

## El nuevo sistema de bonus en la cotización por contingencias profesionales: insuficiente y menos participativo

1. Es indudable que la tarea global del régimen jurídico de tutela de la seguridad y salud en el trabajo prioritariamente tiene la finalidad de evitar el acaecimiento de las mismas contingencias profesionales, pero ello también concierne a otros ámbitos de la Política Social. Debe señalarse, con toda claridad, que el sistema normativo de Seguridad Social puede hacer aportaciones hacia la finalidad de tutela de la salud con carácter preventivo, y viceversa, la política de prevención alberga la ambición de aligerar las cargas económicas del sistema de Seguridad Social evitando la misma actualización de las contingencias profesionales<sup>1</sup>.

---

**El sistema normativo de Seguridad Social puede hacer aportaciones hacia la finalidad de tutela de la salud con carácter preventivo**

---

Dentro del régimen jurídico de la Seguridad Social se ha venido considerando la utilización de la cotización como un mecanismo incentivador de la prevención. Se entiende que uno de los elementos jurídicos decisivos para guiar los esfuerzos de prevención (prevención «activa» de los accidentes) de los regímenes de contingencias profesionales es la aplicación de los principios técnicos de seguro cuando se evalúan las cotizaciones y primas que corresponde pagar a los empleadores. El *principio de equivalencia* exigiría que las primas del seguro correspondan al riesgo asegurado (*tasa por riesgos*); paralelamente a este criterio respecto del riesgo o peligro, la prima también debería reflejar la probabilidad de accidentes individuales en una determinada organización productiva, esto es, la denominada *tasa de experiencias*<sup>2</sup>. Combinando estos dos posibles elementos constitutivos de la prima por contingencias profesionales se puede motivar a las empresas para que pongan en práctica una eficaz política de prevención de accidentes. Se trata de incitar a que los empleadores sean más prudentes y traten de evitar los accidentes laborales y las enfermedades profesionales y, por tanto, funciona –dentro de ciertos límites– como estímulo a la prevención. En realidad, supone una renovada mirada a los mecanismos de responsabilidad (privada) en el contexto de un decadente Estado del bienestar (en teoría más atento a la cobertura de «necesidades»).

---

<sup>1</sup> DURAND, P.: *La política contemporánea de Seguridad Social*, traducción y estudio preliminar de Vida Soria, J., MTSS, Madrid, 1991, pág. 537.

<sup>2</sup> OGUS, A. y WIKLEY, N.: *The Law of Social Security*, Londres: Butterworth, 1995, págs. 298 y ss.

La expuesta es la idea general que subyace tras la política de diferenciación de primas. El fundamento económico para gravar el riesgo es que, si un empresario promueve una actividad que impone un daño (coste) a un trabajador, cuando se le obliga a pagar un gravamen por ese valor, tendrá un incentivo adecuado para tenerlo en cuenta en sus decisiones de producción, obligándole a ser eficiente desde el punto de vista del coste social. Esta operación de búsqueda de la equivalencia resulta menos efectiva cuando se aplica por sectores (sector de actividad o grupo de empresas similares) y no se valora la efectividad de la política preventiva en las organizaciones individualmente consideradas (especialmente para las pequeñas y medianas empresas). Precisamente, lo que en realidad se viene discutiendo es la conveniencia de una diferenciación de cotizaciones que tenga más en cuenta la situación concreta de cada empresa.

Por otra parte, la temporalidad y la escasa antigüedad en el puesto de trabajo son factores que –de manera comprobada– influyen negativamente en la salud en el trabajo. Desde esta perspectiva, una medida también razonable podría ser la modulación de las cotizaciones del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en función de la modalidad de contratación seleccionada por la empresa, aligerando las de las industrias que emplean mano de obra estable, y recargando las de las empresas con empleo precario.

---

**Una medida también razonable podría ser la modulación de las cotizaciones del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en función de la modalidad de contratación seleccionada por la empresa**

---

Esta medida diferenciadora solamente se viene aplicando en nuestro régimen de cotización a la correlativa a las contingencias comunes, pero no respecto de la cotización por contingencias profesionales.

**2.** En relación con toda esta problemática general que apuntamos, el régimen español de cotizaciones por contingencias profesionales podría caracterizarse como un sistema «híbrido», un modelo que se queda a medio camino entre su «socialización plena» o su concepción como un sistema «publicado» de cobertura de una responsabilidad empresarial (que debería, en coherencia, regirse más por el principio de «equivalencia»). Esto quiere decir que ni se socializa plenamente la tutela, lo que implicaría una tarifa uniforme en todo caso, ni tampoco se ajustan las cotizaciones a los *riesgos reales* de cada empresa, mediante técnicas actuariales propias de un seguro privado de responsabilidad.

Precisamente, desde esta perspectiva crítica, uno de los elementos que aboga por la supresión de las particularidades en la tutela del accidente de trabajo, en relación con la cotización, viene dado por la ineficacia del régimen de cotizaciones por riesgos profesionales desde el punto de vista del fomento de conductas preventivas. Las cotizaciones diferenciadas por sectores o actividades y las posibilidades que permite el marco normativo para utilizar la cotización como elemento promocional de la seguridad y la salud no han tenido ningún tipo de virtualidad en este sentido, no parece que hayan servido de estímulo a los empresarios para promover medidas eficaces de seguridad y salud en el trabajo. Desde hace tiempo, se ha considerado recomendable que

se llevase a cabo un ajuste periódico de las tarifas de acuerdo con la realidad laboral y el esfuerzo preventivo de cada empresa (en la perspectiva empresarial individualizada y no sectorial)<sup>3</sup>, y no una rebaja generalizada como se ha venido haciendo durante un cierto tiempo.

Así pues, se trataría de aprovechar la *función «promocional»* o de «fomento» que el ordenamiento jurídico también puede desarrollar para promover comportamientos eficaces en materia preventiva; a tal efecto, se puede utilizar la diferenciación de primas –a través de las bonificaciones a las empresas que sean ejemplares en política preventiva– o bien estableciendo algún otro tipo de incentivo económico. Incluso se ha llegado a proponer –como instrumento de incentivo económico– la devolución a las empresas de parte de las cantidades cotizadas, en caso de inexistencia de siniestralidad laboral en las mismas (*cf.* DURÁN LÓPEZ, F. [ed.]: *Informe sobre riesgos laborales y su prevención. La seguridad y la salud en el trabajo en España*, Madrid: Presidencia del Gobierno, 2001, pág. 83).

---

**Se trataría de aprovechar la función «promocional» o de «fomento» que el ordenamiento jurídico también puede desarrollar para promover comportamientos eficaces en materia preventiva**

---

3. En nuestro ordenamiento jurídico, la cotización por las contingencias profesionales se realiza mediante la aplicación de los «tipos de cotización» establecidos para cada actividad económica, ocupación, o situación en la «tarifa de primas» establecida legalmente ([art. 146.1 RDLeg. 8/2015, de 30 de octubre](#), texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social [TRLGSS]); y ello a diferencia de las demás cotizaciones de Seguridad Social, cuya cuantía es uniforme para todos los sectores y actividades sin tener en cuenta el carácter particular de cada riesgo, al depender solo del salario y del grupo profesional del trabajador.

El establecimiento de una tarifa semiplana de primas por actividad produce el efecto de un «seguro imperfecto», que dificulta el ajuste entre coste de los accidentes para el empresario y la siniestralidad real de la empresa. Conlleva una «socialización» *intra-actividad* del riesgo de contingencias profesionales. Por otra parte, es de señalar que requiere de una actualización permanente, pues la diferenciación de primas entre empresas o sectores de actividad que estén basadas en datos desfasados no solo tiene escasa incidencia para la prevención, sino que además vulneraría el principio de igualdad. De modo que exige una revisión periódica de los criterios tenidos en cuenta en el establecimiento de las primas diferenciadas.

El régimen jurídico de la cotización por contingencias profesionales permite establecer, para las empresas que ofrezcan riesgos de enfermedades profesionales, primas adicionales a la cotiza-

---

<sup>3</sup> SUÁREZ SERRANO, E. y LOREDO FERNÁNDEZ, E.: «Alternativas organizativas para la gestión de los riesgos laborales en la empresa: Los casos de España y la Argentina», *RISS*, vol. 54, núm. 1, 2001, pág. 61.

ción de accidentes de trabajo, en relación con la peligrosidad de la industria o clase de trabajo y con la eficacia de los medios de prevención empleados (art. 146.2 TRLGSS). Asimismo se prevé que las primas puedan aumentarse hasta un 10% para las empresas que incumplan normas de seguridad y salud en el trabajo (incluso hasta un 20% cuando el incumplimiento sea reiterado) o bien reducirse hasta un 10% cuando «se distingan por el empleo de medios eficaces de prevención» (art. 146.3 TRLGSS). Lo cierto es que la implementación de este conjunto de medidas ha resultado desatendido hasta tiempos muy recientes –y solo en una de sus vertientes– provocando, de este modo, que el sistema de aseguramiento de tarifa plana (o «semi-plana») no incentivase la elevación de los niveles de protección, pues se trata prácticamente de manera igual a la empresa que invierte en prevención y desarrolla una adecuada política preventiva, como a la que no lo hace.

---

**El sistema de cotización de nuestro país presenta inconvenientes importantes en relación con la prevención, basado en una tarifa de primas variables según el riesgo teórico de la actividad que realiza, sin tenerse en cuenta el riesgo efectivo de la empresa en concreto**

---

Los defensores de la conveniencia de una diferenciación que tenga más en cuenta la situación particular (siniestralidad real) de cada empresa fundamentan este incremento de la «internalización» del coste de los accidentes como factor que actúa como un incentivo a la prevención. Ciertamente, una solución podría estar en la apertura de la actual tarifa de primas, permitiendo dentro de la misma

una ponderación individual en función de la siniestralidad de cada empresa<sup>4</sup>. Desde esta perspectiva, puede sostenerse que el sistema de cotización de nuestro país presenta inconvenientes importantes en relación con la prevención, basado en una tarifa de primas variables según el riesgo teórico de la actividad que realiza, sin tenerse en cuenta el riesgo efectivo de la empresa en concreto y sin producirse sustanciales reducciones en el supuesto de escaso porcentaje de accidentes.

Para valorar este sistema hay que tener en cuenta que el inconveniente del seguro en materia de responsabilidad consiste en que, al dispersar el riesgo, introduce un elemento de «socialización» del riesgo, que puede actuar negativamente sobre los incentivos de prevención derivados de la responsabilidad, especialmente cuando se trata de un seguro obligatorio con un campo de aplicación relativamente amplio. Este sin duda es uno de los efectos que conlleva la «socialización» implícita en el concepto evolucionado de Seguridad Social y la superación de las técnicas privatistas de previsión que conlleva<sup>5</sup>. Así pues, el establecimiento de una tarifa de primas uniforme por actividad dificulta el ajuste entre el coste de los accidentes para el empresario y su nivel real de siniestralidad. Se ha dicho con razón que este tipo de seguro proporciona estímulos materiales

---

<sup>4</sup> MERCADER UGUINA, J. R.: *Indemnizaciones derivadas del accidente de trabajo. Seguridad Social y Derecho de Daños*, Madrid: La Ley, 2001, pág. 49; DESDENTADO BONETE, A. y NOGUEIRA GUASTAVINO, M.: «Las transformaciones del accidente de trabajo entre la Ley y la Jurisprudencia (1900-2000): Revisión crítica y propuesta de reforma», *RMTAS*, núm. 24, 2000, pág. 64.

<sup>5</sup> *Cfr.* BIKKAL, D.: «Las siete etapas de la evolución del seguro de accidentes de trabajo», *RT*, núm. 4, 1963, pág. 60.

para mantener el gasto en prevención lo más bajo posible, porque con ello suben los costes para todos, pero los incumplidores reducen su gasto de prevención y esto puede ser económicamente rentable. Por el contrario, si la prima se determina en función del nivel de diligencia del asegurado, el seguro no desincentivará la prevención. Pues bien, el sistema español con una tarifa de primas uniformes por actividad trata igual a la empresa con una siniestralidad alta que a la que, por su inversión, logra reducir sensiblemente los accidentes, con lo que se está en realidad incentivando la falta de prevención. Si agrupamos todos estos elementos, junto con la falta de revisión o actualización de la tarificación de las cotizaciones por actividad, puede decirse que –en nuestro ordenamiento– se ha caminado tendencialmente al abandono de la «tarificación», lo que ha sido un factor más conducente hacia lo que podría denominarse una mayor «socialización del riesgo». De todos modos, no debe obviarse que tanto el recargo de prestaciones como la admisión de la responsabilidad civil, por los daños producidos a consecuencia de la falta de prevención, ha impedido una «socialización plena» de coste de la siniestralidad y morbilidad laboral.

De todos modos, es importante señalar con firmeza que esta problemática en realidad no es consustancial al sistema de Seguridad Social, pues en las relaciones jurídicas de Seguridad Social, incluso en el ámbito de la Seguridad Social profesional (contributiva), no existe una sinalagmaticidad plena. A pesar de ello,

una corriente de opinión coincidía en que una medida necesaria es ajustar el aseguramiento dentro de la Seguridad Social a los objetivos de prevención, hasta el punto de abogar por la eliminación de primas uniformes por actividad e implantar otro sistema que permita valorar el nivel real de siniestralidad de la empresa para que pague más quien más accidentes produce. El dilema importante que también se plantea en esta materia es la discusión sobre si el mecanismo en realidad desvirtuaría la lógica de aseguramiento y respondería más a una «lógica de sanción»<sup>6</sup>.

4. En el marco de ese debate más amplio, uno de los elementos centrales es la cotización por contingencias profesionales. En nuestro sistema de Seguridad Social se calcula en relación con la siniestralidad de la actividad económica desarrollada por la empresa.

En realidad, existe un sistema que podría calificarse de «tarifa semi-plana», pues, como sigue estableciendo el **TRLGSS**, la diferenciación opera en función de los riesgos existentes entre las actividades, pero no en función de la siniestralidad real presente en cada empresa, lo que es obvio que limita su eficacia preventiva. El hecho es que la diligencia aplicada en cada empresa singular es variable y dentro de cada actividad existen empresas que cuentan con una siniestralidad claramente inferior a la de su sector.

<sup>6</sup> Vid. CHAUMETTE, P.: «L'activation du lien réparation-prévention», *DS*, núms. 9-10, 1990, págs. 727-728.

Para incentivar a todas las empresas a mejorar la prevención de riesgos laborales, en el año 2010 se puso en marcha, mediante el [Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo](#), el sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hubieran contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral<sup>7</sup>. Era un sistema que –solo en su dimensión de *bonus*– respondía a lo previsto en los artículos 97.2 y 146.3 del TRLGSS y ha venido utilizándose desde su entrada en vigor por empresas de distintas actividades productivas, lo que –a falta de estudios específicos– es de suponer que ha incentivado la prevención de los riesgos laborales a nivel empresarial.

La disposición adicional cuarta, párrafo b), de la [Ley 35/2014, de 26 de diciembre](#), por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, ya instaba al Gobierno –en el plazo de un año– a abordar una modificación del reglamento precedente. Conforme a esta previsión, la modificación debería tener dos objetivos claros: por un lado, «*agilizar y simplificar el proceso de solicitud, reconocimiento y abono del incentivo*»; de otro, implantar un «*sistema objetivo centrado en el comportamiento de la siniestralidad*».

Partiendo el Gobierno de la base de que «*la utilidad del sistema de incentivos está fuera de toda duda, conformándose como un instrumento eficaz para la disminución de la siniestralidad*», la reformulación y mejora de este sistema de incentivo para la prevención se realiza –una vez el plazo ha sido ampliamente sobrepasado– a través del [Real Decreto 231/2017, de 10 de marzo](#), 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<sup>8</sup>; habida cuenta de que –según el Gobierno– el procedimiento necesario para su concesión «*presenta ciertas limitaciones y barreras que dificultan su tramitación a las empresas solicitantes*». Asimismo, la reforma pretende incentivar en las empresas la adopción de medidas y procesos que contribuyan eficazmente a la reducción de las contingencias profesionales de la Seguridad Social. El nuevo reglamento se encamina a la introducción de una serie de «mejoras» tendentes tanto a conseguir una gestión del incentivo más ágil, eficaz y eficiente, como a dotar de una mayor seguridad jurídica a todo el procedimiento, eliminando condiciones o requisitos que, en muchos casos, se han revelado como generadores de una cierta inseguridad jurídica en los solicitantes del incentivo. La norma declara que el nuevo sistema persigue que el funcionamiento de la concesión de los incentivos sea claramente objetivo y centrado fundamentalmente en el comportamiento de la siniestralidad de la empresa, siempre en comparación con la del sector al

<sup>7</sup> Sobre el estado de situación precedente, *vid.* VALDEOLIVAS GARCÍA, Y.: «La técnica *bonus-malus* aplicada a la prevención de riesgos laborales», *RGDTSS*, núm. 1, 2003, págs. 7 y ss.

<sup>8</sup> *Cfr.* un análisis sobre el contenido de la norma en «"Nueva" regulación del sistema de "bonus" para las empresas que contribuyan a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral», disponible en [www.laboral-social.com](http://www.laboral-social.com); es de advertir que se mantiene transitoriamente en vigor la Orden TIN/1448/2010, de 2 de junio, por la que se desarrollaba el derogado [Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo](#), en lo que no se oponga a las previsiones del nuevo [Real Decreto 231/2017](#) (disp. derog. única.2).

que pertenece la misma. Lo cierto es que se reducen (y «suavizan») los requisitos exigidos a las empresas potenciales beneficiarias y dejan de tener un tratamiento diferenciado los requeridos a las pymes, de manera que se implanta ahora un modelo «indiferenciado» en función del volumen de plantilla de la empresa.

Entre las novedades introducidas se contempla la reducción de carga administrativa, centrándose principalmente el acceso al incentivo en el cumplimiento de los límites de los índices de siniestralidad («general» y «extrema») (art. 2.1 b) y anexo II RD 231/2017). En una perspectiva dinámica, se contempla que los límites se adapten a las «circunstancias propias de cada actividad económica» de modo que se promueva el acceso al incentivo a aquellas actividades con mayor riesgo para mejorar la prevención allí donde sea más necesaria. Pero destaca que se excluye en el cómputo a los accidentes *in itinere* (art. 2.4 RD 231/2017). Regla que refleja una concepción estricta del accidente de trabajo más afín a los que se consideran que entran en la «esfera de control empresarial», pero que presume la falta de conexión –sea incluso mediata o indirecta– con las condiciones de desarrollo de la actividad laboral, lo que no siempre sucede en la práctica (v. gr. los accidentes viales *in itinere* también muestran una elevada conexión con la temporalidad en el empleo, entre otros factores) (cfr. FUNDACIÓN MAPFRE: *Análisis evolutivo de la siniestralidad laboral vial [2003-2012]*, septiembre 2015). Por otra parte, recuérdese que la acreditación de planes de movilidad vial para prevenir accidentes en misión e *in itinere* se contaba entre los elementos elegibles que podían tenerse en cuenta para la concesión del incentivo (cfr. art. 2.1 g) 3.ª RD 404/2010), mientras que ahora la norma solo alude –en el modelo de declaración responsable– a la implementación de planes de movilidad vial genéricamente.

En realidad, más que una suavización de la carga administrativa, lo que se produce es la eliminación de la obligación de acreditar el cumplimiento de los requisitos mediante certificación propia que acompañaba a la solicitud y que requería la conformidad de los delegados de prevención o bien incorporar sus alegaciones (cfr. arts. 2.4 y 3.2 RD 404/2010), plasmándose ahora en la propia solicitud y circunscribiéndose el papel de los delegados a recibir información sobre la presentación de la misma. Lo que significa un retroceso en términos de «participación de los trabajadores» en la empresa en las cuestiones atinentes a la prevención, ahora circunscrito solo a un «deber de información» a los delegados de prevención simplemente de la realización de la solicitud del incentivo, así como de los índices de siniestralidad de referencia, una vez que la empresa tenga conocimiento de los mismos (arts. 2.1 f) y 2.2 RD 231/2017).

---

**Se reducen (y «suavizan») los requisitos exigidos a las empresas potenciales beneficiarias y se implanta ahora un modelo «indiferenciado» en función del volumen de plantilla de la empresa**

---

---

**Significa un retroceso en términos de «participación de los trabajadores» en prevención, ahora circunscrito solo a un «deber de información» a los delegados de prevención**

---

Aparte del cumplimiento relativo a la no superación de los índices de siniestralidad, se exigen otros requisitos a la empresa no relacionados estrictamente con los niveles de siniestralidad, en el entendimiento de que aseguran la correcta concesión del incentivo: volumen de cotización en el periodo de observación y encontrarse al corriente en el pago de cotizaciones; no haber sido sancionada por

resolución firme en vía administrativa en el periodo de observación por la comisión de infracciones graves o muy graves en materia de prevención de riesgos laborales o de Seguridad Social. Sin perjuicio del cumplimiento por las empresas de todas las obligaciones legales y reglamentarias de seguridad y salud en el trabajo, la vinculación del reconocimiento del incentivo al cumplimiento por el empresario de las obligaciones de prevención de riesgos laborales se manifiesta a través de la exigencia de acompañar a la solicitud del incentivo de una «declaración responsable», donde se detallan las obligaciones concretas preventivas que, a los solos efectos de acceso al incentivo, deben cumplir las empresas solicitantes (art. 2.1 e) y anexo I, apartados 1-5, [RD 231/2017](#)).

La cuantía del incentivo es muy limitada como para pensar en que vaya a desplegar una gran eficacia desde el punto de vista del incentivo a la prevención: se fija en el 5% del importe de las cuotas por contingencias profesionales correspondientes al «periodo de observación» concreto (tal como se define en el art. 5 y disp. trans. segunda [RD 231/2017](#)); que puede ser del 10% (5% general + 5% adicional) cuando exista inversión por parte de la empresa en alguna de las acciones complementarias de prevención de riesgos laborales recogidas en los apartados 6 y 7 del anexo I del [Real Decreto 231/2017](#), con el límite máximo del importe de dichas inversiones complementarias (art. 3.2 [RD 231/2017](#)). La novedad técnica de perfeccionamiento de la norma reside en que su antecedente, el [Real Decreto 404/2010](#), establecía la inversión en acciones preventivas como requisito para beneficiarse del incentivo, duplicándose su importe (del 5 al 10%) por la mera continuidad en su percepción («si los periodos observados son consecutivos y en el inmediatamente anterior se ha percibido el incentivo»); con el nuevo reglamento esas acciones se ligan estrictamente a la realización de inversiones complementarias, pretendiéndose así una mayor y más directa vinculación entre el *bonus*, no con los antecedentes de la empresa en la percepción del incentivo, sino con la inversión y adopción efectiva de medidas preventivas.

La resolución administrativa estimatoria de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social se comunicará a la Tesorería General de la Seguridad Social, a fin de que esta, con cargo al Fondo de Contingencias Profesionales y mediante las operaciones que sean necesarias, transfiera el importe de los incentivos que correspondan a cada una de las mutuas o entidad gestora que formularon la propuesta, las cuales a su vez los abonarán a dichas empresas, sin perjuicio de las cantidades a deducir en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 (art. 7.2 *in fine* [RD 231/2017](#)). Para la financiación de esta reducción se tiene presente lo previsto en los artículos 96 y 97 del [TRLGSS](#), donde se dispone que el 80% del excedente que resulte después de dotar la «Reserva

---

### La vinculación del reconocimiento del incentivo al cumplimiento por el empresario de las obligaciones de prevención de riesgos laborales se manifiesta a través de la exigencia de acompañar a la solicitud del incentivo de una «declaración responsable»

---

de Estabilización de Contingencias Profesionales» de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, se aplicará, entre otras actividades, a incentivar en las empresas la adopción de medidas y procesos que contribuyan eficazmente a la reducción de la siniestralidad laboral («Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social»). El sistema de incentivos seguirá disponiendo de los recursos de este Fondo con un límite del 3 % del saldo de dicho Fondo existente a 31 de diciembre del ejercicio anterior (art. 4.2 [RD 231/2017](#)), aunque dicho porcentaje ya no será de aplicación a cada una de las mutuas en proporción a su contribución a la formación de dicho saldo. En el nuevo reglamento desaparecen las referencias –contenidas en el [RD 404/2010](#)– a que este porcentaje se aplicará a cada mutua en proporción a su contribución a la formación de dicho saldo; también deja de recogerse la previsión relativa a la posibilidad de que una mutua movilizara sus reservas voluntarias o parte de las obligatorias correspondientes a la gestión de contingencias profesionales cuando sus recursos fueran insuficientes para atender las solicitudes aceptadas y, por último, se incluyen en la financiación a cargo del Fondo los incentivos de empresas cubiertas por entidades gestoras sin especificar que no minorarán el porcentaje correspondiente a las mutuas.

Una de las novedades importantes es el desarrollo reglamentario de lo previsto en el [artículo 93.2 c\) del TRLGSS](#), que regula la posibilidad de que las mutuas puedan percibir de sus empresas asociadas beneficiarias parte del incentivo concedido, participación que se producirá previo acuerdo de las partes, que en ningún caso podrá superar el 10 % del importe del incentivo y que habrá de destinarse únicamente a incrementar su patrimonio histórico (art. 10 [RD 231/2017](#)).

5. El nuevo sistema de incentivo no presenta demasiada originalidad, es de alcance muy limitado, sigue estando bastante burocratizado, siendo lo más llamativo que seguimos a la espera de un mecanismo de *malus*, que también está contemplado en la misma norma legal habilitante. El Gobierno considera que el conjunto de responsabilidades sancionadoras y de reparación ya desempeñan la suficiente «función disuasoria» del incumplimiento preventivo como para no añadir un elemento más de penalización por falta de incumplimiento. El preámbulo del nuevo reglamento así lo dice expresamente cuando señala que el aspecto penalizador en el ámbito de Seguridad por incumplimiento empresarial de las obligaciones preventivas ya se encuentra representado por medidas como el recargo de prestaciones, la pérdida de las bonificaciones en las cotizaciones o la posible actuación de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social. La reforma, por tanto, sigue centrada en la dimensión incentivadora (*bonus*), optando el Gobierno por no regular –como tampoco se hizo en 2010– la vertiente penalizadora derivada de la falta de consecución de objetivos de freno de la siniestralidad, presumiblemente –o acreditadamente– conectada al incumplimiento por el empresario de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales. Independientemente de ello, del mismo modo que se advertía en 2010, el nuevo reglamento también señala que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social lleva

---

**El nuevo sistema no presenta demasiada originalidad, es de alcance muy limitado, sigue estando bastante burocratizado, sin desarrollarse un mecanismo de *malus*, que también está contemplado en la misma norma legal habilitante**

---

rá a cabo los estudios pertinentes con objeto de valorar la oportunidad de establecer un «*sistema de incremento de las cotizaciones por contingencias profesionales*» a las empresas con índices excesivos de siniestralidad e incumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales (en consonancia con lo establecido en el [art. 146.3 TRLGSS](#)).

---

**La vía de actuar económicamente sobre el principal sujeto responsable de la prevención de riesgos laborales en realidad aflora el debate sobre la peculiaridad del sistema de aseguramiento de las contingencias profesionales en el seno de la Seguridad Social y la falta de abandono de la responsabilidad empresarial como fundamento de la tutela**

---

A la espera de ese sistema más «decidido» en la materia, cabe esperar que esta nueva ordenación del *bonus* sirva realmente, tanto para mejorar el funcionamiento práctico del modelo precedente como para fomentar la cultura preventiva en las empresas, esta vez trámite promocional por la vía del incentivo económico, aunque –como se ha señalado– no fomenta la «prevención participada». Retroceso participativo que viene arrastrado al socaire del *leitmotiv* sobre reducción de las cargas administrativas. En todo caso, si se decide

otorgar a la responsabilidad empresarial un papel central –y renovado– en el fundamento de la tutela de las contingencias profesionales, el sistema se queda demasiado corto, amparando una prevalente «socialización del riesgo» entre las empresas (especialmente las insertas en el mismo sector de actividad). La nueva regulación del *bonus* invita a reflexionar sobre la potencialidad del marco normativo de la cotización en la consecución de un mayor fomento de la actividad preventiva en las empresas, y ese ha sido el objetivo de este Editorial. La vía de actuar económicamente sobre el principal sujeto responsable de la prevención de riesgos laborales en realidad aflora el debate sobre la peculiaridad del sistema de aseguramiento de las contingencias profesionales en el seno de la Seguridad Social y la falta de abandono de la responsabilidad empresarial como fundamento de la tutela, lo que sería más propio de un sistema «moderno» y universalizado de Seguridad Social, cuyo eje debía ser la atención a las «situaciones de necesidad» –*ex art. 41 CE*– al margen del riesgo cuya actualización determina la tutela del sistema conforme a la diferenciación de las contingencias protegidas.

De todos modos, estamos ante una nueva manifestación de «instrumentalización» de la cotización para fines que no le son «estrictamente» propios, esto es, el fomento de las conductas preventivas, que si bien resulta necesaria por ser una finalidad «primaria», tampoco podemos perder de vista el horizonte más amplio sobre la grave situación financiera por la que atraviesa nuestro sistema de Seguridad Social. En todo caso, la prevención también tiene por objeto aligerar la carga de dicho sistema, y ello legitima la medida, sin dejar de advertir que las bonificaciones en las cotizaciones solamente deberían destinarse a otros fines de política social cuando quede suficientemente contrastada su eficiencia, so pena de seguir socavando los equilibrios financieros del sistema.

José Antonio Fernández Avilés  
Subdirector