

Sección Técnica

*Este artículo fue publicado en el número 38-2006, páginas 12 a 19.
Siguiendo la línea de la página Web del INSHT se incluirán los textos íntegros de los artículos
prescindiendo de imágenes y gráficos no significativos.*

Prevención de riesgos laborales: ¿gasto, inversión o simplemente un impuesto?

Emilio Castejón Vilella

INSHT-Centro Nacional de Condiciones de Trabajo

La prevención, como actuación empresarial, es una actividad cuyos costes se pagan hoy, pero cuyos hipotéticos beneficios monetarios se recogen a largo plazo. Para que los dirigentes de una empresa consideren que la prevención es una actividad "lógica" y, por tanto, la generen "naturalmente", es necesario que la organización esté fuertemente orientada al largo plazo en todos sus planteamientos.

1. Introducción

Desgraciadamente para la salud de los trabajadores, la prevención de riesgos laborales está aún lejos de alcanzar la categoría de disciplina científica. Varios hechos fácilmente constatables apoyan esta afirmación.

El primero y más obvio es la escasez de revistas profesionales que puedan calificarse de científicas en el sentido de que utilicen los mecanismos que generalmente se acepta que caracterizan a este tipo de publicaciones (por ejemplo, la revisión por pares o "peer review"). Aún no siendo muy exigentes, probablemente no encontraríamos en todo el mundo más allá de una docena de revistas auténticamente científicas que tengan la prevención como tema principal.

Un segundo hecho revelador es la inexistencia de una terminología coherente y aceptada por todos los profesionales. Baste citar como ejemplo la variopinta utilización de la palabra riesgo.

Un tercer indicador es la abundancia, en el mundo de la prevención, de "sabiduría convencional", como en su obra "La sociedad opulenta" bautizó el economista, diplomático y escritor J. K. Galbraith ⁽¹⁾ al conjunto de las ideas que, aún no siendo ciertas, son admitidas de forma generalizada debido a su "aceptabilidad"; en otras palabras, "encajan" en la ideología de amplios colectivos y, por ello, estos las aceptan no por que sean ciertas (que no lo son), sino porque les "satisfacen".

En su obra, Galbraith afirmaba que la sabiduría convencional era muy común en el ámbito de las ciencias sociales, donde a menudo se intenta aplicara las nuevas situaciones, principios válidos para épocas anteriores, y daba abundantes ejemplos de aplicaciones de la sabiduría convencional al mundo de la economía. Como decía el profesor Fabián Estapé, en la introducción a la primera edición española del libro de

Galbraith, "la sabiduría convencional es, por definición, el principal obstáculo para reflexionar sobre las nuevas circunstancias".

Si la sabiduría convencional es un virus que infecta a menudo a ciencias tan consolidadas como la economía, no es difícil imaginar que las protociencias como la prevención han de ser fácilmente víctimas de sus ataques. Y, en efecto, basta con dar un vistazo crítico a la literatura sobre prevención para descubrir en ella múltiples afirmaciones habituales que carecen de todo rigor científico. Se trata de "mitos preventivos", es decir, de afirmaciones basadas en el "buen sentido" o en un voluntarismo rayano en lo profético (a veces en el interés del profeta, que de todo hay), pero absolutamente carentes de demostración científica.

Uno de estos mitos es el de la rentabilidad de la actividad preventiva. A pesar de la abundancia de literatura sobre el coste de los accidentes (por cierto, las enfermedades ¿no tendrán coste?), la rentabilidad de la prevención está aún por demostrar con carácter general. Por eso, la prevención no es una actividad "natural" para la mayoría de las empresas. Ello implica que la actuación preventiva se genere casi exclusivamente como respuesta a estímulos externos, especialmente la legislación.

La prevención, como actuación empresarial, es una actividad cuyos costes se pagan hoy, pero cuyos hipotéticos beneficios monetarios se recogen (si existen) a largo plazo. Por eso, para que los dirigentes de una organización con ánimo de lucro consideren que la prevención es una actividad "lógica" y, por tanto, la generen "naturalmente", es condición necesaria (pero no suficiente) que dicha organización esté fuertemente orientada al largo plazo en todos sus planteamientos.

Una orientación de este tipo sólo es posible, en general, en organizaciones de tamaño relativamente grande, y por eso sólo en las grandes empresas (aunque no en todas) la prevención puede aparecer como algo "natural"; esa aparición viene favorecida en gran manera cuando en la empresa el riesgo laboral está indisolublemente ligado al riesgo patrimonial; por eso, la seguridad moderna la inventó la industria química y la adoptó, mejorándola, la industria nuclear, pues en ellas el riesgo laboral y el riesgo patrimonial grave son a menudo inseparables.

De lo anterior se deduce que en el contexto normativo actual, que pretende que la prevención sea una actividad que se integre en la gestión de todas las empresas, la idea de que la prevención es rentable resulta absolutamente inaplicable como principio teórico sobre el cual basar la acción preventiva. Hay que buscar otros apoyos conceptuales, pues para la mayoría de las organizaciones la actuación preventiva no se producirá de una forma sistemática y organizada más que como respuesta a las presiones externas, que normalmente procederán de los poderes públicos o de los sindicatos.

2. El origen de los problemas

Los accidentes de trabajo (y por extensión las restantes situaciones de exposición a factores de riesgo laboral) forman parte de una categoría más amplia: la de los hechos no deseados, es decir, hechos cuyas consecuencias se consideran negativas y que, por tanto, no deseamos que se produzcan.

Se trata de sucesos que acaecen constantemente en nuestra vida cotidiana y que, en muchos casos, se producen en la esfera de lo estrictamente individual. Mancharnos al tomar sopa o perder el autobús serían dos ejemplos triviales, a los que podría añadirse la tostada untada de mantequilla a la que la ley de Murphy otorgó un lugar en la Historia. En general, solemos atribuir la causa de esos pequeños desaguisados a la mala suerte, en vez de reconocer que no usar la servilleta, salir tarde de casa o no sujetar la tostada como es debido suelen ser las causas reales de los problemas.

Cuando esos mismos sucesos se producen en un contexto social, es decir, donde intervienen diversos actores, la experiencia enseña que los hechos no deseados, salvo raras excepciones, son la consecuencia de múltiples decisiones incorrectas tomadas por distintas personas. El período de tiempo a lo largo del cual se extienden esas decisiones puede ser notablemente dilatado.

Paradójicamente, sin embargo, a menudo las consecuencias de esas múltiples decisiones incorrectas acumuladas durante largo tiempo, se desencadenan bruscamente: es lo que ocurre con los accidentes de trabajo; pero antes de llegar a ese punto las múltiples decisiones inapropiadas van degradando la organización y generando paulatinamente costes difícilmente evaluables, precisamente porque su generación es extremadamente difusa: son los llamados costes ocultos. Esos costes reciben el calificativo de ocultos porque no tienen un reflejo explícito en los sistemas contables tradicionales; sin embargo, no por ello son menos reales. Lo que ocurre es que, contablemente, van a parar a grandes "sacos" donde quedan ocultos: personal; materias primas o gastos generales suelen ser los inexpugnables refugios preferidos de esos costes. En general, las empresas tienen un conocimiento relativamente malo de los componentes de los costes ⁽²⁾, por lo que los costes ocultos campan a sus anchas sin ningún control.

Como dice el profesor Savall ⁽³⁾, los costes ocultos no son más que el resultado de disfunciones en la organización y, aunque son difíciles de medir directamente, sí que dejan pistas en forma de indicadores. Savall señala cinco indicadores de que la organización tiene disfunciones que generan costes ocultos: los accidentes de trabajo, el absentismo, la rotación del personal, los problemas de calidad, y la subproductividad directa (la productividad disminuye o no se alcanza la productividad prevista).

En relación con el tema que nos ocupa, las teorías de Savall tienen dos aspectos relevantes:

- a. Los accidentes de trabajo son un indicador de la presencia de disfunciones generadoras de costes ocultos, de la misma forma que el serrín indica la presencia de carcoma. La empresa que tiene muchos accidentes, pues, es una empresa que seguramente tiene otros indicadores en alerta roja, pues las disfunciones no suelen actuar manifestándose a través de uno solo de los indicadores citados, sino de todos a la vez
- b. Las disfunciones son generadas individualmente, pero los indicadores son el resultado colectivo del conjunto de esas disfunciones.

La teoría de los costes ocultos nos lleva pues a contemplar el accidente (y, repetimos, por extensión las restantes situaciones de exposición a factores de riesgo laboral), como el resultado de múltiples acciones individuales e independientes: es pues una visión

sociológica del problema, que coincide en lo fundamental con las conclusiones de los psicólogos organizacionales ⁽⁴⁾

La conexión entre estas disquisiciones y la gestión de la prevención es fácil de establecer. Si los problemas son causados por las acciones independientes de muchos actores, la única forma de evitar los hechos no deseados (en nuestro caso los accidentes y...) es que todos los actores sean conscientes de que ellos también contribuyen al problema y, por tanto, para resolverlo han de colaborar individualmente a la solución. A esa efectiva contribución individual es a lo que la legislación llama integración de la prevención, que es el principio fundamental que debe respetar una organización si desea lograr una prevención eficaz.

Del análisis anterior deriva la extendida idea de que prevención y calidad deberían ir de la mano, porque tanto una como otra tienen como objetivo común el de evitar que suceda un determinado tipo de hechos no deseados (defectos de calidad en el primer caso y daños a la salud de los trabajadores en el segundo). Por ello, es natural que los métodos de gestionar una y otra tengan que coincidir en lo esencial, ya que todos los hechos no deseados tienen mecanismos de generación similares ⁽⁵⁾.

La principal diferencia entre los respectivos métodos de gestión sólo debería residir en que, siendo la salud un derecho fundamental de los trabajadores, estos últimos han de estar asociados a la solución del problema; de ahí la pertinencia lógica (y política) de los mecanismos de participación: delegados de prevención, comités de Seguridad y Salud, etc.

De lo anterior se deduce que, para que la actuación preventiva en la empresa se desarrolle eficazmente, sería suficiente adoptar un modelo de gestión similar a los que con éxito demostrado se aplican en el ámbito de la calidad y que, esencialmente, siguen el esquema de mejora continua contenido en el famoso círculo de Deming: evaluación del problema - planificación de las soluciones - aplicación de medidas - control de resultados... y así sucesivamente.

Todo ello, lógicamente, debe ir precedido, como sabe todo buen agricultor, de una preparación adecuada del terreno; en este caso esas funciones las cumplen la "declaración de principios", tanto más necesaria cuanto más alejada se encuentre la organización de las prácticas que pretenda abrazar en el futuro, y la asignación de funciones y responsabilidades; o sea, la definición de quién tiene que hacer qué. Se trata en definitiva de poner en marcha el plan de prevención al que la reforma de la Ley de prevención ha elevado a la categoría de obligación fundamental. Y, por supuesto, complementado por la formación necesaria para que los que tienen que hacer, sepan hacer.

La imprescindible guinda de este pastel la constituye la documentación, que permitirá demostrar qué es lo que falló (y eventualmente, quién falló) cuando ocurra lo que nadie quiere que ocurra pero que, un día u otro, ocurrirá.

En definitiva, se trata de aplicar el buen sentido a la consecución de un objetivo; por eso todas las propuestas concretas sobre sistemas de gestión de la prevención son más o menos parecidas, incluidas las directrices de la OIT ⁽⁶⁾. Y es que el problema,

desengañémonos, no está en cómo conseguir el objetivo, sino en la voluntad de alcanzarlo.

A mi modo de ver, habría que abandonar de una vez por todas las formulaciones que pretenden estimular esa voluntad apelando -como decíamos al principio- a una indemostrada y a lo peor inexistente rentabilidad de la prevención, formulaciones de las cuales derivan frases sin sentido -aunque, eso sí, insaciablemente repetidas- como "la prevención no es un gasto, sino una inversión". Hay que cambiar el mensaje. Y ese nuevo mensaje debería ser, simplemente, que la prevención no es otra cosa que un impuesto. Un impuesto atípico (pero no más que muchos otros) y que, como los otros, hay que pagar.

3. La Prevención de Riesgos Laborales, ¿un "impuesto"?

El funcionamiento de los Estados modernos se basa en la contribución individual de los ciudadanos a la financiación de ciertas actividades cuya naturaleza hace inviable o poco eficiente que se realicen de forma individual. Los ejércitos, las obras públicas, la educación o la sanidad son ejemplos bien conocidos. Puesto que dicha contribución es una imposición del Estado a los ciudadanos, nada más lógico que llamarla impuesto.

Ahora bien, en ciertos casos la necesidad colectiva es de tal naturaleza que resolverla desde el ámbito público resultaría muy costoso o, incluso, sencillamente imposible. En este grupo encontramos muchas de las actuaciones encaminadas a prevenir ciertos hechos no deseados en cuya génesis intervienen directamente las actuaciones inapropiadas de los ciudadanos individuales. Así ocurre, por ejemplo, con la protección del medio ambiente o el seguro obligatorio del automóvil. También tienen características parecidas actuaciones como la conservación de los edificios o el mantenimiento de artefactos peligrosos de propiedad privada, como los recipientes a presión, los aparatos elevadores o los vehículos.

En estos casos, la única solución viable es obligar a los ciudadanos a que financien directamente las actividades dirigidas a prevenir los hechos no deseados cuya producción se considera necesario impedir. Se trata de actuaciones orientadas al bien común, pero gestionadas y financiadas privadamente, que se caracterizan por su aparentemente escasa o nula rentabilidad individual y cuyos beneficios son esencialmente colectivos.

Aunque desde un punto de vista estricto los costes de estas actividades no pueden calificarse de impuestos, en un sentido amplio sí pueden considerarse como tales, pues se trata de contribuciones monetarias obligatorias e individuales al bien común. Nosotros los llamaremos impuestos no convencionales, para distinguirlos de los impuestos ordinarios.

Cuatro son los conceptos fundamentales en relación con los impuestos ordinarios; en primer lugar el de sujeto pasivo, que es la persona física o jurídica que debe abonar el impuesto. En segundo, el hecho imponible, que es aquéllo por lo cual se paga; puede ser ganar dinero (impuesto sobre la renta), poseer bienes (impuesto sobre el patrimonio), heredar (impuesto de sucesiones), comprar o vender ciertos bienes de carácter duradero (impuesto sobre transmisiones patrimoniales) o simplemente comprar algo (impuesto sobre el valor añadido).

El tercer concepto es el de base imponible; es la cantidad que se considera fiscalmente representativa del hecho imponible y sobre la cual se aplica el cuarto concepto, el tipo del impuesto, que es el porcentaje de la base imponible que debe abonarse como cuota del impuesto.

Los impuestos no convencionales tienen varias características que los diferencian de los impuestos ordinarios. En estos últimos la cuota a pagar se establece de forma objetiva mediante una fórmula relativamente simple: una vez calculada la base imponible, se te aplica el tipo correspondiente. En cambio, en los impuestos no convencionales la cuota no viene determinada por una fórmula más o menos compleja, sino por la consecución de ciertos objetivos: que el edificio se conserve, que el medio ambiente no se degrade o que los daños que uno puede causar con su vehículo sean resarcidos. Obviamente, todas estas circunstancias requieren una definición previa del objetivo a conseguir, de forma que tanto el ciudadano como los poderes públicos puedan conocer fácilmente si aquél cumple o no cumple con su obligación. Esa función es la que cumple la legislación aplicable en cada caso.

4. La Prevención como impuesto

Como es obvio, la prevención de riesgos laborales encaja perfectamente en el concepto de "impuesto no convencional". Su objetivo es que el trabajo no produzca daño a la salud de los trabajadores y, para conseguirlo, el empresario (que es el sujeto pasivo del impuesto) debe adoptar las medidas apropiadas para garantizar la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo" (LPRL, art. 14.1). Lógicamente, esas medidas cuestan una cantidad de dinero que depende del sector productivo de la empresa y del tamaño de la misma, pero también de otros factores, como veremos más adelante. Si aplicamos a la prevención de riesgos laborales los cuatro conceptos básicos que hemos presentado más arriba, es obvio que el sujeto pasivo es el empresario que tiene trabajadores a su cargo. No lo son, en cambio, los trabajadores autónomos, que están sustancialmente exentos de obligaciones preventivas.

El hecho imponible lo constituye la contratación de trabajadores estableciendo con ellos una relación laboral; si la contratación es mercantil está exenta del pago del impuesto, es decir, no genera en general obligaciones preventivas.

Por tratarse de un impuesto no convencional no existen ni la base imponible ni el tipo, por lo que, como ya hemos dicho, tampoco existe una cuota definida. Es la consecución del objetivo marcado por la Ley la que determinará la cuota efectiva, es decir, el gasto en prevención.

Uno de los aspectos esenciales en la determinación de dicha cuota es la definición de seguridad y salud adoptada por el legislador. En la normativa anterior a la LPRL la definición de salud que, implícitamente, adoptó el legislador contemplaba únicamente los aspectos físicos; de la salud. De ahí que la prevención fuera relativamente barata, a lo cual contribuía también sobremanera la generalizada laxitud en el cumplimiento de lo legislado.

La LPRL, en cambio, al incluir en el concepto de condición de trabajo todas aquellas características del mismo "incluidas las relativas a su organización y ordenación" que influyan en la magnitud de los riesgos a que esté expuesto el trabajador (LPRL, art.

4.7º.d), se inclina por un concepto de salud mucho más rico, próximo a la famosa definición de salud de la OMS. Debido a ello, la prevención actual debe considerar no sólo los aspectos físicos de la salud, sino también los psíquicos y sociales y, por tanto, ha de resultar bastante más costosa que la prevención "old style".

Desde el punto de vista de las sanciones a los incumplidores, el impuesto preventivo reproduce el esquema habitual en el fraude fiscal, aunque con alguna peculiaridad. Las infracciones menores son sancionadas administrativamente y las mayores pueden perseguirse penalmente; pero en la prevención, a diferencia de los impuestos convencionales, no intervienen sólo el Estado y el sujeto pasivo. El "fraude fiscal preventivo" puede lesionar los derechos de terceros (los trabajadores que ven mermada su salud), por lo que lógicamente también son posibles acciones civiles por parte de aquéllos, para exigir el apropiado resarcimiento de los daños sufridos. Y, finalmente, caben sanciones en el ámbito de la Seguridad Social (recargo de prestaciones).

Obsérvese que en el caso de los impuestos ordinarios el fraude fiscal tiene como consecuencia el desplazamiento de la carga fiscal hacia el resto de la sociedad (produciéndose una externalización fraudulenta). Si yo no pago mis impuestos los pagará mi vecino (por ejemplo, por la vía del aumento de los tipos), porque lo que es seguro es que el Estado no se quedará sin recaudar. En cambio, en el "impuesto preventivo" ese desplazamiento no es posible. Si un empresario "defrauda", es decir, no hace prevención, nadie la hará por él. Y las consecuencias de ese "fraude fiscal preventivo" afectarán fundamentalmente a un colectivo concreto: los trabajadores de la empresa "defraudadora". De ahí que, en buena lógica fiscal, puedan exigir resarcimiento al empresario y demandarle civilmente si su salud se ve afectada a causa de la negligencia del empresario.

5. La "Desgravación Fiscal" Preventiva

Considerar la prevención como un impuesto abre una nueva perspectiva a lo dispuesto en el artículo 5.3 de la LPRL acerca de que las Administraciones Públicas podrán adoptar programas específicos dirigidos a "promover la mejora del ambiente de trabajo", programas que "podrán instrumentarse a través de la concesión de los incentivos que reglamentariamente se determinen".

Desde la perspectiva de la prevención como impuesto, este tipo de disposiciones no tiene nada de extraordinario, pues las normas fiscales incluyen habitualmente diversos tipos de bonificaciones en función de las circunstancias individuales del sujeto pasivo y de su contribución voluntaria a ciertos fines que el legislador considera de interés general.

Así, por ejemplo, con la actual tarifa del IRPF, Hacienda asume entre el 18 y el 50% de las pérdidas que un contribuyente tenga al vender sus participaciones en un fondo de inversión, porque invertir en ese tipo de fondos se considera que contribuye al progreso económico general. Algo parecido ocurre si un particular efectúa donaciones a ciertas entidades benéficas, o invierte en la conservación de monumentos históricos. Los planes PREVER para la renovación de vehículos no son más que otro ejemplo bien conocido. En un ámbito más empresarial, la desgravación por inversiones representa, en el impuesto de sociedades, una rebaja del 35% de lo invertido.

Puesto que las desgravaciones fiscales son algo usual, las frecuentes alegaciones referidas a la prevención en el sentido de que no se debe "premiar" por cumplir la Ley deberían ser sometidas a revisión. Pues claro que se debe premiar: se debe incentivar en los términos establecidos por la Ley (y así se hace habitualmente, como acabamos de ver) a quienes contribuyen a los fines establecidos en la misma realizando acciones que no sean legalmente obligatorias.

Ahora bien, si esos incentivos llegaran a ponerse en marcha, las condiciones para conseguirlos deberían aquilatarse con mucho cuidado, a fin de que sólo pudieran acceder a ellos quienes realizaran actuaciones cuya eficacia preventiva estuviera por encima de toda sospecha. Es decir, que no hubiera duda de que realmente se trata de inversiones preventivas y no de inversiones productivas "disfrazadas de preventivas o con una mínima componente preventiva.

Conclusión

A la vista de lo expuesto hasta aquí, se deduce que la tan repetida frase de que la prevención no es un gasto, sino una inversión, carece totalmente de sentido porque la prevención no es ni una cosa ni otra. Es protección. Seguramente más justificada que la conservación de los edificios y, en ocasiones,

que la del medio ambiente. Y dentro de nuestra línea argumenta) se trataría de un impuesto que hay que pagar. Y si no se paga, el incumplimiento, tarde o temprano, se pondrá en evidencia en forma de lesiones o de enfermedades, con las consecuencias que tanto para los afectados como para los "defraudadores- pueden derivarse.

El hecho de que la prevención sea un impuesto no convencional permite que algunos empresarios aprovechen las posibilidades que les proporciona el hecho de que puedan gestionarlo por sí mismos para obtener beneficios importantes a través de la mejora de la calidad, de la organización y de la moral de trabajo que se logra en una empresa donde la prevención funciona con eficacia de manera permanente. Son esos empresarios los que dicen que "la seguridad es un buen negocio" y que la practicaban y la practican yendo más allá de lo que la Ley exige.

Y es que el problema realmente importante de los impuestos no es cómo se recaudan, sino cómo se gastan.

Bibliografía

1. Galbraith, I. K. "La sociedad opulenta": Barcelona, Ariel, 1967.
2. Calleja, J.A., Joana, J.M., Soler, J.M. "Una visió dels costos industrials a l'entorn industrial de Catalunya" : Revista de Qualitat. Suplement. Juliol 1994.
3. Savall, H, Zardet, V. "Maitriser les coûts et les performances cachées: le contrat d'activité périodiquement négociable". Paris. Economica. 1989.
4. Reason, J. "L'erreur humaine". Paris. PUF. 1993.
5. Castejón, E. "Calidad y seguridad: ¿dos caras de la misma moneda? Arch. Prev. Riesgos Labor". 1999; 20:125-133.
6. OIT Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo. 2001. Disponible en:

<http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/cops/spanish/download/s000013.pdf>