



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

X LEGISLATURA

Núm. 132

10 de diciembre de 2012

Pág. 71

I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

**Proyecto de Ley de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.
(621/000020)**

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 20
Núm. exp. 121/000020)

PROPUESTAS DE VETO

El Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX) y el Senador José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

Palacio del Senado, 28 de noviembre de 2012.—**Jesús Enrique Iglesias Fernández y José Manuel Mariscal Cifuentes.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1

**De don Jesús Enrique Iglesias Fernández (GPMX)
y de don José Manuel Mariscal Cifuentes (GPMX)**

El Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX) y el Senador José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto al Proyecto de Ley.**

La reforma laboral ha contribuido a un proceso de desregulación de las relaciones laborales y a un debilitamiento de la negociación colectiva como elemento vertebrador de las relaciones de trabajo y elemento básico de la cohesión social. También ahonda en esta línea el recientemente presentado Proyecto de Ley de Presupuestos generales del Estado para el 2013, que reduce sensiblemente las partidas de carácter social, y más en concreto las destinadas a políticas activas de empleo y de protección contra el desempleo. No es este el camino para conseguir unas relaciones laborales justas y equilibradas, donde la regla general sea el cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales por parte de los sujetos implicados, señaladamente de la parte empresarial, y la excepción el incumplimiento de las mismas y que requiere de la actividad correctora por parte de los poderes públicos.

El Proyecto de ley pretende abordar la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, junto con otro proyecto de ley por el que se modifica el Código Penal. Sin embargo, al mismo tiempo otras políticas del gobierno, como la Reforma Laboral o los PGE 2013, van a contribuir al deterioro del mercado de trabajo y al incremento del número de personas desempleadas sin ningún ingreso y de

quienes trabajan en condiciones precarias, haciendo aún más difícil la tarea de los responsables de velar por el cumplimiento de las normas.

El empleo irregular y el fraude a la seguridad social es uno de los principales problemas de la economía española y una de las causas del débil modelo productivo. Es por ello que desde nuestro grupo consideramos positiva cualquier iniciativa que pretenda luchar contra este problema central de la economía, como parecía que iba a ser esta iniciativa. Pero este no es el caso del proyecto de Ley para la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, que no contiene auténticas medidas de lucha contra el fraude. Los limitados avances que representan este texto no pueden ocultar la insuficiencia del conjunto de medidas que el gobierno plantea para hacer frente a un problema de la dimensión del empleo irregular en el Estado Español.

Las víctimas de este injustificable peso de la economía informal o irregular son principalmente los trabajadores y trabajadoras objeto de explotación, ya que la ausencia de contrato y cotización, total o parcialmente, sitúa al trabajador en un plano de clara desigualdad, desventaja y vulnerabilidad en relación con la empresa. Quedan excluidos total o parcialmente de la cotización a la Seguridad Social y, consecuentemente, les restringe la expectativa de futuros derechos derivados de la contribución como prestación por desempleo o la pensión de jubilación. Además quedan expuestos a la desprotección en el caso de enfermedad o accidente, se incrementa la incertidumbre respecto al futuro laboral e impidiendo fundamentar proyectos de vida a medio o largo sobre la base de expectativas laborales. Esta situación afecta con especial intensidad a determinados colectivos —como inmigrantes y jóvenes— tanto en situaciones de crisis como, es importante señalarlo, en etapas de expansión de la actividad económica.

También quedan afectadas, evidentemente, las empresas que cumplen la ley, que se ven sometidas a la competencia desleal de los que, ajenos a una verdadera cultura empresarial responsable y productiva, buscan aumentar su competitividad por la vía de ahorrar costes a través del incumplimiento de la normativa laboral. Y, por supuesto, afecta a Sistema de la Seguridad Social y al estado en su conjunto, por la pérdida de ingresos y por la perpetuación de un modelo productivo de escasa calidad.

El trabajo y salarios no declarados no es un fenómeno aislado en el contexto de la UE, especialmente fruto, por un lado, de la realidad productiva postfordista con ciclos productivos más flexibles y fraccionados y, por otro lado, de la fragmentación de los ciclos de vida laboral con continuas entradas y salidas del mercado de trabajo, cambios de ocupación y el generalizado uso fraudulento de la normativa contractual por parte de los empleadores. Pero la realidad es que la existencia de niveles tan elevados de economía sumergida es un factor diferencial propio del modelo productivo y de relaciones laborales del estado español.

Hay tres elementos que hacen al Estado Español especialmente vulnerable ante la economía sumergida. El primero, las características del modelo productivo, caracterizado por el minifundismo empresarial, la especialización en determinadas actividades como la construcción y la hostelería donde el fraude en la contratación tiene especial relevancia, o el predominio de modelos de gestión empresarial basados en la competencia vía reducción de costes y de precios, ignorando la calidad y el valor añadido. El segundo elemento es de carácter cultural, ya que existe cierta comprensión o aceptación social de la economía informal, particularmente en determinados ámbitos de actividad donde el empleo irregular es percibido como un intercambio de servicios que no necesita ser declarado —la limpieza, el trabajo estacional agrícola y la atención personal son algunos de estos sectores—. En tercer lugar, el efecto acordeón de una economía como la española que en un breve lapso de tiempo ha pasado de tener períodos con los mayores crecimientos del PIB de la UE a tener pronunciadas caídas. Tanto los escenarios de crisis —debido a que puede aumentar la intención de ocultamiento de parte o la totalidad de la actividad económica— como en los períodos de crecimiento desmesurado —por la gran absorción de fuerza de trabajo del mercado laboral, especialmente en sectores no cualificados— favorecen el desarrollo de la economía sumergida.

Desde determinados sectores empresariales se apunta a los elevados tipos impositivos para explicar la economía sumergida. Esta afirmación se demuestra rotundamente errónea con un simple análisis comparado de los niveles de trabajo no declarado de los diferentes estados de la UE. Observamos que los estados más desfiscalizados (con una media de presión fiscal sensiblemente inferior a la media), como es el caso del Estado Español, son aquellos en los que hay más presencia de fraude.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el objetivo general para luchar contra la economía sumergida debe ser disuadir la realización de actividades de trabajo no declarado. Para ello recomienda una combinación de concienciación, prevención y sanciones, el reforzamiento de los sistemas

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 132

10 de diciembre de 2012

Pág. 73

de Inspección de Trabajo y la participación de los interlocutores sociales (empresariales y sindicales) y autoridades judiciales.

Especialmente relevante, por su naturaleza de empleadores, es el papel que el tejido empresarial debe jugar para la erradicación o disminución de la economía sumergida y el fraude a la seguridad social. Más concretamente el refuerzo de las obligaciones empresariales en los procesos de subcontratación descontrolada y otros mecanismos extremos e irregulares de reducción de costes como la contratación de falsos autónomos o falsos becarios, situaciones de trabajo no declarado que en muchos casos se prolongan en el tiempo, alternándose con retornos a situaciones de desempleo o inactividad —o con contratos temporales— y que pueden detectarse en diferentes sectores de servicios (actividades de consultoría y servicios informáticos, medios de comunicación, servicios financieros, servicios sociales...).

En este proyecto de Ley y en el Proyecto de Ley Orgánica de reforma del Código Penal que le acompaña, las acciones de concienciación y prevención, son insuficientes, la coordinación entre administraciones y la participación de los interlocutores sociales inexistente y sólo las sanciones juegan el papel protagonista. Sin embargo, la propia O.I.T. considera que las sanciones son el último recurso y que deberían ser elaboradas con consenso parlamentario y de los agentes sociales, aplicadas de manera proporcionada y ser disuasorias.

Más allá de lo que tiene, son destacables las carencias de este proyecto.

En primer lugar, La eficacia de la lucha solo puede hacerse si se contempla de forma integral y global en una decidida política que ataque de raíz la economía irregular para reducir su tamaño. Por tanto, debería contemplar todo el ciclo defraudador, también el fiscal y económico en general. Así pues, lo que necesitamos es una Ley General contra el Fraude a los Presupuestos Públicos, que contemple todas las formas posibles de fraude, incluido el de la Seguridad Social.

En segundo lugar, se olvidan de la complejidad del problema y de la necesidad de una respuesta multidimensional. Obvian nuevamente realizar un diagnóstico en profundidad. Las personas que trabajan en Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social son, evidentemente, profesionales conocedores de la realidad empresarial y de los núcleos de fraude. Falta, sin embargo, una visión global, un diagnóstico en profundidad de este fenómeno especialmente en sus vertientes menos estudiadas —como sus repercusiones en la seguridad social— y atendiendo a sus diversas características —según supuestos de fraude, sectores, territorios y colectivos especialmente afectados—. A partir de este diagnóstico, el plan de lucha debería basarse en criterios generales, como que sea Integral, Multidimensional, Equilibrado, Coordinado, y Participado, Estructurado temporalmente y Apoyado en una dotación suficiente de recursos, tal y como señala acertadamente el sociólogo Fernando Rocha en su estudio «El trabajo no declarado en España».

En tercer lugar, tampoco se delimita de forma precisa el objeto de la ley. Normalmente se viene identificando el fraude a la S. Social con la «economía sumergida» o «economía irregular». Ello supone un grave error, puesto que esta expresión incorpora sobre todo la vertiente fiscal, que no corresponde en absoluto al ámbito de lo laboral. Esta confusión no es neutral, porque sitúa automáticamente el conjunto del problema en la falta de alta de los trabajadores o en el fraude en la percepción de una prestación. La labor de la ITSS en cuanto a sus competencias ha sido y es muy útil para combatir el fraude (dentro de las limitaciones de los medios con que cuenta), pero no está a su alcance solucionar la vertiente fiscal, que es la más importante. Mantener esta confusión permite colocar a la relación individual trabajador—empresario y al sistema de inspección como responsables únicos de la existencia de la economía sumergida. No es riguroso, por tanto, hablar de «empleo irregular» en relación con el fraude a la Seguridad Social como hace el título del proyecto de ley, puesto que tal expresión se refiere a cualquiera de las irregularidades que pueden producirse en la relación laboral (desde el empleo de extranjeros sin permiso de trabajo, que no pueden ser afiliados al sistema, el empleo de menores o los trabajos marginales, hasta la prestación en condiciones de trabajo inferiores a las establecidas en la normativa laboral y el convenio colectivo), y que no necesariamente pueden combatirse como fraude a la Seguridad Social. Por eso consideramos, a efectos de Seguridad Social, ese concepto debe desaparecer y ser sustituido por el más preciso y adecuado «trabajo y salario no declarados». Y con esto ya hay bastante faena para su control y vigilancia, sin pretender lo que corresponde a otros ámbitos.

En cuarto lugar, el proyecto olvida una parte importante del fraude a la seguridad social. Este fraude tiene dos vertientes principales: en primer lugar, la falta de alta y, en segundo lugar, las diferencias de cotización (parte de salario indebidamente excluido de las bases de cotización). El proyecto no se refiere a éstas últimas, a la exclusión parcial de bases de cotización, cuestión que tiene una enorme importancia

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 132

10 de diciembre de 2012

Pág. 74

económica para el sistema y para las prestaciones de los trabajadores, y en las que se encuentra una parte de la economía sumergida solapada con el fraude fiscal.

Finalmente, una de las ausencias más destacables y preocupantes en el proyecto es un plan de mejora de la organización inspectora e incremento de medios y recursos. Esta ausencia convierte en un ejercicio voluntarista que, por si solo no garantiza una incidencia real sobre el fraude y evidencia la falta de voluntad política del gobierno para erradicar el trabajo no declarado. Actualmente, el número de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social está por debajo de las recomendaciones de la OIT en relación de la población activa. Con la prórroga en los PGE 2013 de la medida de no realizar el 100% de la reposición de las bajas (tan sólo se cubrirán un 10% en dichos cuerpos), el número de personas dedicadas a la lucha contra el fraude y el trabajo no declarado disminuirá. Además, el cuerpo de inspectores y subinspectores no cuenta con el apoyo técnico que un cuerpo de dichas características requiere para procesar y cruzar la gran cantidad de datos recabados, perdiendo eficiencia en su trabajo.

Como venimos diciendo, consideramos esta Proposición de Ley insuficiente y desenfocada. El propio Consejo Económico y Social cuestiona el texto, afirmando que «en términos generales, las medidas y actuaciones incluidas en el Anteproyecto no parecen ser las más adecuadas para alcanzar los objetivos previstos».

El proyecto de ley pierde una buena oportunidad para abordar una regulación detallada de cuestiones que preocupan extraordinariamente en el plano jurídico y que siguen requiriendo de una regulación que dé respuesta a los problemas detectados. Nos referimos al Dictamen del Consejo Económico y Social emitido el 18 de julio sobre el Anteproyecto de Ley, a la necesidad de regular de una manera más precisa de cómo lo hace el artículo 42 de la Ley del Estatuto de los trabajadores, «la realidad ciertamente compleja que se plantea en la contratación y subcontratación de obras y servicios como esquema de organización de la actividad empresarial».

Nuestra enmienda a la totalidad se basa también en la necesidad de alertar sobre el grave riesgo de fraccionamiento que está sufriendo la normativa laboral y de Seguridad Social, con su regulación en numerosas normas que son poco tiempo después nuevamente modificadas, con el consiguiente riesgo de inseguridad jurídica y los problemas que ello supone para el ejercicio de sus derechos por las personas afectadas y también para que pueda hacerse plenamente efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva. Ejemplo claro de esto es la nueva reforma del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones del orden social. No parece de recibo que en cada norma laboral recientemente aprobada se vaya modificando algún precepto de la LISOS, ya que es completamente necesario disponer de un texto que recoja todas las modificaciones y proporcione la seguridad jurídica necesaria.

Las organizaciones sindicales han destacado el error que supone «centrar la lucha contra el fraude sobre los perceptores de la prestación por desempleo» que parece ser una de las obsesiones de un gobierno que sigue estigmatizando a los millones de ciudadanos que quieren trabajar, y no pueden.

Estas organizaciones sindicales, en cambio, insisten en que es necesario solucionar la situación irregular de las personas extranjeras, controlar la falta de inscripción de las empresas a la Seguridad Social y la falta de afiliación o alta de los trabajadores en la Seguridad Social, evitar que se compatibilice el trabajo con una prestación de la Seguridad Social y, finalmente, la introducción de elementos de control y lucha contra la economía irregular y el empleo sumergido.

Esta Proposición de Ley, que pretende tener como objetivo luchar contra el fraude en el empleo irregular, ignora elementos como el desarrollo de los Planes integrados de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Observatorio contra el Fraude, el Plan de acción sobre empresas ficticias, el Plan integral de prevención y corrección del fraude fiscal, laboral y a la Seguridad Social, el control de conductas que tienen consecuencias directas en los trabajadores y que merman sus derechos e incluso incurren en prácticas delictivas, la afectación de las condiciones de vida y de trabajo y la precarización de las relaciones laborales. Cuestiones, todas ellas, que no se regulan en esta norma.

En conclusión, nuestra enmienda a la totalidad, además de la argumentación expuesta hasta ahora, responde a la falta de aceptación por parte del gobierno a las observaciones formuladas por las organizaciones sindicales y del Dictamen del Consejo Económico y Social. Esta falta de aceptación que desvirtúa la esencia de aquello que debe ser un marco racional y democrático de relaciones laborales y en el que el diálogo social tenga máxima prioridad. Tal como afirma el Dictamen del CES sobre el Anteproyecto, critica que sigue siendo plenamente válida para el Proyecto; las medidas adoptadas «adolecen de falta de adecuación en muchos casos, y en conjunto resultan insuficientes a los fines que

se persiguen y difícilmente van a propiciar avances con relación a los mismos por lo que, sin perjuicio de las observaciones particulares que se formulan más adelante al articulado, el conjunto de las medidas propuestas no puede merecer una valoración positiva».

Por todos estos motivos se propone el rechazo del texto del Proyecto de Ley y su devolución al Gobierno.

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

Palacio del Senado, 4 de diciembre de 2012.—**Jordi Guillot Miravet y Joan Saura Laporta.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 2 **De don Jordi Guillot Miravet (GPEPC)** **y de don Joan Saura Laporta (GPEPC)**

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto al Proyecto de Ley.**

La reforma laboral ha contribuido a un proceso de desregulación de las relaciones laborales y a un debilitamiento de la negociación colectiva como elemento vertebrador de las relaciones de trabajo y elemento básico de la cohesión social. También ahonda en esta línea el recientemente presentado Proyecto de Ley de Presupuestos generales del Estado para el 2013, que reduce sensiblemente las partidas de carácter social, y más en concreto las destinadas a políticas activas de empleo y de protección contra el desempleo. No es este el camino para conseguir unas relaciones laborales justas y equilibradas, donde la regla general sea el cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales por parte de los sujetos implicados, señaladamente de la parte empresarial, y la excepción el incumplimiento de las mismas y que requiere de la actividad correctora por parte de los poderes públicos.

El Proyecto de Ley pretende abordar la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, junto con otro proyecto de ley por el que se modifica el Código Penal. Sin embargo, al mismo tiempo otras políticas del gobierno, como la Reforma Laboral o los PGE 2013, van a contribuir al deterioro del mercado de trabajo y al incremento del número de personas desempleadas sin ningún ingreso y de quienes trabajan en condiciones precarias, haciendo aún más difícil la tarea de los responsables de velar por el cumplimiento de las normas.

El empleo irregular y el fraude a la seguridad social es uno de los principales problemas de la economía española y una de las causas del débil modelo productivo. Es por ello que desde nuestro grupo consideramos positiva cualquier iniciativa que pretenda luchar contra este problema central de la economía, como parecía que iba a ser esta iniciativa. Pero este no es el caso del proyecto de Ley para la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, que no contiene auténticas medidas de lucha contra el fraude. Los limitados avances que representan este texto no pueden ocultar la insuficiencia del conjunto de medidas que el gobierno plantea para hacer frente a un problema de la dimensión del empleo irregular en el Estado Español.

Las víctimas de este injustificable peso de la economía informal o irregular son principalmente los trabajadores y trabajadoras objeto de explotación, ya que la ausencia de contrato y cotización, total o parcialmente, sitúa al trabajador en un plano de clara desigualdad, desventaja y vulnerabilidad en relación con la empresa. Quedan excluidos total o parcialmente de la cotización a la Seguridad Social y, consecuentemente, les restringe la expectativa de futuros derechos derivados de la contribución como prestación por desempleo o la pensión de jubilación. Además quedan expuestos a la desprotección en el caso de enfermedad o accidente, se incrementa la incertidumbre respecto al futuro laboral e impidiendo fundamentar proyectos de vida a medio o largo sobre la base de expectativas laborales. Esta situación afecta con especial intensidad a determinados colectivos —como inmigrantes y jóvenes— tanto en situaciones de crisis como, es importante señalarlo, en etapas de expansión de la actividad económica.

También quedan afectadas, evidentemente, las empresas que cumplen la ley, que se ven sometidas a la competencia desleal de los que, ajenos a una verdadera cultura empresarial responsable y productiva, buscan aumentar su competitividad por la vía de ahorrar costes a través del incumplimiento de la normativa laboral. Y, por supuesto, afecta a Sistema de la Seguridad Social y al estado en su conjunto, por la pérdida de ingresos y por la perpetuación de un modelo productivo de escasa calidad.

El trabajo y salarios no declarados no es un fenómeno aislado en el contexto de la UE, especialmente fruto, por un lado, de la realidad productiva postfordista con ciclos productivos más flexibles y fraccionados y, por otro lado, de la fragmentación de los ciclos de vida laboral con continuas entradas y salidas del mercado de trabajo, cambios de ocupación y el generalizado uso fraudulento de la normativa contractual por parte de los empleadores. Pero la realidad es que la existencia de niveles tan elevados de economía sumergida es un factor diferencial propio del modelo productivo y de relaciones laborales del estado español.

Hay tres elementos que hacen al Estado Español especialmente vulnerable ante la economía sumergida. El primero, las características del modelo productivo, caracterizado por el minifundismo empresarial, la especialización en determinadas actividades como la construcción y la hostelería donde el fraude en la contratación tiene especial relevancia, o el predominio de modelos de gestión empresarial basados en la competencia vía reducción de costes y de precios, ignorando la calidad y el valor añadido. El segundo elemento es de carácter cultural, ya que existe cierta comprensión o aceptación social de la economía informal, particularmente en determinados ámbitos de actividad donde el empleo irregular es percibido como un intercambio de servicios que no necesita ser declarado —la limpieza, el trabajo estacional agrícola y la atención personal son algunos de estos sectores—. En tercer lugar, el efecto acordeón de una economía como la española que en un breve lapso de tiempo ha pasado de tener períodos con los mayores crecimientos del PIB de la UE a tener pronunciadas caídas. Tanto los escenarios de crisis —debido a que puede aumentar la intención de ocultamiento de parte o la totalidad de la actividad económica— como en los períodos de crecimiento desmesurado —por la gran absorción de fuerza de trabajo del mercado laboral, especialmente en sectores no cualificados— favorecen el desarrollo de la economía sumergida.

Desde determinados sectores empresariales se apunta a los elevados tipos impositivos para explicar la economía sumergida. Esta afirmación se demuestra rotundamente errónea con un simple análisis comparado de los niveles de trabajo no declarado de los diferentes estados de la UE. Observamos que los estados más desfiscalizados (con una media de presión fiscal sensiblemente inferior a la media), como es el caso del Estado Español, son aquellos en los que hay más presencia de fraude.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el objetivo general para luchar contra la economía sumergida debe ser disuadir la realización de actividades de trabajo no declarado. Para ello recomienda una combinación de concienciación, prevención y sanciones, el reforzamiento de los sistemas de Inspección de Trabajo y la participación de los interlocutores sociales (empresariales y sindicales) y autoridades judiciales.

Especialmente relevante, por su naturaleza de empleadores, es el papel que el tejido empresarial debe jugar para la erradicación o disminución de la economía sumergida y el fraude a la seguridad social. Más concretamente el refuerzo de las obligaciones empresariales en los procesos de subcontratación descontrolada y otros mecanismos extremos e irregulares de reducción de costes como la contratación de falsos autónomos o falsos becarios, situaciones de trabajo no declarado que en muchos casos se prolongan en el tiempo, alternándose con retornos a situaciones de desempleo o inactividad —o con contratos temporales— y que pueden detectarse en diferentes sectores de servicios (actividades de consultoría y servicios informáticos, medios de comunicación, servicios financieros, servicios sociales...).

En este Proyecto de Ley y en el Proyecto de Ley Orgánica de reforma del Código Penal que le acompaña, las acciones de concienciación y prevención, son insuficientes, la coordinación entre administraciones y la participación de los interlocutores sociales inexistente y sólo las sanciones juegan el papel protagonista. Sin embargo, la propia O.I.T. considera que las sanciones son el último recurso y que deberían ser elaboradas con consenso parlamentario y de los agentes sociales, aplicadas de manera proporcionada y ser disuasorias.

Más allá de lo que tiene, son destacables las carencias de este proyecto.

En primer lugar, la eficacia de la lucha solo puede hacerse si se contempla de forma integral y global en una decidida política que ataque de raíz la economía irregular para reducir su tamaño. Por tanto, debería contemplar todo el ciclo defraudador, también el fiscal y económico en general. Así pues, lo que

necesitamos es una Ley General contra el Fraude a los Presupuestos Públicos, que contemple todas las formas posibles de fraude, incluido el de la Seguridad Social.

En segundo lugar, se olvidan de la complejidad del problema y de la necesidad de una respuesta multidimensional. Obvian nuevamente realizar un diagnóstico en profundidad. Las personas que trabajan en Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social son, evidentemente, profesionales conocedores de la realidad empresarial y de los núcleos de fraude. Falta, sin embargo, una visión global, un diagnóstico en profundidad de este fenómeno especialmente en sus vertientes menos estudiadas —como sus repercusiones en la seguridad social— y atendiendo a sus diversas características —según supuestos de fraude, sectores, territorios y colectivos especialmente afectados—. A partir de este diagnóstico, el plan de lucha debería basarse en criterios generales, como que sea Integral, Multidimensional, Equilibrado, Coordinado, y Participado, Estructurado temporalmente y Apoyado en una dotación suficiente de recursos, tal y como señala acertadamente el sociólogo Fernando Rocha en su estudio «El trabajo no declarado en España».

En tercer lugar, tampoco se delimita de forma precisa el objeto de la ley. Normalmente se viene identificando el fraude a la Seguridad Social con la «economía sumergida» o «economía irregular». Ello supone un grave error, puesto que esta expresión incorpora sobre todo la vertiente fiscal, que no corresponde en absoluto al ámbito de lo laboral. Esta confusión no es neutral, porque sitúa automáticamente el conjunto del problema en la falta de alta de los trabajadores o en el fraude en la percepción de una prestación. La labor de la ITSS en cuanto a sus competencias ha sido y es muy útil para combatir el fraude (dentro de las limitaciones de los medios con que cuenta), pero no está a su alcance solucionar la vertiente fiscal, que es la más importante. Mantener esta confusión permite colocar a la relación individual trabajador—empresario y al sistema de inspección como responsables únicos de la existencia de la economía sumergida. No es riguroso, por tanto, hablar de «empleo irregular» en relación con el fraude a la Seguridad Social como hace el título del proyecto de ley, puesto que tal expresión se refiere a cualquiera de las irregularidades que pueden producirse en la relación laboral (desde el empleo de extranjeros sin permiso de trabajo, que no pueden ser afiliados al sistema, el empleo de menores o los trabajos marginales, hasta la prestación en condiciones de trabajo inferiores a las establecidas en la normativa laboral y el convenio colectivo), y que no necesariamente pueden combatirse como fraude a la Seguridad Social. Por eso consideramos, a efectos de Seguridad Social, ese concepto debe desaparecer y ser sustituido por el más preciso y adecuado «trabajo y salario no declarados». Y con esto ya hay bastante faena para su control y vigilancia, sin pretender lo que corresponde a otros ámbitos.

En cuarto lugar, el proyecto olvida una parte importante del fraude a la seguridad social. Este fraude tiene dos vertientes principales: en primer lugar, la falta de alta y, en segundo lugar, las diferencias de cotización (parte de salario indebidamente excluido de las bases de cotización). El proyecto no se refiere a éstas últimas, a la exclusión parcial de bases de cotización, cuestión que tiene una enorme importancia económica para el sistema y para las prestaciones de los trabajadores, y en las que se encuentra una parte de la economía sumergida solapada con el fraude fiscal.

Finalmente, una de las ausencias más destacables y preocupantes en el proyecto es un plan de mejora de la organización inspectora e incremento de medios y recursos. Esta ausencia convierte en un ejercicio voluntarista que, por si solo no garantiza una incidencia real sobre el fraude y evidencia la falta de voluntad política del gobierno para erradicar el trabajo no declarado. Actualmente, el número de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social está por debajo de las recomendaciones de la OIT en relación de la población activa. Con la prórroga en los PGE 2013 de la medida de no realizar el 100% de la reposición de las bajas (tan sólo se cubrirán un 10% en dichos cuerpos), el número de personas dedicadas a la lucha contra el fraude y el trabajo no declarado disminuirá. Además, el cuerpo de inspectores y subinspectores no cuenta con el apoyo técnico que un cuerpo de dichas características requiere para procesar y cruzar la gran cantidad de datos recabados, perdiendo eficiencia en su trabajo.

Como venimos diciendo, consideramos esta Proposición de Ley insuficiente y desenfocada. El propio Consejo Económico y Social cuestiona el texto, afirmando que «en términos generales, las medidas y actuaciones incluidas en el Anteproyecto no parecen ser las más adecuadas para alcanzar los objetivos previstos».

El Proyecto de Ley pierde una buena oportunidad para abordar una regulación detallada de cuestiones que preocupan extraordinariamente en el plano jurídico y que siguen requiriendo de una regulación que dé respuesta a los problemas detectados. Nos referimos al Dictamen del Consejo Económico y Social

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 132

10 de diciembre de 2012

Pág. 78

emitido el 18 de julio sobre el Anteproyecto de Ley, a la necesidad de regular de una manera más precisa de cómo lo hace el artículo 42 de la Ley del Estatuto de los trabajadores, «la realidad ciertamente compleja que se plantea en la contratación y subcontratación de obras y servicios como esquema de organización de la actividad empresarial».

Nuestro Veto se basa también en la necesidad de alertar sobre el grave riesgo de fraccionamiento que está sufriendo la normativa laboral y de Seguridad Social, con su regulación en numerosas normas que son poco tiempo después nuevamente modificadas, con el consiguiente riesgo de inseguridad jurídica y los problemas que ello supone para el ejercicio de sus derechos por las personas afectadas y también para que pueda hacerse plenamente efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva. Ejemplo claro de esto es la nueva reforma del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones del orden social. No parece de recibo que en cada norma laboral recientemente aprobada se vaya modificando algún precepto de la LISOS, ya que es completamente necesario disponer de un texto que recoja todas las modificaciones y proporcione la seguridad jurídica necesaria.

Las organizaciones sindicales han destacado el error que supone «centrar la lucha contra el fraude sobre los perceptores de la prestación por desempleo» que parece ser una de las obsesiones de un gobierno que sigue estigmatizando a los millones de ciudadanos que quieren trabajar, y no pueden.

Estas organizaciones sindicales, en cambio, insisten en que es necesario solucionar la situación irregular de las personas extranjeras, controlar la falta de inscripción de las empresas a la Seguridad Social y la falta de afiliación o alta de los trabajadores en la Seguridad Social, evitar que se compatibilice el trabajo con una prestación de la Seguridad Social y, finalmente, la introducción de elementos de control y lucha contra la economía irregular y el empleo sumergido.

Este proyecto pretende tener como objetivo luchar contra el fraude en el empleo irregular, ignora elementos como el desarrollo de los Planes integrados de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Observatorio contra el Fraude, el Plan de acción sobre empresas ficticias, el Plan integral de prevención y corrección del fraude fiscal, laboral y a la Seguridad Social, el control de conductas que tienen consecuencias directas en los trabajadores y que merman sus derechos e incluso incurren en prácticas delictivas, la afectación de las condiciones de vida y de trabajo y la precarización de las relaciones laborales. Cuestiones, todas ellas, que no se regulan en esta norma.

En conclusión, nuestro Veto, además de la argumentación expuesta hasta ahora, responde a la falta de aceptación por parte del gobierno a las observaciones formuladas por las organizaciones sindicales y del Dictamen del Consejo Económico y Social. Esta falta de aceptación que desvirtúa la esencia de aquello que debe ser un marco racional y democrático de relaciones laborales y en el que el diálogo social tenga máxima prioridad. Tal como afirma el Dictamen del CES sobre el Anteproyecto, critica que sigue siendo plenamente válida para el Proyecto; las medidas adoptadas «adolecen de falta de adecuación en muchos casos, y en conjunto resultan insuficientes a los fines que se persiguen y difícilmente van a propiciar avances con relación a los mismos por lo que, sin perjuicio de las observaciones particulares que se formulan más adelante al articulado, el conjunto de las medidas propuestas no puede merecer una valoración positiva».

cve: BOCG_D_10_132_974