

La adecuada gestión de los recursos humanos de la seguridad social: un factor fundamental en la lucha contra el fraude

Suitable human resources management in the social security: a key factor in the fight against fraud

RASHID MOHAMED VÁZQUEZ¹

Resumen

En los últimos años han sido diversas las iniciativas para hacer frente a la lucha contra el fraude, pero todas ellas han olvidado hacer frente a un problema fundamental: la necesidad de reforzar las plantillas públicas de funcionarios encargados de tal misión. En este trabajo se pone de manifiesto la pérdida de efectivos que han sufrido, en especial, las entidades gestoras y servicios comunes de la seguridad social. Igualmente se remarca la necesidad de que se aborde por fin la necesaria creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social y se propone una reordenación de los recursos humanos más eficaz que permita retener el talento humano de la organización.

Abstract

In recent years, there have been various initiatives to tackle the fight against fraud, but all of them have overlooked a fundamental problem: the need to underpin the civil service workforce in charge of such a mission. This paper specifically highlights the loss of personnel in management entities and common services of the social security. It also underlines the need to finally address the creation of the State Agency for Social Security Administration and proposes a more efficient restructuring of human resources to retain the human talent of the organisation.

Palabras clave

Fraude; Seguridad Social; afiliación; cotización; recaudación; recursos humanos

Keywords

Fraud; social security; membership; contribution; collection; human resources

1. INTRODUCCIÓN: EL FRAUDE A LA SEGURIDAD SOCIAL. TIPOLOGÍA Y DESARROLLOS EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE

El fraude supone una amenaza para la salud financiera de un sistema de seguridad social fuerte y con capacidad para ofrecer una protección adecuada y sostenible frente a las situaciones de necesidad, por lo que continúa siendo necesario la elaboración de estudios que puedan contribuir a abordar las debilidades de las políticas públicas en la lucha contra el mismo, objetivo al que precisamente pretende responder en este trabajo al dejar visibles algunas realidades que deberían ser objeto de reconsideración por los responsables públicos².

¹ Funcionario del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social. Licenciado en Derecho, en Administración y Dirección de Empresas, Graduado en Economía y Máster en Estudios de la Unión Europea por la Universidad de Salamanca. Todas las opiniones y posiciones contenidas en el mismo son posicionamientos personales del autor y no debe entenderse que representen a la seguridad social ni a al cuerpo de funcionarios al que pertenece.

² Este artículo constituye una adaptación de una pequeña parte de nuestra próxima monografía cuya publicación está prevista para diciembre de 2018: MOHAMED VÁZQUEZ, R., *La reforma de las pensiones. Soluciones para una acción protectora adecuada, suficiente, sostenible y pública*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur menor, 2018.

En cuanto a la conceptualización del fraude a la seguridad social, este fraude a la se puede manifestar en conductas muy diversas que pueden afectar bien a los gastos o bien a los ingresos del sistema³. De este modo no hablamos aquí solo del fraude en materia de prestaciones que dé lugar al cobro indebido de las mismas por los trabajadores, sino también del fraude empresarial relacionado con la economía sumergida y la falta de cotización, ya sea mediante el ocultamiento total de la actividad como empresario y trabajador –de forma que no se produzca el alta del empresario o de los trabajadores a su cargo en la seguridad social–, o bien mediante otros comportamientos que buscan una cotización inferior a la que legalmente corresponde.

Entre esos últimos casos de infracotización podemos hacer referencia al ya tradicional fenómeno de los falsos autónomos, fenómeno en el que el empleador propone al empleado su alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos por la base mínima de cotización –a veces reducida por tarifas planas– para esconder lo que en realidad es una relación laboral que cumple las notas del art. 1.1. ET evitando así su encuadramiento correcto como trabajador por cuenta ajena en el Régimen General así como la aplicación de las garantías de la legislación laboral –como, entre otras, el salario mínimo–⁴. Otros casos de infracotización radican en las habituales situaciones de no correspondencia entre el salario y jornada reales del trabajador con los declarados a la TGSS por el empleador –encontraríamos aquí los supuestos en los que el empresario da de alta al trabajador a tiempo parcial y se cotiza por una base en función del salario por dicha jornada parcial, cuando en realidad el empleado está desarrollando una jornada a tiempo completo y percibe otra parte del salario sin declararse al sistema–. También dentro de este fraude empresarial existen conductas que buscan la obtención indebida de subvenciones o beneficios que reducen indebidamente las cuotas empresariales al sistema⁵.

Además de afectar al equilibrio financiero de la seguridad social, todas estas realidades acostumbran a llevar aparejadas situaciones de abuso laboral y condiciones de trabajo por debajo de las legalmente permitidas y es por ello por lo que la lucha contra el fraude resulta imperativa no solo desde el punto de vista de la seguridad social, que ve mermados sus recursos, sino también desde el punto de vista del derecho laboral para corregir ese tipo de abusos laborales.

Considerando la todavía mayor relevancia de la lucha contra el fraude en momentos de debilidad financiera del sistema de seguridad social, en los últimos años se han producido algunos avances en la materia. Entre ellos se han encontrado el Plan 2012/2013 de Lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude a la Seguridad Social que vino acompañado de la Ley

³ Seguiremos principalmente en esta breve introducción la conceptualización del fraude y repaso a los desarrollos en la lucha contra el fraude desde 2012 de SUÁREZ CORUJO quien explica con detalle la doble delimitación del fraude como conductas que afectan a los gastos y a los ingresos del sistema: SUÁREZ CORUJO, B.; “El fraude en tiempos de crisis”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº3, 2015, pp.99-103.

⁴ En la jornada sobre “los autónomos y su realidad actual” llevada a cabo en Valencia en Mayo de 2018, la Asociación de Trabajadores Autónomos -ATA- estimaba que los falsos autónomos podrían alcanzar los 100.000 trabajadores. Información de la jornada disponible en: <https://ata.es/eventos/jornada-umivale-autonomos-y-falsos-autonomos-realidad-actual/> (última consulta 1 de octubre de 2018).

⁵ Se trataría de nuevo de una conducta que podríamos caracterizar como de infracotización – incluso aunque los beneficios se registren como un mayor gasto de los presupuestos del SEPE- en cuanto desde la perspectiva del empresario lo que se está produciendo es una minoración fraudulenta de sus costes laborales.

13/2012, así como, en el ámbito penal, de la Ley Orgánica 7/2012⁶, posteriormente la Ley 23/2015, que sería la nueva norma legal ordenadora de la Inspección de Trabajo también recogería avances en esta cuestión y de forma más reciente el Plan Director por el trabajo digno 2018-2020 pretende dar un nuevo impulso a la lucha contra el fraude, dando una mayor importancia a la lucha contra algunas de las citadas conductas asociadas al fraude empresarial.

Respecto a las normas aprobadas entre 2012 y 2015 cabe señalar que todas ellas han supuesto pasos adelante en la lucha contra el fraude, aunque, no obstante, creemos en todo caso que estos avances normativos han resultado insuficientes –como también ha opinado el Consejo Económico y Social⁷– y como razón principal puede aducirse una que resulta evidente pero que sorprendentemente ha sido objeto de olvido, y es que sin un refuerzo de los recursos humanos que tienen encomendada esta misión, el éxito en la lucha contra el fraude será mucho más reducido del potencial que se podría alcanzar. Al estudio de esa cuestión nos dedicamos a continuación.

2. LA INSOSTENIBLE GESTIÓN DE LAS PLANTILLAS PÚBLICAS: UN ASPECTO PENDIENTE DE URGENTE REFORMA PARA UNA LUCHA CONTRA EL FRAUDE MÁS EFECTIVA

Entre las actuaciones para lograr los objetivos en materia de lucha contra el fraude precisamente el propio Plan 2012-2013 antes mencionado preveía llevar a cabo una

⁶ En el ámbito penal, debe recordarse que la LO 7/2012 modificó el Código Penal para hacer frente a situaciones en las que la sanción administrativa no suficientemente efectiva. De este modo se redujo el importe mínimo de la cuantía defraudada que implica la existencia de delito penal desde los 120.000 euros a los 50.000 -art. 307 ter CP- y así mismo se introdujo el delito de empleo irregular masivo en el punto 2º del art. 311 CP, dando respuesta penal a los denominados talleres ilegales de mano de obra. A este respecto y sobre la frontera entre los ilícitos administrativos y los ilícitos penales puede consultarse CALDERÓN PASTOR, F. J. y MERINO HERNÁNDEZ, G., “Líneas divisorias entre los ilícitos administrativos y los ilícitos penales de los arts. 307 y 311.2º”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, nº 128, 2017, pp. 61-86. Por otra parte y de manera posterior, debe reseñarse que en el ámbito de la seguridad social la LO 1/2015 daría respuesta penal a la conducta de quienes empleen reiteradamente trabajadores sin tramitar permiso de trabajo y sin alta en la seguridad social, introduciendo el art. 311 bis en nuestro Código Penal.

Los desarrollos en materia de lucha contra el fraude a partir de 2012 han sido detallados en SUÁREZ CORUJO, B.; “El fraude en tiempos de crisis”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº3, 2015, pp.108-120; así como en LÓPEZ INSÚA, B.M., “El fraude en las prestaciones por desempleo”, *Revista de derecho de la seguridad social*, nº3, 2015, pp.133-136.

⁷ Esta institución se pronunciaba así sobre la Ley 12/2013: “El CES valora positivamente y comparte los objetivos declarados por el Anteproyecto en la medida en que considera que dichas prácticas fraudulentas derivan en una desprotección de los derechos de los trabajadores y en una pérdida de competitividad para las empresas —como consecuencia de las situaciones de competencia desleal, en detrimento de la mayoría que hace frente a sus obligaciones legales—, al tiempo que suponen una merma importante de recursos para las Administraciones públicas y específicamente perjudican a la capacidad económico-financiera de la Seguridad Social afectando a la sostenibilidad del sistema.(...) No obstante, el CES considera que, en términos generales, las medidas y actuaciones incluidas en el Anteproyecto no parecen ser las más adecuadas para alcanzar los objetivos previstos, resultando algunas de ellas insuficientes, genéricas o equívocas, y teniendo otras una función meramente técnica o recaudatoria. (...) En una valoración general, a juicio del CES las medidas que se incorporan en el Anteproyecto sometido a dictamen 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 en 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.” CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Dictamen sobre el anteproyecto de ley de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la seguridad social*, Madrid, 2012, pp.12-13.

“dotación de mayores recursos humanos a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para luchar contra la economía irregular”. Sin embargo, en los últimos años se ha producido justo lo contrario, la plantilla no solo de la Inspección, sino también y especialmente de otros organismos clave en la materia como son la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de la Seguridad Social no se han visto reforzadas sino que incluso han disminuido y ello pese a la mayor preocupación de los responsables públicos en los tiempos más recientes. De hecho, en su momento, se llegó a considerar como medida de “refuerzo” el aumento de la tasa de reposición desde el 10% al 50%⁸, cuando dicha medida sencillamente significó que por cada dos empleados públicos que causasen baja en la plantilla, se produciría únicamente la entrada de uno nuevo.

Respecto a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se trata de una entidad que al igual que ha ocurrido históricamente continúa estando fuertemente infradotada: con los últimos datos de plantilla un total de 1.789 inspectores y subinspectores son los encargados de velar por el cumplimiento de la normativa laboral y social en un país que al cierre del primer trimestre del año 2018 tenía más de 18,5 millones de afiliados en alta laboral –a los que hay que añadir los trabajadores de la economía sumergida–. Pese al reconocimiento de la necesidad de refuerzo de las plantillas inspectoras en las ya citadas estrategias contra el fraude, la situación de infradotación no ha mejorado respecto a la que ya existía en 2011 y es que, en dicho ejercicio, antes del inicio de las medidas para la potenciación de la lucha contra el fraude, la plantilla de inspectores y subinspectores era un 4,1% superior a la actual⁹. A la

⁸ Así se presentó la medida en la defensa del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2015 realizada en la Comparecencia en el Congreso de los Diputados de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Un extracto de la misma puede encontrarse en: <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/downloadFile.do?tipo=documento&id=2.321&idContenido=1.529>

⁹ Respecto a la plantilla con la que cuenta la Inspección de Trabajo, la última información publicada se refiere a 2017, de forma que en ese año el organismo autónomo contaba con un total de 1.789 inspectores y subinspectores frente a los 1.866 de 2011. A dicha plantilla habría que añadir el personal de estructura y apoyo adscrito a la Inspección, que conforme a los últimos datos asciende a 1.178 efectivos. Pese a que cabe reconocer que la pérdida de personal no alcanza las cotas que ha sufrido la seguridad social, ello no significa que no exista igualmente una urgente necesidad de dotación de efectivos en dicha plantilla, ya que como decimos la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha sido tradicionalmente una institución a la que convendría destinar mayores recursos.

Cabe añadir que respecto a la aprobación de la Ley 31/2015 que reformaría la ITSS, se señalaba en la actualización del programa de estabilidad 2015-2018 que en línea con los objetivos de estabilidad presupuestaria relacionados con el impulso a la lucha contra el fraude a la seguridad social, se realizaría efectivamente una reforma de la Inspección de trabajo pero sin que dicha reforma aumentase el gasto: “La nueva Ley supone una profunda reordenación administrativa que, sin generar un incremento de los costes, permitirá impulsar la eficacia en la lucha contra el fraude laboral y de seguridad social y potenciará la coordinación de las distintas administraciones e instituciones en este ámbito.” MINISTERIO DE HACIENDA, Actualización del *Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018*, Gobierno de España, Madrid, 2014, p. 48 disponible en: <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/Programasdeestabilidad.aspx> (última consulta 1 de octubre de 2018).

En efecto la reordenación administrativa para una utilización óptima de los recursos resulta aconsejable, pero no aumentar la inversión en personal habida cuenta del elevado impacto de las actuaciones inspectoras en el afloramiento de la economía sumergida y la consiguiente recaudación resulta difícilmente justificable. Por otro lado, respecta a esa referida reordenación administrativa – que conllevaba también la creación de la oficina de lucha contra el fraude en el seno de la Inspección- cabe recordar que tendría que esperar tres años más, hasta que en abril de 2018 se produjo finalmente la aprobación del Real Decreto 192/2018 que haría efectiva la conversión de la Inspección de Trabajo en Organismo Autónomo.

Los datos sobre los recursos humanos de la Inspección pueden consultarse en: INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2017*, Ministerio de (...)

vista de los datos anteriores concluimos que las actuaciones realizadas –más allá de lograr algún ligerísimo repunte ocasional–, no han sido efectivas para racionalizar el tamaño de los recursos humanos de la Inspección de Trabajo y adecuarlos a la magnitud de la importante función pública que realiza, no habiéndose dado respuesta a la inaplazable necesidad de notables incrementos de plantilla –respecto a la incoherencia de asumir una regla de no aumentar el gasto en personal en sectores en los que el gasto en funcionarios genera una importante recaudación vid. nota 9–.

En segundo lugar, el caso de las entidades gestoras y servicios comunes es, si cabe, todavía más grave. Tomando el caso de la Tesorería General de la Seguridad Social, entidad que juega un importante papel en las actuaciones de lucha contra el fraude –sin olvidar por supuesto las del INSS y demás entidades gestoras o servicios comunes–, los datos que han hecho públicos los agentes sociales sobre la evolución de la plantilla son reveladores: entre 2012 y 2016 la entidad habría vistos reducidos sus efectivos casi un 13,7%¹⁰. Además, los últimos datos que maneja ese servicio común señalan que el problema ha continuado empeorando y ello pese a las recientes incorporaciones de nuevo personal en los años en los que la tasa de reposición ha sido más generosa. Las publicaciones internas más recientes de la Secretaría General de la TGSS, con datos actualizados a principios de 2018, apuntaban a una disminución de personal cercana al 17% desde 2012¹¹, datos muy similares a los registrados por el INSS que en el primer semestre de 2018 alcanzaba una reducción del 15%¹².

Por tanto, puede apuntarse a que el panorama descrito hasta aquí, caracterizado por un estancamiento, cuando no reducción, de la plantilla de la Inspección de Trabajo que se suma al gravísimo deterioro de la plantilla de la seguridad social que ha vivido reducciones que pronto se acercarán al 20% y que hasta ahora no ha sido objeto de atención por los responsables políticos de la administración, constituye una realidad que difícilmente resulta sostenible si se considera que la existencia de niveles elevados de fraude insuficientemente combatidos por la administración resulta incompatible con la apuesta por un sistema de seguridad social saneado que pueda hacer frente a los retos que acarreará el necesario aumento del gasto dirigido a mantener un nivel de protección adecuado y suficiente a los pensionistas¹³.

Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Madrid, 2018, disponible en: http://www.mitramiss.gob.es/itss/web/Que_hacemos/Estadisticas/index.html (última consulta 1 de octubre de 2018).

En cuanto a los datos de afiliación están disponibles en: SEGURIDAD SOCIAL, *Estadísticas: afiliación y alta de trabajadores*, disponible en <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8> (última consulta 1 de octubre de 2018).

¹⁰ CCOO, *¿De dónde venimos? Estudio sobre el personal de la seguridad social y su evolución en el periodo 2009-2016, 2017*, http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/15705/2308629-Estudio_evolucion_del_personal.pdf (última consulta 1 de octubre de 2018).

¹¹ SECRETARÍA GENERAL (RRHH), Presentación en la Jornada de Directores Provinciales de la TGSS celebrada en Badajoz el 7 de Marzo de 2018, TGSS.

¹² SUBDIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS, *Presentación Jornada de Directivos del INSS celebrada en Madrid el 17 y 18 de Julio de 2018*, INSS. Sobre las causas de esta reducción en el tamaño de las plantillas vid. epígrafe 3.

¹³ El lector podrá encontrar más de 20 propuestas de reforma legislativa dirigidas a garantizar la capacidad del sistema pública para continuar ofreciendo unas prestaciones adecuadas y suficientes en nuestra obra: MOHAMED VÁZQUEZ, R., *La reforma de las pensiones. Soluciones para una acción protectora adecuada, suficiente, sostenible y pública*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur menor, 2018.

Puede advertirse que el margen para la mejora es amplio si se repara en que las conductas fraudulentas suponen una pérdida de recursos para el Estado que, incluyendo el ámbito tributario –que merecería un estudio propio–, puede alcanzar, según el informe 3/2013 del Consejo Económico y Social, la nada despreciable cifra del 6% del PIB –un importe que equivaldría actualmente a cerca de 70.000 millones de euros anuales–¹⁴.

Precisamente para comenzar el camino de la progresiva reducción de la cifra anterior –no creemos que exista la opción de resignarse a considerar como inevitables los comparativamente altos niveles de fraude– y desbloquear así nuevos recursos que fortalezcan la protección social, será necesario realizar una adecuada aportación de recursos económicos para dotar de medios humanos a las entidades encargadas de la lucha contra el fraude. Y en esa línea cabe reflexionar sobre la idea de que también desde un punto de vista netamente económico resulta muy difícil comprender por qué en lugar de reducir los efectivos de los distintos cuerpos de funcionarios que generan una importante recaudación a las arcas públicas no se opta por incrementar estas plantillas habida cuenta de que los ingresos –y menor gasto– que se obtendrían serían muy superiores al necesario incremento de los costes de personal en la seguridad social y la Inspección de Trabajo.

Defendemos pues en definitiva, realizar las necesarias dotaciones de recursos humanos en el ámbito de la lucha contra el fraude como primer paso –precisamente garantizar una adecuada gestión de los recursos humanos ha sido el elemento sobre el que no han actuado las estrategias anteriores– para lograr auténticos resultados recaudatorios.

3. LA NECESIDAD DE REORDENAR LOS RECURSOS HUMANOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, DOTARLA DE NUEVAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO Y DE DESARROLLAR OTRAS ACCIONES COMPLEMENTARIAS.

Acabar con la insostenible gestión de los recursos humanos que vive especialmente la seguridad social y también la Inspección de Trabajo, constituye una medida que debería ser acompañada de otras acciones complementarias como la orientación de la actuación administrativa con mayor intensidad hacia la lucha contra el fraude empresarial así como el desarrollo de una mejor cultura fiscal y de seguridad social –cuestiones a las que nos referiremos en primer lugar en este epígrafe–, y ello sin olvidar la necesidad de acometer las necesarias reformas organizativas en la estructura de estas entidades, dando respuesta así a la histórica necesidad de creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social¹⁵ que supondrá la ocasión perfecta para dotar a la seguridad social de una nueva

¹⁴ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Informe sobre la distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*, Departamento de publicaciones del CES, Colección Informes nº 03/2013, Madrid, 2013, pp.147-156 disponible en <http://www.ces.es/documents/10180/526241/Inf0313.pdf>.

Otros autores han recopilado las conclusiones de los diversos estudios en la materia, derivándose de este análisis comparativo que en general los diferentes trabajos parecen apuntar a que el coste para las arcas públicas del fraude precisamente se movería en valores cercanos al 6 % del PIB. VAQUERO GARCÍA A., LAGO PEÑAS, S. y FERNÁNDEZ LEICEAGA, X., *Economía sumergida y fraude fiscal en España ¿qué es lo que sabemos?*, FUNCAS documento de trabajo nº 768/2015, 2015 pp. 27-29, disponible en: <http://www.funcas.es/publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=7-05768>

¹⁵ Sobre la posible creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social cabría oponer que la disp. derogatoria única de la Ley 40/2015 derogó la Ley 28/2006 que contemplaba la creación de Agencias Estatales para la mejora de servicios públicos y estableció en su disp. adicional cuarta un plazo de tres años para que las entidades creadas de acuerdo con la normativa previa se adaptasen a la nueva regulación en un plazo de (...)

relación de puestos de trabajo que permita a la organización modernizar sus estructuras mejorando una ordenación de los recursos humanos que actualmente es deficiente y que se enfrenta a importantes problemas, como el de la fuga de su personal más cualificado.

Antes de detallar algunas cuestiones sobre esa reorganización de las estructuras de recursos humanos en la administración de la seguridad social conviene detenerse brevemente en la idea de que la actuación administrativa debe reforzar su orientación hacia el fraude empresarial y ello habida cuenta de que aunque el fraude en prestaciones percibidas de forma indebida por trabajadores es un tipo de fraude que evidentemente no debe descuidarse, no es el que genera un mayor impacto negativo en el sistema tal y como ha advertido no solo la doctrina sino también los profesionales de la administración pública¹⁶. En este sentido puede resultar ilustrativo reseñar que una de las principales asociaciones profesionales de inspectores de trabajo, la UPIT, ya ha señalado que pese a la política gubernamental ha centrado el aumento de las inspecciones en aquellas actuaciones dirigidas a la detección de percepción indebida de prestaciones, los datos estadísticos muestran en cambio que este tipo de fraude se encuentra “muy por debajo del fraude más importante en materia de seguridad social”, esto es el fraude empresarial vinculado a la falta de alta de los trabajadores a cargo del empresario. Estas últimas, suponen un tipo de conductas casi 6 veces más frecuentes que las anteriores ya que mientras que de cada 100 inspecciones sobre trabajadores beneficiarios

tres años. Sobre esto cabe recordar, que se trata de una decisión política y no de una exigencia suprallegal inamovible, que el legislador bien podría reconsiderar en el futuro sin mayor dificultad que la aprobación de una nueva norma legal que recuperase esta figura. Pero dejando a un lado el debate sobre la conveniencia o no de lo anterior para la generalidad de los casos, debe retenerse que la aprobación de la Ley 40/2015 no ha afectado al régimen de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a la que posiblemente debería dirigir su mirada la seguridad social, al tratarse de la Agencia encargada de la gestión de la otra gran competencia que conserva el Estado.

Precisamente la disp. adicional 17ª de la Ley 40/2015 establece que la AEAT se regirá por su normativa específica, y solo en lo que no se oponga a su normativa propia por lo establecido por la Ley 40/2015. Ciertamente no se trata de una excepción a las exigencias de la Ley 40/2015 tan amplia como la contenida en la disp. adicional 13ª para a las entidades de la seguridad social, aunque sin duda, en caso de que el legislador lo considerase oportuno por la evidente importancia de la seguridad social (equiparable, que duda cabe, a la de la AEAT), bastaría con que la norma legal que diese cobertura a la Agencia incluyese una modificación de la referida disp. adicional 13ª para permitir su creación.

La creación de esta Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social, supone pues una cuestión que, a nuestro entender, se enfrenta más que a impedimentos legales, a obstáculos presupuestarios y financieros, ya que ese mayor grado de auto-organización de los recursos humanos asociado a la Agencia, aunque rentable, requeriría unos esfuerzos presupuestarios mayores que los del régimen actual. Aclaremos, en todo caso, que si finalmente los citados obstáculos financieros terminan por impedir la deseable creación de la Agencia, la integración en una posible Entidad Única de Seguridad Social, con el régimen jurídico de las actuales entidades gestoras, también supondría un paso adelante organizativamente y constituiría una oportunidad que brindaría cierto margen de maniobra para mejorar las condiciones de los recursos humanos de la seguridad social.

¹⁶ WACQUANT, L. *Punishing the Poor, the Neoliberal Government of Insecurity*, Duke University Press, 2009 citado por SUÁREZ CORUJO. Este último autor advierte “hay que alertar frente al riesgo de priorizar la lucha por evitar el acceso fraudulento a las prestaciones del sistema frente a aquella centrada en combatir determinadas prácticas que suponen la negación de derechos a los trabajadores y el incumplimiento de obligaciones empresariales. Naturalmente ambos tipos de comportamientos han de ser perseguidos. Pero hay que ser consciente de que el actual contexto de crisis favorece un clima que siembra sospechas sobre los perceptores de prestaciones sociales o, al menos, les hace de algún modo responsables de la situación de necesidad por la que atraviesa. Por eso es tan importante enfatizar que el trabajo de la llamada economía sumergida no sólo supone una importante pérdida de recursos para el Estado (vía impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social que deja de percibir) o una distorsión de la competencia, sino que en muchos casos conduce a situaciones de marginalidad.” SUÁREZ CORUJO, B.; “El fraude en tiempos de crisis”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº3, 2015, p.122.

de prestaciones solo se detectaron 2,32 trabajadores percibiendo prestaciones de forma indebida, en el caso de trabajadores sin dar de alta por el empresario el dato fue de 13,67 por cada 100 inspecciones, lo que supone un volumen de fraude un 489% superior¹⁷.

Puede concluirse así que además de acabar con la insostenible falta de incorporación de los necesarios empleados públicos que ha caracterizado la gestión de los recursos humanos, sería aconsejable que, sin olvidar el fraude prestacional, se centrasen las actuaciones administrativas en la lucha contra la economía sumergida y la falta de alta y cotización, acompañándose esta nueva línea de actuación de una medida complementaria a la que también nos hemos referido: la potenciación las acciones públicas que promuevan una mejor cultura fiscal y de seguridad social, lo que en el futuro podría tener capacidad para contribuir a reducir estos comportamientos fraudulentos tal y como se ha advertido desde distintos estudios¹⁸.

Volviendo ya al ámbito de los recursos humanos, una mejor gestión de los mismos debe pasar lógicamente por corregir los problemas de infradotación y falta de reposición de las plantillas públicas, pero no solo eso, sino que tampoco debe olvidarse como adelantábamos, la necesidad urgente de llevar a cabo reformas en las estructuras organizativas de nuestra seguridad social, modernizando por fin la ordenación de sus recursos humanos.

Nos referimos aquí a la necesaria integración de las funciones de afiliación, cotización, recaudación y gestión del gasto en prestaciones que ya estaba prevista en el Pacto de Toledo, mediante la puesta en marcha de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social cuya creación posibilitaba en su momento la disp. Adicional séptima de la Ley 27/2011 sin que esta autorización al gobierno para su creación se llegase a materializar en los años siguientes –y ello pese a que en 2011 existía ya un borrador de Real Decreto para hacer efectiva dicha creación, que tras los cambios en el ejecutivo, no llegó a aprobarse–.

Pero también nos referimos a la necesidad, incluso aunque no se crease en el corto plazo dicha Agencia, de al menos actualizar las Relaciones de Puestos de Trabajo del INSS y la TGSS que establecen una estructura organizativa que data de 1988 y que pese a las sucesivas modificaciones parciales, ya no responde a las necesidades de la organización. A modo de ejemplo puede ilustrarse, que aunque se llevan a cabo funciones de lucha contra el fraude, no están previstas ni existen actualmente en la RPT de la TGSS estructuras ni unidades encargadas específicamente de tal misión –en el caso del INSS frecuentemente el control se realiza en las subdirecciones de pensionistas–. De este modo en el ámbito de las direcciones provinciales de la TGSS, según la carga de los distintos funcionarios –normalmente adscritos a la subdirección de gestión recaudatoria– se les puede con mayor o

¹⁷ UPIT, *Estudio sobre el estado y la actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Madrid, 2018, disponible en: <https://www.upit.es/estudio-sobre-el-estado-y-actividad-de-la-itss/> (última consulta 1 de octubre de 2018).

¹⁸ Sobre el impacto del desarrollo de una moral pública en una mejor recaudación y menor evasión puede consultarse el trabajo de KLEVEN –en el que también se desarrollan otras interesantes ideas sobre las variables que influyen en la receptividad a pagar impuestos para lograr una mejor redistribución–, que muestra precisamente las fortalezas de los escandinavos en esta cuestión: JACOBSEN KLEVEN, H., “How Can Scandinavians Tax So Much?”, *Journal of Economic Perspectives*, vol.8 nº4, 2014, pp. 77-98 disponible en: https://www.henrikkleven.com/uploads/3/7/3/1/37310663/kleven_jep2014.pdf (última consulta 1 de octubre de 2018).

menor intensidad esta importante tarea, sin existir específicamente una unidad destinada exclusivamente a tal misión.

Respecto a la deficiente ordenación de recursos humanos podemos señalar que esta tiene mucho que ver con los problemas de ir arrastrando unas RPT obsoletas, que además de no adaptarse a las necesidades de la organización y prever estructuras a veces ineficientes –es el caso de las subdirecciones provinciales de gestión financiera que aglutinan en todas las direcciones provinciales un número variable de funcionarios que tienen asignadas funciones que bien se podrían hacer centralizadamente, lo que permitiría reforzar otras tareas a nivel provincial– provocan también que los funcionarios de todos los grupos profesionales vean comprometido su derecho a la carrera profesional generando un clima de desmotivación en el recurso más relevante con el que cuenta la seguridad social: las personas.

Precisamente en la última jornada de directivos del INSS se ofreció un análisis que imputaba la importante reducción de la plantilla a dos causas, que llevan siendo denunciadas públicamente por los agentes sociales desde hace tiempo. La primera de ellas el propio envejecimiento de la plantilla y su cese por jubilación –o invalidez u otras causas– sin una suficiente reposición de los efectivos. Mientras que la segunda causa guardaba cercanía con algo relacionado precisamente con la incapacidad para retener suficientemente a los efectivos con los que sí que cuenta la seguridad social –lo que no es difícil de entender si se atiende a los problemas de progresión profesional que entraña la RPT–, señalándose en concreto como segundo problema principal en materia de recursos humanos la “Progresiva salida de empleados (especialmente de niveles cualificados) hacia otras administraciones, buscando mejores categorías y retribuciones”¹⁹.

Lo anterior es una evidencia de que ciertamente la escasez de puestos con niveles elevados en la RPT que permitan un encaje profesional adecuado, también afecta a los funcionarios de cuerpos superiores haciendo que vean enormemente dificultada su progresión con respecto a la que tendrían en otros destinos de la AGE. En casos extremos pero no aislados, puede llegar a ocurrir– rara vez en los servicios centrales pero sí con cierta frecuencia en las direcciones provinciales– la paradoja organizativa de que estos funcionarios más cualificados del grupo A1 dependen jerárquicamente de funcionarios del grupo A2 con más antigüedad que han ocupado las subdirecciones provinciales de las entidades.

Por otra parte, incluso aunque alcancen los puestos superiores de la organización las diferencias retributivas llegan a ser abismales con las registradas en el otro gran organismo público estatal: la AEAT –organismo que al cierre de 2017 tuvo la responsabilidad de recaudar 198.101 millones de euros, cifra que no desmerece las que se manejan en las entidades gestoras y servicios comunes de la seguridad social que recaudaron ese ejercicio 101.275 millones en los capítulos de cotizaciones, tasas y otros ingresos y fueron responsables de la gestión eficaz y eficiente de un gasto en prestaciones de 130.978 millones de euros²⁰–.

¹⁹ SUBDIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS, *Presentación Jornada de Directivos del INSS celebrada en Madrid el 17 y 18 de Julio de 2018*, INSS.

²⁰ AEAT, *informes anuales de recaudación tributaria*, disponible en: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Recaudacion_tributaria/Informes_mensuales_de_Recaudacion_Tributaria/2017/2017.shtml (...)

Así una dirección provincial del INSS o la TGSS tiene al frente un director provincial con un nivel de complemento de destino entre 27 y 30 y un complemento específico de entre 11.278,28 y 21.824,74 euros, mientras que al frente de las delegaciones provinciales de la AEAT hay un delegado especial siempre con nivel 30 y un específico de entre 36.710,80 y 47.354,58 euros, que además puede tener como apoyo un delegado adjunto con nivel 28 ó 29 y un específico de entre 34.047,58 y 36.710,80 euros. Por su parte, dependiendo del director provincial del INSS o TGSS existen distintos subdirectores provinciales con niveles 26 a 28 y específicos de entre 9090,20 y 13.179,18 euros que son responsables de la dirección y organización de las distintas áreas funcionales para el cumplimiento de sus objetivos –recaudación en período voluntario, recaudación ejecutiva, gestión financiera, gestión de las pensiones de jubilación, invalidez, información administrativa etc.–. Del mismo modo, dependiendo del delegado especial de la AEAT existen jefes de dependencia encargados de distintas áreas funcionales –recaudación, aduanas, gestión tributaria, recursos humanos y gestión económica etc.– que tienen asignado un nivel 26 a 29 y específicos de entre 15.874,88 y 37.555,42 euros. Respecto al caso de los servicios centrales un puesto promedio de nivel 28 en la seguridad social –consejero técnico o jefe de área– tiene un complemento específico de 13.205,50 euros frente a los 28.420,98 del complemento específico asignado al jefe de área nivel 28 en la delegación central de la AEAT. En todos estos casos se observa que los complementos específicos de los puestos más cualificados en la gestión de la seguridad social no suponen ni siquiera la mitad que los de la AEAT, llevando frecuentemente aparejados un menor nivel de complemento de destino, lo que de nuevo conlleva menores retribuciones, siendo para este tipo de puestos los complementos de productividad de la seguridad social también inferiores a los percibidos en la AEAT²¹.

Los citados problemas de ordenación de recursos humanos, con dificultades para lograr la promoción profesional como consecuencia de la escasez de niveles adecuados a los funcionarios de cuerpos superiores, las no infrecuentes situaciones irracionales en la que estos funcionarios de cuerpos superiores se encuentran por debajo en la jerarquía respecto a compañeros de grupos profesionales inferiores, las diferencias retributivas y otros problemas en materia de recursos humanos explican que con datos del Registro Central de Personal a 1 de enero de 2018 casi un 30% de los técnicos superiores de la seguridad social en activo, el cuerpo propio diseñado para asumir las funciones superiores de la gestión en la seguridad social, hayan pasado a desempeñar sus servicios en otros ministerios²². Esta fuga del personal más cualificado en la gestión de la seguridad social resulta difícilmente asumible para una organización como la seguridad social que en 2018 tiene encomendada la misión de recaudar directamente –sin contar con las Mutuas– 102.816 millones de euros en cotizaciones y gestionar cerca del 40% del gasto público del Estado.

(última consulta 1 de octubre de 2018) y SEGURIDAD SOCIAL, *Información presupuestaria y financiera: Resumen de ejecución del presupuesto*, disponible en: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/InformacionPresupuestariaFinanciera/393/394> (última consulta 1 de octubre de 2018).

²¹ Los datos sobre retribuciones son públicos consultando las RPT de los diferentes organismos y pueden consultarse en: PORTAL DE TRANSPARENCIA, *relaciones de puestos de trabajo*, disponible en: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/Relaciones-Puestos-Trabajo.html. Respecto a la productividad puede consultarse: <http://www.gestha.es/index.php?seccion=actualidad&num=383>

²² Cifras del Registro Central de Personal disponibles en la intranet de la AGE: <https://www.funciona.es/public/funcionaRCP/Documentacion/estadisticas-RCP/Funcionarios-historico.html>

Es por ello por lo que en conclusión y más allá de los datos ofrecidos queremos insistir en la necesidad no solo de aumentar las plantillas –una necesidad ya de por sí inaplazable– sino también de acometer cambios organizativos que permitan gozar a la seguridad social de una estructura moderna y competitiva, haciendo frente al problema señalado y otros de distinto tipo –mayor participación de los grupos C2 y C1 en la productividad por objetivos, reconocimiento a los mismos del nivel mínimo 17 para su equiparación con los puestos de las oficinas de atención al público, corrección de la situación de los nuevos funcionarios del grupo A2 a los que en ocasiones se asigna únicamente un nivel 18 en lugar de un 22 ó 24 desincentivando su permanencia en la seguridad social, etc.–.

Conviene recordar a este respecto que en los últimos presupuestos de la seguridad social, los gastos de personal de las entidades gestoras y servicios comunes asciende a 1.362 millones de euros²³. Aumentar un 20% el personal efectivo y un 25% el gasto en retribuciones supondría un gasto total adicional de 681 millones, un gasto en niveles inferiores al que ya se ha acordado dedicar a otro justo objetivo también importante pero con menos impacto en la recaudación y gestión eficiente del gasto público: la equiparación salarial de los cuerpos de seguridad del Estado, que de acuerdo con el acuerdo entre Ministerio del Interior y sindicatos, requerirá, en 2020, año en el que se completará la citada equiparación, de 807 millones de euros. Para financiar la reforma propuesta sería suficiente que con esta medida se lograra mejorar la recaudación tan solo un 0,6%, y dada la situación de dificultad que atraviesa la seguridad social y que ya está restando calidad a la gestión, podemos asegurar que si se implantase una medida como la descrita que devolviese la fortaleza de medios a la organización, los aumentos de eficiencia en la recaudación y en la gestión del gasto público con más volumen de la AGE –evitando y detectando situaciones de percepción indebida de prestaciones– superaría con creces dicha cifra y permitiría recuperar una organización sólida capaz de desbloquear recursos para fortalecer la salud financiera del sistema.

4. CONCLUSIONES

En los últimos años han sido diversas las iniciativas para hacer frente a la lucha contra el fraude, pero todas ellas han olvidado hacer frente a un problema fundamental: la necesidad de reforzar las plantillas públicas de funcionarios encargados de tal misión. En este trabajo hemos puesto de manifiesto la pérdida de efectivos que han sufrido en especial, las entidades gestoras y servicios comunes de la seguridad social, remarcando además a la necesidad de que se aborde por fin la necesaria creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social.

Hemos sugerido así mismo que el refuerzo de las plantillas públicas supone una cuestión inaplazable en la gestión de los recursos humanos de la seguridad social pero por sí misma no suficiente: resulta igualmente necesario llevar a cabo una actualización de la relación de puestos de trabajo de la organización que permita implementar una mayor racionalidad en el diseño de las estructuras con las que cuenta la seguridad social y al mismo tiempo permitir retener el talento de las personas con las que cuenta la administración

²³ SEGURIDAD SOCIAL, *Estadísticas: presupuesto aprobado*, disponible en: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST66> (última consulta 1 de octubre de 2018).

mediante la equiparación retributiva (o al menos reducción de las diferencias) con otros sectores de la administración que realizan funciones igualmente esenciales para el Estado.

Junto a todo esto hemos apuntado a ciertas medidas complementarias que además de las citadas reformas en materia de recursos humanos, han sido igualmente objeto de olvido en las estrategias de lucha contra el fraude. Se trata por un lado de la necesidad de reorientar la actuación administrativa hacia el fraude de tipo empresarial, en el que continúan existiendo una importante fuga de recursos y por otro lado de la conveniencia de que las acciones públicas no se limiten a lo anterior sino que traten de dirigirse complementariamente a promover el desarrollo de una mejor moral pública que trate de prevenir las conductas fraudulentas. Esperamos que estas y otras cuestiones apuntadas en otros estudios sobre la materia puedan contribuir a que los responsables públicos tomen nota de la necesidad de impulsar de forma definitiva los esfuerzos en materia de lucha contra el fraude.