Crónica de Actualidad de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social

Laborum

Sistema Especial Agrario: una perspectiva desde la ITSS
Special Agrarian System: a perspective from the ITSS

MARÍA DEL MAR PÉREZ HERNÁNDEZ *Doctora en Derecho*
Jefa de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Almería
Profesora Asociada de la Universidad de Almería
https://orcid.org/0000-0002-1058-1027

Cita sugerida: PÉREZ HERNÁNDEZ, M.M. "Sistema Especial Agrario: una perspectiva desde la ITSS". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum.* 29 (2021): 263-280.

Resumen

El cumplimiento de las normas en el Orden Social en España viene encomendado a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que tiene carácter generalista, con competencias en todos los sectores de actividad y en todas las materias. En el ámbito de la Agricultura, la protección de Seguridad Social de los trabajadores por cuenta ajena se enmarca en el Sistema Especial Agrario, desde su integración en 2012 en el Régimen General de Seguridad Social. Mantiene especificidades propias en materia de campo de aplicación, encuadramiento, cotización y acción protectora. En esta crónica repasaremos los incumplimientos más frecuentes respecto del Sistema Especial Agrario, y la lucha frente al mismo por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Palabras clave

Seguridad Social; Sistema Especial Agrario; Inspección de Trabajo y Seguridad Social; Incumplimientos en Agricultura

Abstract

Compliance with the rules in the Social Order in Spain is entrusted to the Labour and Social Security Inspectorate, which is general in nature, with powers in all sectors of activity and in all matters. In the field of Agriculture, the Social Security protection of employed workers has been part of the Special Agrarian System since its integration in 2012 into the General Social Security Scheme. It maintains its own specificities in terms of field of application, setting, listing and protective action. In this chronicle, we will review the most frequent breaches of the Special Agrarian System, and the fight against it by the Labour and Social Security Inspectorate.

Keywords

Social Security; Special Agrarian System; Labour and Social Security Inspection; Non-compliance in Agriculture

A mi abuela María, quien con su vida me enseñó la dignidad del trabajo en el campo, y la importancia de la independencia intelectual y económica de la mujer.

1. INTRODUCCIÓN

Las peculiaridades del trabajo en el campo, especialmente en lo que se refiere a trabajos penosos, especial lejanía, dificultades de comunicación, tradicionales bajas rentas y pocos recursos económicos de personas trabajadoras agrícolas, e incluso el especial sometimiento a las inclemencias meteorológicas o la incertidumbre acerca de las cosechas, han significado una especial regulación por parte del Sistema de Seguridad Social.

Así, en la creación del Sistema de Seguridad Social, se estableció un Régimen General, para todos los sectores, y una constelación de Regímenes Especiales, respecto de los cuales, posteriormente, se ha pretendido su incorporación en el Régimen General para los trabajadores por cuenta ajena, o en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Esta confluencia ha sido especialmente auspiciada a raíz de los Pactos de Toledo.

Ello no obstante, y por lo que al Derecho de Seguridad Social de las personas trabajadoras agrícolas por cuenta ajena se refiere, su incorporación en el Régimen General ha sido a través de la creación de un Sistema Especial, que mantiene peculiaridades en el campo de aplicación,

encuadramiento, cotización y acción protectora. Tales peculiaridades se justifican en las especiales características del sector.

A pesar de todo, las peculiaridades comportan, en no pocas ocasiones, situaciones de posibles incumplimientos, que son objeto de actuación de vigilancia y control por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, organismo encargado legalmente de velar por la exigencia y el cumplimiento del Orden Social, que en el caso español, por tratarse de una inspección generalista, incluye la normativa de Seguridad Social.

A lo largo de la presente crónica, vamos a analizar cómo la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, ITSS) desde sus orígenes, ha tenido una vocación de generalidad que incluye todos los sectores de actividad -entre ellos, la agricultura-. A continuación, señalaremos en cómo se llevan a cabo las actuaciones inspectoras en la agricultura y la especial colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y por último, nos centraremos en el objeto propio de esta crónica: El Sistema Especial Agrario y los incumplimientos más frecuentes en el ámbito del Derecho de la Seguridad Social Agraria detectados por la ITSS.

2. LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN LA AGRICULTURA

2.1. Una Inspección de Trabajo y Seguridad Social generalista

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene encomendada por la legislación la función de velar por el cumplimiento de la normativa socio laboral, tal y como se recoge en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE del 22). Como parte de esa protección, la Inspección de Trabajo ha estado muy ligada al entorno agrícola, como ponen de manifiesto las normas internacionales de la OIT, concretamente la Recomendación 133, y el Convenio 129 de la OIT, ambos sobre la Inspección de Trabajo en la agricultura (1969)[1].

La persona trabajadora agrícola ha estado siempre protegida con carácter general por la normativa socio-laboral, pero junto a la protección de carácter general, concurren en este caso unas connotaciones que le hacen especialmente acreedor de necesidad de vigilancia del cumplimiento de la normativa por parte del empresario. Las condiciones de especial penosidad y sobreesfuerzos físicos que comportan el trabajo en la agricultura, la lejanía y soledad en la que a veces se encuentran, las dificultades de acceso al lugar de trabajo, el sometimiento a las inclemencias del tiempo, la dependencia de las cosechas o el menor nivel socio-cultural que tradicionalmente se encuentra en el entorno rural son manifestaciones de una mayor necesidad de protección, y por tanto, de una mayor necesidad de vigilancia por parte de la Inspección de Trabajo.

Esta mayor necesidad de vigilancia se ha puesto de manifiesto especialmente en el ámbito internacional, con la especial dedicación de la OIT a través de sus instrumentos: Convenios y Recomendaciones[2]. Concretamente, el Convenio 129, de 1969, es el que se encarga de regular la Inspección de Trabajo en la Agricultura. En el mismo, se prevé que exista un sistema de Inspección de Trabajo nacional en la agricultura, ya se trate de un sistema de inspección específico para este sector, o ya esté integrado en el sistema general de Inspección.

En España se ha preferido el sistema generalista de Inspección de Trabajo, en el que un único Cuerpo, el de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, junto con los Subinspectores Laborales, de la

[1] PÉREZ HERNÁNDEZ, M.M., "La Inspección de Trabajo en la Agricultura. Teoría y Práctica", en VV.AA., *Protección social de los trabajadores del campo en el Estado social autonómico: aspectos laborales y de Seguridad Social*, MONEREO PÉREZ, J.L., ARIAS DOMÍGUEZ, A., GORELLI HERNÁNDEZ, J., VILA TIERNO, F. (Dirs), Laborum, Murcia, págs. 215 y sigs.

[2] Una visión amplia de instrumentos normativos de la OIT se recoge en TRILLO GARCÍA, A.R., "La Perspectiva internacional y constitucional", en VV.AA. *Protección social de los trabajadores del campo en el Estado social autonómico: aspectos laborales y de Seguridad Social*, MONEREO PÉREZ, J.L., ARIAS DOMÍGUEZ, A., GORELLI HERNÁNDEZ, J., VILA TIERNO, F. (Dirs), cit., págs. 15 y sigs.

Escala de Empleo y de Seguridad Social y los recientes Subinspectores Laborales, de la Escala de Seguridad y Salud, realizan la labor inspectora en la totalidad de sectores económicos, con pocas excepciones de inspección especializada -actualmente quedan fuera del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social la prevención de riesgos laborales en minas, explosivos y en industrias nucleares, que tienen su propio sistema de inspección-. Este sistema generalista incluye el sector agrícola como competencia de fiscalización por parte de la Inspección de Trabajo, como órgano único de Inspección que tiene la responsabilidad en todos los sectores, incluida la agricultura.

Por tanto, la opción de política legislativa que se ha utilizado en España es la de una Inspección de tipo generalista, para todos los sectores de actividad -con mínimas excepciones- y que se extiende a todas las materias del ámbito socio-laboral, esto es, con competencias en materias laborales, de Seguridad Social, de prevención de riesgos laborales, de empleo y de igualdad[3]. Todo ello con el objetivo de alcanzar una mayor eficacia, pudiendo unificarse en una misma actuación inspectora todas las materias objeto de control, lo que conlleva, por una parte, menos cargas administrativas al empresario, y por otra, la posibilidad de resolución de todos los problemas de los empleados en una sola actuación.

Desde el comienzo de la Revolución Industrial, al generalizarse el trabajo libre, dependiente y por cuenta ajena, el legislador vio la necesidad de protección de la persona trabajadora, parte de débil de la relación laboral[4]. Así, se establecieron una serie de mínimos, indisponibles por la autonomía de la voluntad, y que el empresario habría de respetar. Entre esos mínimos se encuentran, desde los albores mismos de la creación del Derecho Social, las normas de seguridad e higiene -hoy seguridad y salud-.

Si bien, no bastaba con que el legislador dictara una serie de normas mínimas, sino que se hace preciso que tales normas se cumplieran, y de ahí la necesaria vigilancia de su cumplimiento. Así, se produce un proceso general de institucionalización de la reforma social en España. Los principales hitos de este esfuerzo modernizador fueron la creación del Instituto de Reformas Sociales en 1903, en cuyo seno se crearía la Inspección de Trabajo, y la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908, produciéndose la integración de ambas entidades, posteriormente, en el Ministerio de Trabajo creado en 1920[5].

Así, en 1906, por Decreto de 1 de marzo, se crea la Inspección de Trabajo[6], como organismo público encargado de la vigilancia del cumplimiento de la normativa de orden Social. Hasta el Decreto de 1 de marzo de 1906, los cometidos habían recaído en las autoridades gubernativas locales y en las juntas de reformas sociales.

Ya en la Ley de 13 de marzo de 1900, sobre el trabajo de mujeres y niños, se hablaba de la función inspectora en los centros de trabajo, si bien queda supeditada al desarrollo de su estructura. Y aunque no se desarrolle aún la Inspección de Trabajo, esta Ley muestra un hito esencial en este

[3] Respecto del carácter generalista de la Inspección de Trabajo, cfr. ILLUECA BALLESTER, H., "La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social", en *Revista de Derecho la Seguridad Social*, Laborum, núm. 27, 2021, págs. 216 y sigs.

[4] La lógica de las primeras leyes laborales y la política de reforma social se encuentra ampliamente tratado en MONEREO PÉREZ, J.L., *Fundamentos doctrinales del Derecho social en España*, Ed. Trotta, Valladolid, 1999, págs. 100 y sigs.

[5] ILLUECA BALLESTER, H., "La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social", en *Revista de Derecho la Seguridad Social*, cit., pág. 216.

[6] Respecto de los orígenes y evolución histórica de la Inspección de Trabajo, cfr. GARCÍA MURCIA, J., "La Inspección de Trabajo en España: Unos cuantos trazos sobre su evolución histórica", en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 128, Madrid, 2017, pp. 19-36. GARCÍA MURCIA, J., "Origen y trayectoria histórica de la Inspección de Trabajo en España" en VV.AA., GARCÍA MURCIA, J., (Dir.), *La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional*, Thomson Reuters, Aranzadi, Pamplona, 2016. Y ampliamente, y en una perspectiva internacional y nacional en VV.AA., MONEREO PÉREZ, J.L., y CASALE, D., (Dirs.), *A treinta años de la adopción del convenio núm. 150 de la OIT sobre la Administración de Trabajo. Un diálogo entre Europa y América latina*, Granada, Comares, 2010, *passim*.

sentido, pues reconoce la necesidad de que se cree un servicio de Inspección propio, autónomo, para encargarse de la vigilancia del cumplimiento de estas primeras normas sociales.

A partir de 1906, la Inspección de Trabajo comienza su camino, encargándose de la tarea de la vigilancia del cumplimiento de la normativa de Orden Social. En un primer momento, se le asignan las tareas de controlar el cumplimiento de la Ley de accidentes de trabajo de 1900, de la Ley de trabajo de mujeres y niños de 13 de marzo de 1900, y de la Ley de descanso dominical de 1903.

Con la creación del servicio de Inspección de Trabajo -nótese que el Decreto de 1906 se refiere a "servicio", creando así su estructura y organización, y no sólo la función inspectora en sí-, el Derecho Social entra en una nueva etapa, pues a partir de ahí todas las normas sociales se van a encomendar en cuanto a su vigilancia a la Inspección de Trabajo, facilitando el cumplimiento heterónomo de las mismas cuando los empresarios -sujetos destinatarios de las mismas- no las cumplieran autónomamente por sí mismos.

2.2. Campañas de la Inspección de Trabajo en la Agricultura: Economía Irregular

Habitualmente, cuando se habla de la Inspección de Trabajo, se tiende -también el ámbito profesional y académico- a su representación metafórica, a identificarla exclusivamente con la potestad sancionadora, tomando el todo por la parte[7]. Sin embargo, la finalidad de la Inspección de Trabajo no es tanto sancionar, sino precisamente "dejar de sancionar"[8], promover el cumplimiento de la ley. Y de ahí que haya una fiscalización administrativa no sancionadora de las condiciones laborales, que ha ido tomando mayor relevancia con el paso del tiempo. Y ello ha afectado a todos los ámbitos de actuación en que interviene la Inspección de Trabajo, incluido la agricultura, encaminándonos de un modelo represión-sanción, a un modelo de promoción-prevención, lo que se articula fundamentalmente a través de la actuación planificada de la Inspección de Trabajo.

De esta manera, la actuación de la Inspección de Trabajo no se limita a la mera investigación de denuncias, sino que se trata de ir más allá, a través de la realización de campañas inspectoras dirigidas a la promoción del cumplimiento de la legislación, con una perspectiva más de prevención de las conductas reprochables.

Este protagonismo creciente de la prevención del incumplimiento en la actuación de la Inspección de Trabajo, ha ido paralelo al cambio de perspectiva en la organización de la actuación inspectora, que ha pasado de una actuación meramente reactiva frente a incumplimientos denunciados, a una actuación preventiva a través de la planificación y diseño de campañas inspectoras dirigidas a la lucha contra el fraude laboral, de Seguridad Social y de economía irregular.

En la práctica, ello ha supuesto un número creciente de actuaciones planificadas en todas las materias, de modo que la Inspección no va a actuar sólo en casos de denuncia de incumplimientos, sino que, a través de las campañas inspectoras, se va a buscar el facilitar las condiciones para la efectiva aplicación del orden social.

Este cambio de perspectiva se aprecia particularmente en el caso de la agricultura, sector que no pocas veces se ve en dificultades para que los trabajadores lleguen a poner una denuncia -piénsese en las dificultades, por ejemplo, de idioma, en el caso de los trabajadores inmigrantes empleados en fincas agrícolas, o la dificultad por la lejanía de los medios rurales para acudir a poner una denuncia a la Inspección Provincial, o incluso para tener acceso a las tecnologías de la

[7] GÁMEZ OREA, M., "La fiscalización administrativa no sancionadora de las condiciones de seguridad y salud laborales" en *Actualidad Laboral*, número 13, Madrid, 1998.

[8] Cfr. Al respecto NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2017, pág. 32, en concreto cuando señala que "el objetivo de una buena política represiva no es sancionar, sino cabalmente lo contrario, no sancionar, porque con la simple amenaza de la sanción se logra el cumplimiento efectivo de las órdenes y prohibiciones cuando el aparato represivo oficial es activo y honesto".

comunicación-, dificultades que se tratan de salvar con una actuación programada y planificada, que toque el sector en toda su variedad y extensión geográfica.

Por lo que en esta crónica nos concierne, que está orientada a la lucha contra los incumplimientos en materia de Seguridad Social, en el sector agrícola, la actuación de manera programada abarca la economía irregular en el sector agrario, centrado en las faltas de alta en la Seguridad Social y en la contratación de trabajadores extranjeros sin autorización administrativa para trabajar, fundamentalmente.

En este sentido, es de destacar que dados los fraudes que habitualmente se aprecian en estas actuaciones inspectoras, en los años 2021 y 2022 se ha previsto una notable ampliación del número de actuaciones en esta campaña, respecto a las realizadas en el año 2019, año que se toma como ejemplo de comparación, debido a las particularidades que supuso el año 2020, por la irrupción de la pandemia Covid-19.

2.3. Visita de Inspección. Colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

La actuación inspectora en sí se llevará a cabo mediante visita, comprobación documental, o expediente administrativo, siendo la visita el medio fundamental, primario y principal de desarrollo de las actuaciones inspectoras en la agricultura. En el caso del sector agrícola tiene una peculiaridad, y es que se llevará a cabo habitualmente acompañados los Inspectores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Así, habitualmente, desde las Jefaturas de Inspección se adoptarán las medidas necesarias para que las visitas se realicen en todo caso con la asistencia de la policía o la guardia civil. Y ello con el objetivo preservar la seguridad de los actuantes en un sector que se caracteriza por la lejanía y aislamiento de los centros de trabajo. Esto supone, en la práctica, que las visitas de la Inspección de Trabajo en la agricultura se realizan siempre junto con la policía o la guardia civil, a diferencia de lo que ocurre en el resto de sectores económicos, donde la visita inspectora se caracteriza por la soledad del Inspector actuante.

En este mismo sentido, se hace preciso tener en cuenta la coordinación operativa establecida entre la ITSS y las FCSE, articulada a través Convenio de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior sobre coordinación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social[9]. En este Convenio se prevé la existencia de grupos operativos mixtos, que trabajarán en cada provincia en materias específicas de lucha contra el fraude, empresas ficticias, simulación de relaciones laborales, trabajo de extranjeros en España en situación irregular, entre otras. Todas estas situaciones se aplican a las actuaciones agrícolas, en las que la coordinación entre la ITSS y las FCSE adquiere perfiles propios, especialmente en las visitas de inspección.

En cualquier caso, además de la visita inspectora, las modalidades de actuación se completan con la comparecencia de la empresa aportando documentación o realizando las aclaraciones pertinentes, o por expediente administrativo cuando el contenido de su actuación permita iniciar y finalizar aquélla (artículo 21 de la Ley 23/2015 Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social). En este sentido, resulta muy interesante tener en cuenta los avances de la tecnología y de la lucha contra el fraude, también en el sector agrícola, a través de los posibles cruces de bases de datos para incrementar la eficacia de la actuación inspectora. Así, entre otras medidas, mediante cruce de bases de datos se logran detectar situaciones de fraude en contrataciones, tiempos parciales o cotizaciones a la Seguridad Social, entre otras.

[9] Cfr. Resolución de 4 de noviembre de 2013, de la Subsecretaría, por la que se publica el anexo del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior sobre coordinación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social (BOE de 8 de noviembre de 2013).

3. EL SISTEMA ESPECIAL AGRARIO Y SU INTEGRACIÓN EN EL RÉGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Ahondar sobre los posibles incumplimientos en Seguridad Social en el campo implica acercarnos al especial sistema de regulación del derecho de Seguridad Social en la Agricultura.

El nacimiento del Sistema español de Seguridad Social supuso la institucionalización de un modelo dualista, instrumentado en torno a un Régimen General y a una constelación de regímenes especiales. Dentro de esa constelación de regímenes especiales se encontraba el Régimen Especial Agrario, que respondía en su creación al planteamiento de una Seguridad Social de segundo orden para actividades primitivas escasamente organizadas, de escaso nivel de rentas, y protectora de colectivos profesionales de muy baja capacidad contributiva, continuadora de políticas de ayudas asistenciales para la clase obrera del campo[10].

Nacido para dar respuesta jurídica a las circunstancias sociales, económicas y demográficas del campo español en la mitad de los años sesenta. Pasado el tiempo, se constató la necesidad urgente de acometer la reforma de este régimen especial. Sin perjuicio de algunos "intentos" anteriores, será a medios de los 90 cuando se reconozca ampliamente la necesidad de simplificación e integración de este Régimen Especial en el Régimen General. Así, el Pacto de Toledo de abril de 1995, el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Seguridad Social de abril de 2001, la Resolución del Congreso de Diputados de octubre de 2003 y el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Seguridad Social de 13 de julio de 2006 prevén la integración del Régimen Especial Agrario en el Régimen General[11].

El Pacto de Toledo se propone reducir de manera gradual el número de regímenes hasta lograr la plena homogeneización del sistema público de pensiones, de manera que a medio o largo plazo todos los trabajadores y empleados queden encuadrados o bien en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Propia o en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Ajena[12].El desembarco en el Régimen General de la Seguridad Social de los trabajadores agrarios -jornaleros del campo-, así como de los empresarios que les dan ocupación, se producirá de la mano de la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, que procede a integrar lo que restaba del REASS en el RGSS, con efectos desde el 1 de enero de 2012. Esta integración es el resultado del diálogo entre todos los agentes sociales más representativos del ámbito agrario, conllevando una especial legitimación a la validez jurídica que se predica de cualquier norma[13].

La inclusión de los trabajadores por cuenta ajena en el RGSS operada por la Ley 26/2011 afecta a todos los elementos estructurales definitorios del Sistema de Seguridad Social: campo de aplicación, actos de encuadramiento, cotización y acción protectora[14]. Tener esto en cuenta nos va a resultar de especial importancia para entender en el siguiente epígrafe los fraudes más frecuentes que se aprecian por parte de la ITSS en el Sistema Especial Agrario (en adelante, SEA), ya que cada uno de estos fraudes responde precisamente a las particularidades de este Sistema Especial, y al especial impulso del defraudador de tratar de aplicar una norma de cobertura a una realidad jurídica distinta.

[10] CAVAS MARTÍNEZ, F., "El sistema especial para trabajadores por cuenta ajena agrarios: Un sistema especial "atípico" dentro del régimen general de la seguridad social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social,* Laborum, núm 12, 2017, pág. 18.

[11] *Ibidem,* pág. 29. Ver también CAVAS MARTÍNEZ, F., y GARCÍA ROMERO, B. "La reforma del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social", *Temas Laborales*, núm. 94, 2008, págs. 204-229.

[12] Recomendaciones Cuarta y Sexta del Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse (Pacto de Toledo).

[13] Respecto al diálogo social llevado a cabo para lograr esta integración, cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., ROMERO CORONADO, J., *Seguridad Social Agraria. La reforma de su régimen jurídico en una sociedad en transformación*, Comares, Granada, 2013, pág. 23.

[14] Ibidem, pág. 25.

4. INCUMPLIMIENTOS FRECUENTES EN EL SEA, UNA PERSPECTIVA DESDE LA ITSS

La vigilancia del control del cumplimiento de la normativa de seguridad social en el campo ha sido objeto de numerosas actuaciones inspectoras en la agricultura, a los que han correspondido, como no podía ser de otro modo, numerosos pronunciamientos judiciales. Téngase en cuenta, como venimos señalando, el peculiar sistema de Seguridad Social que tienen las personas trabajadoras agrícolas, con normas específicas propias en materia de alta en la seguridad social, cotizaciones, e incluso prestaciones (singularmente, de desempleo). Todo ello, ha dado lugar a numerosas cuestiones que han sido objeto de actuación inspectora, existiendo en la actualidad numerosa doctrina administrativa y jurisprudencial que iremos tratando a continuación.

Para mayor claridad expositiva, iremos desgranando los incumplimientos más frecuentes por orden según las peculiaridades que tiene este sistema, en materia de campo de aplicación, encuadramiento, acción protectora y cotización. Y en aras de esa misma claridad expositiva, en cada caso, primero haremos una breve reseña a la legislación en vigor, y a continuación indicaremos qué incumplimientos a dicha legislación son los más frecuentes.

4.1. Campo de Aplicación

En principio, y mientras no se desarrolle reglamentariamente lo dispuesto en el artículo 252 TRLGSS, el actual SEA mantiene el ámbito de aplicación del REASS, con exclusión de los requisitos de "habitualidad y medio fundamental de vida", que se entendían imprescindibles para la inclusión de trabajadores en la anterior legislación social agraria[15]. De esta forma se ha producido de forma automática un trasvase de trabajadores que ya figuraban inscritos en el censo agrario en la fecha de entrada en vigor de la Ley 28/2011 (1 enero 2012), según la Disposición Transitoria 17 TRLGSS.

Suprimidos los requisitos de habitualidad y medio fundamental de vida, tendrán cabida dentro del SEA cualesquiera personas trabajadoras que, a partir del 1-1-2012, realicen labores agrarias, sean propiamente agrícolas, forestales o pecuarias o sean complementarias o auxiliares de las mismas en explotaciones agrarias.

De ahí que sea especialmente el deslinde de qué se considera como actividades agrarias, que con carácter general serán las que persigan la obtención directa de los frutos y productos agrícolas, forestales o pecuarios, y como asimiladas a éstas, aunque con carácter complementario o secundario, y siempre que recayeran única y exclusivamente sobre frutos y productos obtenidos directamente en las explotaciones agrarias cuyos titulares realizasen las indicadas operaciones individualmente o en común, las siguientes:

- Las de almacenamiento de los frutos y productos en los lugares de origen.
- Las de su transporte a los lugares de acondicionamiento y acopio
- Y las de primera transformación, siempre que:
  - Constituyan un proceso simple que modificando las características del fruto o producto y sin incorporación de otro distinto lo convierta en un bien útil para el consumo o en un elemento susceptible de experimentar sucesivos tratamientos.
  - Que el número de horas de trabajo invertido en estas labores desde que se iniciaban las de primera transformación fuera inferior a un tercio del que se dedicó a las labores agrarias anteriores para obtener la misma cantidad de producto.

[15] TREJO CHACÓN, M.F., "Actos de encuadramiento en el SEA", en VV.AA. HIERRO HIERRO, F.J., (Dir.), *Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios: Comentarios a la Ley 28/2011, de 22 de septiembre*, Laborum, Murcia, 2012, p. 41.

4.1.1. Incumplimientos frecuentes en materia de campo de aplicación

4.1.1.1. Transformación de productos agrícolas

Cuestión controvertida es el deslinde entre el Sistema Especial Agrario y el Régimen General "puro", por llamarlo de algún modo, especialmente en el caso de la actividad de manipulación y transformación de productos agrícolas. En ocasiones, la empresa agrícola, además de realizar las actividades agrícolas propiamente dichas, como la siembra, cosecha y recolección, realiza una actividad posterior de transformación y manipulado del producto, actividades muy unidas a la agricultura en sí, por lo que en ocasiones puede resultar difícil deslindar si los trabajadores que realizan tales actividades de manipulado y transformación han de estar en cuadrados en el Régimen General o en el Sistema Especial Agrario dentro del Régimen General, con las trascendentales consecuencias que ello tiene en el sistema de cotización.

Pues bien, este asunto ha sido tratado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 1996, que incluye en el entonces Régimen Especial Agrario la actividad de manipulación de productos propios, provenientes de la tierra del propio agricultor, que realiza sobre tales productos una primera actividad de transformación, manipulado y empaquetado. Sin embargo, si los productos que se manipulan y/o transforman provienen de terceros, a los que se les compran, lo que procedería sería encuadrar a los trabajadores en el Régimen General, tal y como aclara la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 1996.

De ahí que, en caso de encontrar trabajadores manipulando productos de terceros, lo que corresponda sea el encuadramiento en el Régimen General y la liquidación de las diferencias de cotización correspondientes.

4.1.1.2. Otras actividades conexas a la agricultura

En lo que se refiere al encuadramiento en el SEA, se plantean no pocos problemas con empresas que ejercen actividades conexas a la agricultura, pero que no son propiamente labores agrícolas. Piénsese, por ejemplo, en empresas de construcción de invernaderos o de mantenimiento de fincas agrícolas en general.

Teniendo en cuenta el campo de aplicación del SEA, las actividades conexas a la agricultura, pero que no son propiamente labores agrícolas y no se ejercen para empresas agrícolas, no quedan incluidas dentro del campo de aplicación del SEA, y, en consecuencia, el correcto encuadramiento correspondería en el RGSS "puro", y no en el sistema especial.

La huida del RGSS y su inclusión en el SEA, no persigue otra finalidad que disfrutar de un sistema de cotización más benévolo para la empresa. Téngase en cuenta, que en caso de estar incluido en el SEA, las personas trabajadoras, si son temporales, cotizan por jornadas reales realizadas, y no por todos los días en que se esté en alta, además, la cuota de cotización por contingencias comunes en el SEA es objeto de reducciones, y no se aplica el recargo del 40% en el incremento de la cuota empresarial por contratos inferiores a 5 días.

Todo este trato más beneficioso para las empresas agrícolas lleva a otras empresas a intentar trabajar bajo la apariencia de encuadramiento en este Sistema Especial, por ser actividades relacionadas con la agricultura.

Pero, si no se trata de actividades agrícolas, y las empresas no son agrícolas, el encuadramiento correcto será en el RGSS. En consecuencia, si por parte de la Inspección de Trabajo se constata el defecto de encuadramiento de los trabajadores, se procederá a aperturar un código de cuenta de cotización en el RGSS, y a traspasar a los trabajadores a dicho nuevo código de cuenta de cotización, exigiendo las cotizaciones correspondientes a través de la oportuna Acta de Liquidación.

4.1.1.3. Empresas de servicios

Sin perjuicio de las posibles cesiones ilegales de trabajadores que pueden darse en empresas de servicios, a las que nos referiremos más adelante, otro aspecto que se plantea en la realización de inspecciones de trabajo es la posible contratación del empresario agrícola con empresas de servicios, para la realización de labores agrarias, pero sin que la empresa de servicios sea titular de explotación agraria alguna, y aunque la empresa de servicios cuente dentro de su objeto social con actividades de apoyo a la agricultura, si bien no como objeto principal.

En tales casos, se puede plantear el encuadramiento de los trabajadores que se dedican a tales actividades agrícolas, dentro del Régimen General o en el Sistema Especial Agrario.

Como señalamos, esta cuestión se planteará siempre que se trate de una "correcta" prestación de servicios, esto es, siempre que no haya una cesión ilegal de trabajadores, a la que nos referiremos más abajo.

Y es que parece haber contradicción entre lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 377/1972, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (disposición que no ha sido derogada expresamente), al abordar el concepto de empresario a los efectos de dicho Régimen Especial dispone que "se considera empresario a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, que sea titular de una explotación agraria. En cualquier caso, se reputará empresario a quien ocupe trabajadores por cuenta ajena en labores agrarias".

Si bien, junto a ello, hay que tener en cuenta lo previsto en al artículo 10.2 del RD 84/1996, de 26 de enero, por el que aprueba el Reglamento General de inscripción de empresas, afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, que establece que "En el Régimen Especial Agrario (hoy entiéndase Sistema Especial Agrario) se reputará empresario a quien ocupe trabajadores por cuenta ajena en las labores agrarias determinadas en las normas reguladoras del campo de aplicación de dicho Régimen, sea con el carácter de propietario, arrendatario, aparcero u otro concepto análogo".

Entre ambos preceptos, pudiera parecer que existe contradicción. Así, la cuestión de fondo que se plantea es si la empresa responde o no al concepto de empresario agrícola, y si a tal fin es relevante o no el que aquélla sea o no titular de una explotación agraria, o si, por el contrario, lo determinante es el carácter de la actividad desarrollada por los trabajadores dependientes de dicha empresa, de tal forma que de constituir dicha actividad "labores agrarias" motivaría la inclusión de los mismos en el SEA.

En estos casos, mientras no existan cambios normativos o jurisprudenciales, habrá de considerarse para el encuadramiento como empresario agrario que ocupe trabajadores por cuenta ajena en labores agrarias, junto con la titularidad de la explotación agraria, y de ahí que una empresa de servicios, si no es titular de explotación agraria, aunque ocupe trabajadores por cuenta ajena en labores agrarias, haya de encuadrar a los mismos en el RGSS, y no en el SEA, debiéndose extender, en su caso, Acta de Liquidación.

4.2. Actos de Encuadramiento: Afiliación, altas, bajas, variaciones de datos

Con carácter general, de acuerdo con lo previsto en el artículo 254 TRLGSS, la afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de los trabajadores agrarios por cuenta ajena se tramitarán en los términos, plazos y condiciones establecidos en los artículos 130 y 140 TRLGSS y en sus disposiciones de desarrollo. Esto implica, en definitiva, que las altas de los trabajadores se presentarán con carácter previo al inicio de la actividad, y las bajas en el plazo de tres días contados desde la finalización de la mismo. Si bien, existen determinadas particularidades al respecto, que merece aquí la pena resaltar por tener implicaciones de cara a los fraudes que se detectan por la Inspección de Trabajo.

Tales particularidades son:

a) Si se contrata a trabajadores eventuales o fijos discontinuos el mismo día en que comiencen su prestación de servicios, las solicitudes de alta podrán presentarse hasta las 12 horas de dicho día, cuando no haya sido posible formalizarla con anterioridad al inicio de dicha jornada. En el supuesto de que la jornada de trabajo finalice antes de las 12 horas, las solicitudes de alta deberán presentarse antes de la finalización de dicha jornada.

b) Dentro de los seis primeros días de cada mes natural, los empresarios deben comunicar a la Tesorería General de la Seguridad Social el número de jornadas reales realizadas por cada trabajador en el mes natural anterior, en su caso, la no realización de las comunicadas con carácter previo. En caso de cese definitivo en la relación laboral para los trabajadores fijos esta comunicación deberá realizarse en el plazo de seis días desde la última jornada real realizada.

c) El empresario está obligado a comunicar las jornadas reales previstas, esto es, aquellas que los trabajadores hubieran realizado de no encontrarse en situación de IT, nacimiento y cuidado del menor o riesgo durante el embarazo o lactancia.

d) Al finalizar la prestación de servicios, el empresario está obligado a entregar a cada persona trabajadora un justificante de la realización de jornadas reales, en el que consten los datos del empresario, las fechas de iniciación y finalización y el número total de jornadas prestadas. Ello sin perjuicio de que, para acreditar la actividad agraria, el trabajador pueda obtener de la TGSS un justificante de la realización de jornadas reales, en el que consten los datos del empresario, el tipo de relación laboral, fija o eventual, las fechas de iniciación y finalización de la actividad agraria, el número total de jornadas prestadas al empresario y las fechas en las que ha tenido lugar la actividad.

4.2.1. Incumplimientos más frecuentes en materia de actos de encuadramiento

4.2.1.1. Alta en el SEA anterior a las 12.00 pero posterior al inicio de la actividad laboral

En primer lugar, señalar que el tema del alta en el sistema de seguridad social es fundamental por cuanto que del alta de la persona trabajadora derivarán el resto de derechos en Seguridad Social en este ámbito, y de ahí la importancia capital que tiene.

En este sentido, hay que tener en cuenta la norma específica que existe respecto de las altas en el sistema especial agrario, prevista en el artículo 3 de la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, de integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social, en el que se permite que la solicitud de alta de los trabajadores eventuales y fijos discontinuos se presente el mismo día de comienzo de la actividad hasta las doce horas de dicho día cuando no haya sido posible formalizarse con anterioridad. Es decir, que podría iniciarse el trabajo antes del alta en la Seguridad Social, y en cualquier caso, dando de alta al trabajador antes de las 12 horas de ese día. La especialidad de esta norma parece justificarse en la dificultad de programar anticipadamente la realización de determinadas labores agrarias, sujetas a factores atmosféricos o de maduración del producto.

Con todo, no está claro el nivel de coordinación de esta excepción a la obligación general de alta previa al inicio de la actividad laboral, y de ahí que esta norma específica conlleve distintas dudas interpretativas en los casos en que la Inspección de Trabajo, al realizar las visitas de inspección, constaten la prestación de servicios por parte de personas trabajadoras por cuenta ajena, que no están en alta en el momento de la visita inspectora, pero que les dan de alta ese mismo día antes de las 12 horas, sobre la base de este precepto normativo.

En este particular, entendemos que el precepto general es el alta con carácter previo a la prestación de servicios, y que únicamente sería posible el alta "posterior pero anterior a las 12.00" con los dos requisitos que establece el propio artículo 3 de la Ley 28/2011, es decir, que se trate de trabajadores eventuales o fijos-discontinuos, y que "no haya sido posible formalizarse con anterioridad", esto es, que han de concurrir circunstancias excepcionales que no hayan permitido dar de alta al trabajador con anterioridad al inicio de la prestación de servicios, y por tanto no hayan podido cumplir con la regla general del alta antes del inicio de la actividad laboral. Se trataría de casos en que concurran circunstancias excepcionales, no de la generalidad de los casos. Es por ello, que el Inspector o Subinspector actuante, a la vista de los hechos que constate en la visita de inspección y demás actividades de comprobación, quien habrá de valorar si en el caso concreto concurren o no las circunstancias especiales que hayan impedido formalizar el alta con anterioridad, y por tanto, será el actuante quien discrecionalmente apreciará si hay una infracción por falta de alta, o si nos encontramos ante un supuesto en que sería de aplicación la previsión contenida en esta norma específica para la agricultura.

En cualquier caso, y al tratarse de una excepción de la regla general, como tal, es importante resaltar que ha de interpretarse restrictivamente, por lo que en la inmensa mayoría de casos nos encontramos con la correspondiente extensión de Acta de Infracción, ya que con los avances informáticos actuales, y el sistema RED de remisión electrónica de datos, que permite, en tiempo real, la realización de cualquier actuación ante la Seguridad Social, no parece tener mucho sentido esta excepción normativa[16], y de ahí que difícilmente sea apreciada en la actualidad. De hecho, en no pocas ocasiones, el alta es tan sólo unos minutos después de la visita inspectora, lo que abunda en la facilidad que hoy día hay para tramitar las altas en Seguridad Social, con los medios actuales.

4.2.1.2. Comunicación de Jornadas Reales fuera de plazo

Tal y como hemos señalado más arriba, obligación del empresario es comunicar a la Tesorería General de la Seguridad Social la realización de las jornadas reales realizadas por los trabajadores en los seis días siguientes al del mes en el que se produzcan.

Pues bien, son muchos los casos en los que las empresas agrarias superan el plazo de los seis días para la comunicación de las mismas, ocasionando no pocos extravíos tanto a la TGSS, que habrá de grabar las mismas manualmente, como a las personas trabajadoras, que pueden ver alteradas sus bases de cotización de cara la obtención de posibles prestaciones, además de la posibilidad de fraude que se esconde en comunicaciones excesivamente tardías.

En estos casos, sin embargo, el reproche sancionador es, a nuestro juicio, excesivamente bajo, ya que la infracción se considera como leve en el art. 21.4 TRLISOS, por lo que parece no cumplirse el principio de proporcionalidad entre la conducta infractora y la sanción, ya que no supone un excesivo esfuerzo al empresario incumplidor el pago de la posible sanción que pudiera derivarse.

4.2.1.3. Comunicación de Jornadas Reales "ficticias": Comunicadas en momentos en que la persona trabajadora se encontraba fuera de España

Otro de los incumplimientos que se detectan en la agricultura, propiciado por el sistema de comunicación de jornadas reales "a posteriori", en los seis primeros días del mes siguiente a aquél en el que se han llevado a cabo, es la posibilidad de comunicar a la TGSS la realización por parte de

[16] A favor de la supresión de esta excepción se pronuncia la doctrina. En este sentido, TÉLLEZ VALLE, V., "Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios", en VV.AA. (GARCÍA PERROTE, I., MERCADER UGUINA, J.R., y TRILLO GARCÍA, A.R.,) Comentarios a la Ley General de Seguridad Social, 2ª ed., Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona (Navarra), 2016, pág. 1175, y CAVAS MARTÍNEZ, F., "El sistema especial para trabajadores por cuenta ajena agrarios: Un sistema especial "atípico" dentro del régimen general de la seguridad social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social,* cit., pág. 42.

las personas trabajadoras de jornadas reales "ficticias", esto es, jornadas reales que no se han llevado a cabo.

En tales casos, la dificultad la encontramos en materia probatoria, pues es difícil comprobar precisamente "a posteriori", si las jornadas declaradas corresponden o no, por exceso o por defecto, con las jornadas declaradas y en los días declarados.

No obstante, gracias a los Convenios de Colaboración de la ITSS con las FCSE y con el SEPE, sí se ha podido acotar la conducta transgresora, consistente en comunicación de jornadas reales en fechas en las que las personas trabajadoras se encontraban en el extranjero, y, por tanto, no pudieron estar trabajando en España. Ello ha podido corroborarse con los datos de los pasaportes, singularmente en el caso de ciudadanos extracomunitarios, en los que figura el sello de entrada y salida del país.

En tales casos, si se constata que dichas jornadas comunicadas eran las que faltaban para tener derecho al disfrute de una prestación, y esa prestación efectivamente se disfrutó, se considera que hay connivencia entre la empresa y la persona trabajadora para la obtención y disfrute de la prestación, incurriéndose en la infracción muy grave que proceda. En caso de no constatarse la obtención y disfrute de la prestación, parece que lo lógico sería incardinar la conducta en la infracción leve del artículo 21.4 TRLISOS que comentábamos más arriba, pues parece más bien una situación de "dejadez", por el sistema precario de comunicación entre la empresa y el autorizado RED.

4.3. Acción protectora

En materia de prestaciones, la integración en el Régimen General ha comportado notables avances y mejoras para los trabajadores por cuenta ajena, si bien aún no se puede hablar de una equiparación plena.

En cualquier caso, y dado que aquí nos estamos refiriendo a los aspectos que pudieran dar lugar a incumplimientos, en materia de acción protectora nos vamos a centrar, exclusivamente, en las connivencias para la obtención de prestaciones.

4.3.1. Incumplimientos más frecuentes en materia de acción protectora

4.3.1.1. Connivencias para la obtención de prestaciones: Singularmente desempleo y nacimiento y cuidado de menor

La connivencia entre la empresa y la persona trabajadora para la obtención de prestaciones tiene particular relevancia en materia de la protección por desempleo y nacimiento y cuidado del menor.

Por lo que se refiere al desempleo, la conducta irregular más habitual consiste en la comunicación de jornadas reales "ficticias", a las que ya aludíamos en el apartado anterior, con el único propósito de obtener la prestación o subsidio por desempleo.

Además, en el caso particular de las Comunidades Autónomas de Extremadura y Andalucía[17], hay que tener en cuenta que las personas trabajadoras incluidas en el SEA y residentes en dichas Comunidades, tendrán derecho al subsidio por desempleo regulado por el Real Decreto 5/1997, de 10 d enero, por el que se regula el subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales

[17] Respecto de la acción protectora de la Seguridad Social de los trabajadores agrarios, cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., "La acción protectora del régimen de protección social agraria", en VV.AA., *Protección social de los trabajadores del campo en el Estado social autonómico: aspectos laborales y de Seguridad Social*, MONEREO PÉREZ, J.L., ARIAS DOMÍGUEZ, A., GORELLI HERNÁNDEZ, J., VILA TIERNO, F. (Dirs), cit., págs. 817 y sigs. En particular, respecto del subsidio agrario de los trabajadores de las CCAA de Andalucía y Extremadura, cfr., de ese mismo texto, pág. 824.

incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, o bien a la renta agraria regulada por el Real Decreto 426/2003, de 11 de abril, por el que se regula la renta agraria para los trabajadores incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, cuando en el momento de producirse su situación de desempleo acrediten su condición de trabajadores eventuales agrarios y reúnan los requisitos exigidos en dichas normas, con las particularidades que se establecen en el artículo 288 TRLGSS.

Sobre la posibilidad de connivencias para la obtención de tales prestaciones o subsidios, ha tenido la ocasión de pronunciarse la Jurisprudencia, a raíz de Actas de Infracción de la ITSS.

Tal es el caso de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, de 3 de mayo de 2018 (Sentencia 1388/2018) trata sobre la connivencia para la obtención de prestaciones. En este supuesto de hecho, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social constató que se había dado de alta a la actora cotizando por 35 jornadas, con el fin de que pudiera obtener la renta agrícola, sin haber llegado a prestar servicios para la empresa, y es por ello que levantó Acta de Infracción, tanto a la empresa como a la trabajadora, por connivencia para la obtención indebida de prestaciones, imponiéndose las sanciones correspondientes. La Sentencia confirma el Acta de Infracción, pues no consta que la actora prestara servicios reales para la empresa, resultando indicios suficientes para llegar a la conclusión de que se simuló tal relación para obtener fraudulentamente las prestaciones por desempleo que después se extinguieron por la resolución administrativa. Así, la Sentencia da por buenos los hechos constatados por el Inspector actuante, en los que se pone de manifiesto los reiterados incumplimientos por parte de la empresa de sus obligaciones fiscales y para con la seguridad social, con la que mantenía importantes y cuantiosos incumplimientos de su obligación de cotizar, el incumplimiento de sus obligaciones contables, y la tramitación de numerosísimas altas de trabajadores para prestar servicios en una finca de reducidas dimensiones y en temporadas en las que, la naturaleza del cultivo, no eran necesarias. Por otra parte, las altas de la gran mayoría de trabajadores coincidían con el número de días necesarios para obtener el subsidio agrario o renta agraria, coincidiendo en numerosas ocasiones las bajas de un grupo de trabajadores con las altas de otros para, teóricamente, realizar las mismas tareas. Además, a pesar de contratar más de 1700 trabajadores en poco más de dos años, nunca dio un parte de accidente de trabajo. Ante tales hechos, confirma la existencia de fraude para la obtención de prestación por desempleo, quedando anulada la propia prestación y exigiendo el reintegro de la misma.

En esta misma línea de connivencia para la obtención fraudulenta de prestaciones se mueve la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede Sevilla, de 5 de octubre de 2017 (Sentencia 2815/2017), relativa a finca dedicada al cultivo del melocotón y nectarina, y en la que se constató la relación ficticia de trabajo, en base a la actuación de la Inspección de Trabajo.

Por otro lado, es también frecuente la connivencia entre empresa y persona trabajadora para obtener la prestación por nacimiento y cuidado del menor. Téngase en cuenta que uno de los requisitos para acceder a esta prestación es encontrarse en alta o situación asimilada al alta. Es por ello que, en no pocas veces, la Inspección de Trabajo, habitualmente alertada de esta situación por el Instituto Nacional de Seguridad Social, tiene conocimiento de situaciones fraudulentas.

Los casos más comunes se encuentran en la contratación de trabajadoras en avanzado estado de gestación -más allá de 36 semanas de embarazo-, en el Sistema Especial Agrario, con contratos en los que no se indica con claridad el tipo de trabajo a realizar, o, en los casos en que se indica la obra o servicio objeto del contrato, implica una serie de esfuerzos físicos que difícilmente puede realizar una mujer en avanzado estado de gestación. Además, en no pocas ocasiones la empresa contratante guarda cierta relación de parentesco con la persona trabajadora -puede ser la pareja y padre del hijo común, el padre o suegro, u otro trabajador de la empresa el que sea familiar de la persona contratada-. A su vez, coincide que, una vez que la trabajadora obtiene la baja por haber dado a luz, no se contrata a ninguna persona que la sustituya, y lo más habitual es que, una vez finalizada la prestación de nacimiento y cuidado del menor, no continúe prestando servicios para le empresa, dando lugar a su baja voluntaria. A mayor abundamiento, en muchos casos se trata de la

única persona que ha sido contratada en una larga temporada, e incluso que no tenga previa experiencia en labores agrícolas. También en estos casos se da la circunstancia de que los supuestos pagos de salarios son en metálico, por lo que no se demuestra que haya llegado a haber pago alguno por la supuesta prestación de servicios.

Todas estas situaciones llevan a la Inspección de Trabajo a constatar una connivencia entre empresa y persona trabajadora por la cual, el único objeto del contrato, es la fraudulenta obtención de una prestación a la que no se tendría derecho, de no ser por el alta "ficticia", para realizar un trabajo que exige una serie de esfuerzos y penosidad, a todas luces imposible de llevar a cabo en el estado de gestación de la persona trabajadora, y para el que no ha habido ningún tipo de sustitución una vez que ha concurrido la baja de la persona trabajadora.

4.4. Cotización

Tradicionalmente, la cotización al extinto Régimen Especial Agrario suponía un gran beneficio frente al Régimen General de la Seguridad Social, con un sistema de cotización beneficioso tanto para la empresa como para la persona trabajadora, y de ahí que, como veíamos más arriba, sea ocasión de tratar de encuadrar como Agrarias actividades que verdaderamente no lo son.

La principal diferencia con respecto al Régimen General estriba en que se permite la permanencia en alta y la cotización de la persona trabajadora aunque ésta no desarrolle actividad laboral alguna, dentro de los llamados períodos de inactividad.

En el presente ensayo nos centraremos exclusivamente en la cotización en los periodos de actividad, que es la que principalmente da lugar a posibles diferencias de cotización y sus correspondientes Actas de Liquidación a apreciar por parte de la ITSS.

Durante los periodos de actividad, la responsabilidad de ingreso de las cotizaciones, tanto propias como del trabajador, corresponderá a los empresarios. Existen dos modalidades de cotización, a opción de la empresa:

- Bases mensuales, en función de los días de alta. Esta modalidad de cotización es obligatoria en el supuesto de trabajadores con contrato indefinido, salvo para los fijos discontinuos, y en caso de falta de opción.
- Bases diarias, en función de las jornadas reales realizadas; pero si se cotizan al menos 23 jornadas reales al mes, se considera cotización mensual.

Las bases de cotización se determinarán conforme a lo establecido en el Régimen General. En el caso de cotización por jornadas reales, las bases diarias de cotización se determinarán conforme al Régimen General, sin que la base diaria pueda ser inferior a la mínima establecida en cada ejercicio por la LPGE.

Respecto de los Tipos de Cotización, el artículo 255 TRLGSS señala que las normas a las que ha de ajustarse la cotización correspondiente a los trabajadores incluidos en el SEA se ajustará a lo dispuesto en el RRGSS, con las particularidades expresamente previstas en dicho precepto. En concreto, respecto del tipo de cotización por contingencias comunes aplicable durante los periodos de actividad, en las labores agrarias, el apartado 2.d) del citado precepto dispone que los tipos de cotización aplicables serán los establecidos en la LPGE correspondientes a cada ejercicio.

No obstante, la misma LGSS prevé una aplicación paulatina de las normas relativas a la cotización en el citado Sistema Especial, mediante un amplio periodo transitorio recogido en su Disposición Transitoria 18ª.

Esta situación va a tener trascendencia a la hora de extender Actas de Liquidación, como veremos a continuación.

4.4.1. Actas de Liquidación

La práctica de Actas de Liquidación en el Sistema Especial Agrario viene provista de no pocas dificultades, la primera de las cuales es la aplicación de las reducciones previstas en las aportaciones empresariales de la Seguridad Social. Igualmente, se han planteado dudas interpretativas respecto de los tipos de cotización a aplicar.

4.4.1.1. Reducción en las aportaciones empresariales

De acuerdo con lo previsto en la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, en su artículo 4, establece particularidades en la cotización de este sistema especial, según las cuales, la cotización a cargo del empresario será objeto de minoración mediante las *reducciones y* procedimientos previstos en la Disposición Adicional 2ª.

Pues bien, la duda que se ha planteado en la práctica de las Actas de Liquidación, es si, en el Sistema Especial Agrario, hay que tener en cuenta o no tales reducciones al exigir la cotización por Acta de Liquidación, y ello por cuanto el artículo 20 TRLGSS, se limita la aplicación de las reducciones, bonificaciones o cualquier otro beneficio en las bases, tipos y cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta, a aquellas empresas y demás sujetos responsables, que estén al corriente de pago y hayan remitido por medios electrónicos los datos relativos a altas de los trabajadores, circunstancias ambas que no se darían en los supuestos de Actas de Liquidación.

Para resolver esta cuestión es preciso tener en cuenta que las reducciones del Sistema Especial Agrario tienen su fundamento en las singularidades propias de este Sistema. El objetivo de la Ley 28/2011, como venimos señalando a lo largo del presente artículo, no es otro que la integración del Régimen Especial Agrario en el RGSS, pero estableciendo un paulatino incremento de cotización, para hacer compatible la mejora de las prestaciones con la contención de los costes empresariales.

La ausencia de regulación de requisitos específicos para la aplicación delas reducciones del Sistema Especial Agrario -esto es, basta con estar incluido en el SEA para que se apliquen-, junto con su carácter preceptivo, obligan a considerar tales reducciones como particularidades de cotización de un sistema especial, incluido dentro del Régimen General, teniendo en cuenta, además, que tales beneficios son de aplicación sólo durante un tiempo transitorio -como veremos en el epígrafe siguiente-.

De todo ello se desprende, en conclusión, que tales reglas de cotización específicas son obligatorias, debiendo ser aplicadas de oficio por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el cálculo de las Actas de Liquidación referidas a trabajadores comprendidos dentro del ámbito del sistema especial.

4.4.1.2. Tipos de cotización

Como veíamos más arriba, la Disposición Transitoria 18ª de la LGSS prevé la aplicación paulatina de las normas relativas a la cotización en el SEA, mediante un amplio periodo transitorio, que recoge en una escala de crecimiento paulatina.

Según dicha escala, para 2020 se recogía un porcentaje del 19,55%, que no se ha visto expresamente recogido en la normativa reguladora de la cotización para dicho ejercicio, en la medida en que el Real Decreto-Ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de seguridad social por lo que aquí interesa, establece en su artículo 7.4 que “la cotización en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena se regirá por lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre”, al tiempo que en su Disposición Adicional Segunda prórroga la OTMS/83/2019, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2019.

Por ello, podría considerarse que esta normativa mantiene, para el ejercicio 2020, el tipo de cotización aplicable para el ejercicio 2019, esto es, el tipo del 19,10%, lo que entraría en contradicción con el porcentaje del 19,55% previsto para el año 2020 en la Disposición Transitoria 18ª de la LGSS.

Sin embargo, atendiendo al espíritu de la Disposición Transitoria 18ª de la LGSS, y atendiendo, además, al carácter provisional y extraordinario del Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, que, además, expresamente contempla la prevalencia de otras normas con rango legal vigentes en la materia, y, sobre todo, por la especialidad y vocación de permanencia de la normativa contenida en la LGSS, parece que lo lógico es que prime la aplicación de lo establecido en esta última, y que en las Actas de Liquidación de la ITSS se tengan en cuenta los tipos de cotización establecidos en dicha Disposición Transitoria 18ª de la LGSS.

Y es por ello mismo, que el vigente año 2021, el tipo de cotización aplicable será el 20%, de acuerdo con lo previsto en la tabla de la indicada Disposición Transitoria 18ª de la LGSS.

5. OTROS INCUMPLIMIENTOS EN LA AGRICULTURA

Como indicábamos en la Introducción, el presente artículo lo hemos dedicado a los fraudes más frecuentes en materia de Sistema Especial Agrario. Si bien, no quedaría completa una referencia al fraude en la agricultura, sin hacer mención a dos aspectos "laborales", no propiamente de "Seguridad Social", pero muy ligados a ésta, y muy conexos entre sí.

De ahí que nos haya parecido oportuno, esbozar someramente, ambas situaciones, si quiera para aventurar el reto que tiene por delante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la hora de vigilar el cumplimiento de la normativa de orden social, especialmente en el sector agrícola.

Se trata, en definitiva, de otros incumplimientos de carácter laboral propiamente, pero que acaban teniendo trascendencia en materia de cotización a la Seguridad Social, y de ahí que, si quiera someramente, y por su gran trascendencia en la práctica, merezca la pena traer aquí a colación.

5.1. Contratación

Una de las materias dentro de este ámbito que tiene especial importancia teórico-práctica es la modalidad de contratación, y concretamente, la incorrecta utilización de la contratación temporal. Este tema ha sido tratado por el Tribunal Supremo en el ámbito del campo, en la importante Sentencia 908/2016, de 26 de octubre, con jurisprudencia confirmada recientemente en Sentencia 135/2018, de 13 de febrero. Esta jurisprudencia distingue entre el contrato temporal y el fijo discontinuo, señalando que lo esencial es la atención de necesidades normales y permanentes en la empresa para considerarse un trabajo como fijo discontinuo, y no como temporal. "La actividad de peón agrícola responde a las necesidades normales y permanentes de la empresa durante la campaña agrícola y no puede cubrirse a través de contrato eventual porque la misma no responde a necesidades extraordinarias por circunstancias de producción temporalmente limitadas, ni tampoco puede atenderse mediante contratos de obra o servicio determinados, porque no hay limitación temporal de la obra o servicio, sino reiteración en el tiempo de forma permanente de las tareas en determinados períodos que se repiten todos los años". Así, la Sentencia señala que no es adecuado a la legalidad las cláusulas contenidas en los Convenios Colectivos que fijan un número de jornadas por campaña, y la reiteración de estas en varias campañas seguidas, para considerar a un trabajador como fijo, sino que lo esencial para considerar el trabajador como fijo discontinuo y no como temporal es la existencia de una necesidad normal y permanente en la empresa durante la campaña agrícola, necesidad que no puede cubrirse con un contrato eventual porque no es una necesidad extraordinaria, ni con un contrato por obra o servicio porque no es una limitación de una obra en el tiempo.

A raíz de esta jurisprudencia, la Inspección de Trabajo tiene elementos suficientes para requerir las transformaciones de los contratos eventuales o por obra o servicio en contratos fijos discontinuos si no se repiten en fechas ciertas, o incluso en contratos fijos si la campaña es de larga

duración, con la trascendencia que ello tiene de cara a las prestaciones que puedan generar los trabajadores, y al disfrute y pago de las vacaciones.

5.2. Cesión Ilegal de Trabajadores

Otro de los incumplimientos habituales en la agricultura es, precisamente, la utilización abusiva de empresas de servicios y de Empresas de Trabajo Temporal, para cubrir puestos de trabajo de las empresas agrarias que son puestos de trabajo que pertenecen al ciclo productivo propio de la empresa agrícola. Esto es, se trataría de un supuesto de cobertura de puestos de trabajo definitivos y estructurales, por medio de contrataciones temporales. Se trata de casos en los que, una actividad meramente agraria y sujeta a las variaciones propias del sector, es cubierta fundamentalmente con contratos temporales.

No se trata de criminalizar o considerar toda puesta a disposición de trabajadores en el sector agrario como ilegal, pero, si el recurso a esta modalidad de trabajadores externos cedidos es continua y habitual a lo largo de los años, se trata de necesidades de incremento de producción y de actividad en la empresa que se repite de manera cíclica, la lógica jurídica sería que sean cubiertos con contratos estables, mediante personal propio, y bajo la modalidad de contratación fija o fija discontinua, según el caso.

En tales situaciones, si se recurre a empresas de servicios o a ETT, el efecto sería que se trataría de una cesión ilegal de trabajadores, de las que se refiere el artículo 43 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y procedería la práctica de Acta de Infracción por cesión ilegal, tipificada en el art. 8.2 TRLISOS.

6. CONCLUSIONES

A lo largo de la presente Crónica, hemos analizado la actuación de la ITSS en el sector agrícola, incidiendo en el carácter y vocación universalista de este organismo desde su nacimiento, que incluye todos los sectores de actividad -señaladamente, la agricultura- y todas las materias propias del Derecho Social -singularmente, la Seguridad Social-.

Este carácter generalista de la ITSS nos parece el más acertado para abordar, de manera íntegra y total, los distintos fraudes que pueden existir, y así lograr el objetivo de una más adecuada protección de las personas trabajadoras.

Al centrarnos en el Sistema Especial Agrícola, hemos visto cómo las singularidades de este sistema pueden llegar a ser causa de fraudes a la Seguridad Social, de ahí que sea necesaria una revisión de las situaciones que, por obsoletas, y por la inercia de seguir incluyéndose en el Sistema Especial, pueden ser fuente de incumplimientos que podrían corregirse con una buena opción legislativa. Así ocurre, por ejemplo, con el alta en la Seguridad Social, que puede ser hasta las 12.00 del mismo día de la prestación de servicios, o si se agravara la infracción de no comunicar en plazo las jornadas reales de los trabajadores.

También hemos visto cómo, cualquiera de las especialidades de este Sistema puede dar lugar a incumplimientos en materia de Seguridad Social, buscando con ello eludir mayores cotizaciones -ampliando los empresarios el campo de aplicación más allá de lo propiamente previsto por la norma-, o tratando de lograr, a través del mecanismo de la connivencia entre empresa y persona trabajadora, prestaciones indebidas o superiores a las debidas.

Así mismo, se han puesto de manifiesto las dificultades existentes en la extensión de las Actas de Liquidación, fundamentalmente por las reducciones que se prevén para este Sistema Especial.

Por último, y aunque no sea materia de Seguridad Social propiamente dicha, por su especial conexión, se ha hecho referencia a los incumplimientos en materia de contratación y cesión ilegal de trabajadores, ambos muy presentes en los trabajos en la agricultura, y que merecería un tratamiento específico en la legislación, más allá de los Convenios Colectivos provinciales del sector.

7. BIBLIOGRAFÍA

CAVAS MARTÍNEZ, F., "El sistema especial para trabajadores por cuenta ajena agrarios: Un sistema especial "atípico" dentro del régimen general de la seguridad social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social,* Laborum, núm 12, 2017.

GÁMEZ OREA, M., "La fiscalización administrativa no sancionadora de las condiciones de seguridad y salud laborales" en *Actualidad Laboral*, número 13, Madrid, 1998.

GARCÍA MURCIA, J., "La Inspección de Trabajo en España: Unos cuantos trazos sobre su evolución histórica", en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 128, Madrid, 2017.

GARCÍA MURCIA, J., "Origen y trayectoria histórica de la Inspección de Trabajo en España" en VV.AA., GARCÍA MURCIA, J., (Dir.), *La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional*, Thomson Reuters, Aranzadi, Pamplona, 2016.

ILLUECA BALLESTER, H., "La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social", en *Revista de Derecho la Seguridad Social*, Laborum, núm. 27, 2021.

NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2017.

MONEREO PÉREZ, J.L., "La acción protectora del régimen de protección social agraria", en VV.AA., *Protección social de los trabajadores del campo en el Estado social autonómico: aspectos laborales y de Seguridad Social*, MONEREO PÉREZ, J.L., ARIAS DOMÍNGUEZ, A., GORELLI HERNÁNDEZ, J., VILA TIERNO, F. (Dirs.), Laborum, Murcia, 2019.

MONEREO PÉREZ, J.L., *Fundamentos doctrinales del Derecho social en España*, Trotta, Valladolid, 1999.

MONEREO PÉREZ, J.L., ROMERO CORONADO, J., *Seguridad Social Agraria. La reforma de su régimen jurídico en una sociedad en transformación,* Comares, Granada, 2013.

PÉREZ HERNÁNDEZ, M.M., "La Inspección de Trabajo en la Agricultura. Teoría y Práctica", en VV.AA., *Protección social de los trabajadores del campo en el Estado social autonómico: aspectos laborales y de Seguridad Social*, MONEREO PÉREZ, J.L., ARIAS DOMÍGUEZ, A., GORELLI HERNÁNDEZ, J., VILA TIERNO, F. (Dirs), Laborum, Murcia, 2019.

PÉREZ HERNÁNDEZ M.M., *La responsabilidad administrativa del empresario en prevención de riesgos laborales,* Granada, Comares, 2020.

TRILLO GARCÍA, A.R., "La Perspectiva internacional y constitucional", en VV.AA. *Protección social de los trabajadores del campo en el Estado social autonómico: aspectos laborales y de Seguridad Social*, MONEREO PÉREZ, J.L., ARIAS DOMÍGUEZ, A., GORELLI HERNÁNDEZ, J., VILA TIERNO, F. (Dirs), Laborum, Murcia, 2019.

Resolución de 4 de noviembre de 2013, de la Subsecretaría, por la que se publica el anexo del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior sobre coordinación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social (BOE 8 de noviembre de 2013)-

TÉLLEZ VALLE, V., "Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios", en VV.AA. (GARCÍA PERROTE, I., MERCADER UGUINA, J.R., y TRILLO GARCÍA, A.R.,) Comentarios a la Ley General de Seguridad Social, 2ª ed., Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona (Navarra), 2016.

TREJO CHACÓN, M.F., "Actos de encuadramiento en el SEA", en VV.AA. HIERRO HIERRO, F.J., (Dir.), *Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios: Comentarios a la Ley 28/2011, de 22 de septiembre*, Laborum, Murcia, 2012.

VV.AA., MONEREO PÉREZ, J.L., y CASALE, D., (Dirs.), *A treinta años de la adopción del convenio núm. 150 de la OIT sobre la Administración de Trabajo. Un diálogo entre Europa y América latina*, Granada, Comares, 2010.

Crónicas de actualidad de la ITSS

MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ECONOMÍA SOCIAL

DIRECCIÓN DEL ORGANISMO ESTATAL
INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD
SOCIAL

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES
INSTITUCIONALES Y ASISTENCIA TÉCNICA

NORMATIVA DE INTERÉS

REAL DECRETO 688/2021, DE 3 DE AGOSTO, POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL SOBRE PROCEDIMIENTOS PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR INFRACCIONES DE ORDEN SOCIAL Y PARA LOS EXPEDIENTES LIQUIDATORIOS DE CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, APROBADO POR EL REAL DECRETO 928/1998, DE 14 DE MAYO

El 3 de agosto, se aprobó el Real Decreto 688/2021, publicado en el Boletín Oficial de Estado de 5 de agosto, por el que se modifica el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, una norma de relieve tanto en el ámbito del derecho administrativo sancionador en el orden social como por extensión en el marco del derecho laboral, cuya vigilancia y exigencia de su cumplimiento está atribuido al Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el cual tiene la facultad de iniciar el procedimiento sancionador en el orden social ante la existencia de vulneraciones de la citada normativa.

El principal objetivo que ha inspirado la modificación de la norma ha sido la adaptación del procedimiento sancionador en el orden social en aras de lograr una mayor agilidad, claridad, coherencia y eficacia de éste.

La modificación de este Reglamento no sólo comprende cambios en la tramitación y gestión de procedimiento administrativo ordinario para la imposición de sanciones en el orden social, en lo que a la terminación del procedimiento se refiere, sino que también incluye una novedad en el conjunto del ámbito administrativo sancionador general, al introducir un capítulo, en virtud del cual se regula un nuevo tipo de procedimiento sancionador basado en la actuación administrativa automatizada en el marco competencial de la Administración General del Estado, partiendo de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Es por ello que se ha abordado la regulación específica y adaptada a las particularidades del procedimiento sancionador en el orden social, de una forma terminación, ya contemplada con carácter general y supletorio en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, posibilitándose, previa renuncia al ejercicio de cualquier acción, alegación o recurso en vía administrativa, el pago de la sanción durante la fase de instrucción del procedimiento, en los términos y plazos previstos, con la consiguiente reducción de la cuantía de la sanción en un porcentaje de un 40% y la simplificación del procedimiento.

CORREO ELECTRÓNICO/WEB:
ITSSSGAT@mites.gob.es
www.mites.gob.es/itss

Pº de la CASTELLANA, 63
28071 MADRID
TEL: 91 363.11.63/64/65/30393
DIR3: EA0041787

Asimismo, la regulación de un nuevo procedimiento sancionador promovido por actuación administrativa automatizada no sólo va a permitir la detección de un elevado volumen de incumplimientos, exigiéndose las responsabilidades pertinentes, sino que también va a contribuir a la agilización y simplificación del procedimiento, cuya característica más relevante es la generación de un acta de infracción que da inicio al procedimiento, sin intervención directa de funcionario actuante, a través de medios electrónicos, en concreto a través del sistema de información de la ITSS.

Por otro lado, la modificación efectuada en relación con la distribución de competencias sancionadoras en el ámbito de la Administración General del Estado, incrementará la coherencia y seguridad del procedimiento al atribuirse las competencias sancionadoras, a aquellos organismos que por su naturaleza y funciones venían ejerciéndolas con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2018, de 7 de junio, la cual estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, declarando inconstitucional y nula, entre otros preceptos, la disposición final sexta de dicho Real Decreto-ley, la cual daba nueva redacción al artículo 4.1.a) del Reglamento, relativo a la competencia para sancionar a nivel provincial los incumplimientos en materia de Seguridad Social, competencia de la Administración General del Estado, para adaptarlo a las nuevas infracciones en el orden social que se habían aprobado.

La fecha de entrada en vigor de todas estas novedades normativas será el próximo 1 de enero de 2022.

ORDEN PCM/922/2021, DE 1 DE SEPTIEMBRE, POR LA QUE SE CREA Y REGULA LA COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE COORDINACIÓN PARA EL FUNCIONAMIENTO COHESIONADO DEL ORGANISMO AUTÓNOMO ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

El 4 de septiembre de 2021 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Orden PCM/922/2021, de 1 de septiembre, por la que se crea y regula la **Comisión Interministerial de coordinación para el funcionamiento cohesionado del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.**

La Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, establece como funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, entre otras, la de la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos en distintos ámbitos, como son el sistema de relaciones laborales, la prevención de riesgos laborales, el Sistema de Seguridad Social, en materia de empleo,

migraciones, cooperativas y otras fórmulas de economía social o cualesquiera otros ámbitos cuya vigilancia se encomiende legalmente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La ejecución de dicha legislación, lo que incluye la imposición de sanciones como consecuencia de las infracciones por incumplimiento de la misma, corresponde, en unos casos, a órganos de la Administración General del Estado y, en otros, a órganos de las comunidades autónomas. Por tanto, la actividad que desarrolla la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con independencia de su adscripción orgánica al Ministerio de Trabajo y Economía Social, se reparte entre diversas administraciones públicas y distintos órganos de estas, manteniendo una dependencia funcional de las mismas.

En este contexto, la Ley 23/2015 establece como principios ordenadores básicos del Sistema, entre otros, la «concepción única e integral del Sistema, garantizándose su funcionamiento cohesionado mediante la coordinación, cooperación y participación de las diferentes Administraciones Públicas», así como la «unidad de función y de actuación inspectora en todas las materias del orden social».

La nueva organización de los Departamentos Ministeriales por Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, y la división del anterior Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Migraciones en dos Ministerios exigía una regulación que estableciese las medidas de coordinación necesarias que garantizasen el funcionamiento cohesionado del organismo autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social respecto de las actuaciones competencia de la Administración General del Estado.

Así, con la Orden PCM/922/2021, de 1 de septiembre, por la que se crea y regula la Comisión Interministerial de coordinación para el funcionamiento cohesionado del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se da cumplimiento al mandato contenido en la disposición adicional octava del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de los departamentos ministeriales, dirigido al Ministerio de Trabajo y Economía Social y al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, para establecer las medidas de coordinación necesarias para garantizar el funcionamiento cohesionado del organismo autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, respecto de las actuaciones competencia de la Administración General del Estado, que incluirán, en todo caso, la creación de un órgano de coordinación con la participación paritaria de los mismos.