciativas, las Administraciones Públicas [estatales, autonómicas o locales en función del ámbito geográfico y personal al que se extiendan tales *programas*, por no tratarse de competencia estatal exclusiva sino compartida en cuanto a la elaboración y ejecución de los mismos (60), según entiendo], «podrán adoptar programas específicos dirigidos a promover la mejora del ambiente de trabajo y el perfeccionamiento de los niveles de protección», a través de los cuales será posible instrumentalizar «la concesión de los incentivos que reglamentariamente se determinen {y} que se destinarán especialmente a las pequeñas y medianas empresas». De forma que con tales programas, canalizados a través de la Fundación que en su día pueda crearse en desarrollo de la disposición adicional quinta de la LPRL (61), se abre la posibilidad de instrumentalizar

(60) Entendiendo aquí por competencia compartida «aquella en la que dos entes diversos ejercen una misma función {en este caso, la promoción de las actividades preventivas} sobre idéntica materia {la investigación y el desarrollo de mejores sistemas preventivos, especialmente en las PyMe's}» -cfr. AA.VV.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 124-. En este caso, las Comunidades Autónomas podrían desarrollar programas propios como «actuaciones de desarrollo de una política dirigida al fomento de la seguridad e higiene en el trabajo» (cfr. PARDELL VEÀ, A.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de seguridad e higiene en el trabajo», en AA.VV.: *El Estado de las Autonomías*, Tecnos-Estudi General de Lleida, Madrid, 1991, pág. 161).

(61) Esa disposición establece la previsión de crear (sin que hasta la fecha haya sido creada, salvo error u omisión), una «Fundación», cuya finalidad será la de «promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, a través de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos». Adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, sus Estatutos constitutivos y delimitadores de su funcionamiento habrán de ser aprobados por ésta, con el voto favorable de dos tercios de sus miembros y su actuación deberá coordinarse con las fundaciones sectoriales existentes (v.g., la Fundación Laboral de la Construcción). No obstante, la Fundación no sólo no ha sido creada todavía, sino que su propia aparición en la LPRL no ha estado exenta de polémica durante la tramitación parlamentaria. Así, las enmiendas siguientes reclamaron la coordinación entre esa Fundación centralizada y las que puedan crearse en las Comunidades Autónomas: A) Presentadas en el Congreso (BOCG n.º 99-5, 17-3-1995): enmienda n.º 22, del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria (pág. 42), enmienda n.º 60, Grupo Parlamentario Vasco (págs. 86-87); enmienda n.º 90, del Grupo Socialista (pág. 94); B) Presentadas en el Senado (BOCG-SE n.º 83-b, 2-9-1995): n.º 55, del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria (pág. 52); n.º 87, Grupo Parlamentario Vasco (pág. 62). Mientras, las enmiendas siguientes reclamaron una revisión del sistema de atribución patrimonial a la Fundación fijado en la LPRL (financiación *con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación* formado por el exceso de excedentes de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, no pudiendo exceder ese patrimonio del 20% del mencionado Fondo, tal como ya quedó fijado en el Informe de la Ponencia, Comisión de Trabajo y Seguridad Social, SE n.º 83-c, 18-9-1995, pág. 112): A) En el Congreso: enmienda n.º 58 Grupo Parlamentario Vasco (pág. 86), enmiendas n.ºs 166 y 167 del

ayudas, subvenciones y créditos «blandos» (a bajo tipo de interés y en condiciones ventajosas) a tales iniciativas, como medida incentivadora del más eficaz cumplimiento de la obligación general de seguridad (62).

V. A MODO DE CONCLUSIONES

De las consideraciones vertidas a lo largo del estudio, pueden extraerse, de modo necesariamente sintético, las siguientes valoraciones conclusivas:

Primera. Las sanciones positivas, incentivadoras o de fomento del cumplimiento de las normas preventivas, constituyen una vía, hasta la fecha, inexplorada si se compara su limitada presencia en nuestro ordenamiento (ceñida exclusivamente a la reducción de las primas tarifadas de cotización por contingencias profesionales, cuestión de renovado interés a tenor de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998), con el recurrente mantenimiento, tradicional y necesario, de un amplísimo régimen de responsabilidades anudadas al incumplimiento de aquellas normas.

Segunda. Resulta preciso analizar la conveniencia y la oportunidad jurídica de introducir vías de incentivación económica a las empresas (bonificaciones, desgravaciones, subvenciones, líneas de crédito a tipos preferenciales ventajosos), a fin de reforzar la eficacia aplicativa, aún hoy en gran medida maltrecha pese a los avances normativos acaecidos, del entramado pre-

Grupo Parlamentario Catalán (págs. 122-123); B) En el Senado: enmienda n.º 192 del Grupo Popular (pág. 129). Tanto durante el trámite parlamentario (mediante enmienda n.º 165, presentada en el Congreso por el Grupo Parlamentario Catalán, -BOCG, n.º 99-5, 17-3-1995, pág. 122- se pide la supresión de la Fundación porque «supondrá la aparición de un nuevo organismo al que habrá de dotarse de abundantes recursos económicos y de personal y cuya actividad tendrá una dudosa eficacia»), como después por parte de la doctrina (SEMPERE NAVARRO, A.V.; GARCÍA BLASCO, J.; GONZÁLEZ LABRADA, M. y CARDENAL CARRO, M.: *Derecho de la seguridad y salud en el trabajo*, Civitas, 1996, pág. 143; SALA FRANCO, T. y ARNAU NAVARRO, F.: *Comentarios...*, op. cit., pág. 72; MONTOYA MELGAR, A. y PIZÁ GRANADOS, J.: *Curso de seguridad...*, pág. 64) se ha criticado su configuración normativa, **especialmente en lo atinente a la vía de financiación.**

- (62) Esa línea de actuación, perfectamente encajable en las competencias de las Comunidades Autónomas (CUEVAS LÓPEZ, J.: «Actuación de las Administraciones públicas en la prevención de riesgos laborales», en AA.VV.: *La prevención de riesgos laborales...*, op. cit., págs. 377-378), ha sido singularmente abordada en Cataluña, a través de la suscripción del «Acuerdo básico en materia de seguridad y salud en el trabajo en Cataluña» (DOGC 11-11-1996), suscrito como Acuerdo interprofesional ex artículo 83.3 del TRLET, entre las organizaciones PIMEC, UGT y CC.OO. el 15-7-1996 y cuya duración está prevista hasta el 31-12-2000. Concretamente, el artículo 10 de ese Acuerdo **fija unos criterios** para la *obtención de subvenciones y ayudas* para que el Servicio Consultivo de Seguridad y Salud en el Trabajo (creado también por el art. 5.º del mismo texto) pueda desarrollar las funciones de *asesoramiento técnico y formativo* que tiene asignadas en el referido Acuerdo, especialmente para las PyMe's.

ventivo. Esa incentivación económica exógena de la prevención de riesgos, sujeta a cautelas y regulación normativas adecuadas, puede revertir en la mejor comprensión empresarial de la corrección de concebir a la inversión endógena en seguridad y salud, ya no sólo como un factor crucial para garantizar la vida, integridad y salud del factor humano, sino también como mecanismo de reducción automática de los costes derivados de los siniestros.

Tercera. Las medidas incentivadoras que pueden introducirse en el entramado normativo vigente de la prevención de riesgos, deben partir de la premisa de primar no sólo los *resultados* de la prevención en la empresa (ausencia de siniestralidad, controlando que este dato no esconda la realidad de modo fraudulento), sino también el *esfuerzo invertido* (tecnología, medios, partidas económicas destinadas), en una suerte de relación de causa (inversión) a efecto (prevención eficaz del riesgo) que tenga en cuenta ambos factores, como instrumentos indisociables para alcanzar el objetivo anhelado de la neutralización efectiva de la siniestralidad.