nº 38 (1er Trimestre 2024)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

Estudio doctrinal sobre la lucha contra el fraude en la Seguridad Social por las instituciones y los Estados Miembros de la Unión Europea

Doctrinal study on the fight against fraud in Social Security by European Union institutions and member states

Miguel Ángel Muñoz Ariza *Funcionario del Cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social.*

Cita Sugerida: MUÑOZ ARIZA, M.Á.: «Estudio doctrinal sobre la lucha contra el fraude en la Seguridad Social por las instituciones y los Estados Miembros de la Unión Europea». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 38 (2024): 255-275.

Resumen

En sintonía con el aumento de la preocupación social e institucional sobre la defensa de los derechos vinculados al trabajo y sobre la prevención, detección y lucha contra las irregularidades que se detectan en las relaciones laborales, se procede a la extrapolación del problema a nivel de la Unión Europea, estudiando la implementación de los dos grandes bloques teóricos de medidas disuasorias y proactivas.

Asimismo, y con la finalidad de efectuar propuestas en España, se analizan los ámbitos objetivos, la estructura de organización y algunas de las medidas implementadas por Francia, Alemania e Italia en la lucha de estos fraudes que arremeten directamente contra las bases de cualquier Estado de Bienestar Social.

Palabras clave

Fraude; Prevención; Trabajo no declarado; Justicia Social; Trabajo Justo

Abstract

In line with the increase in social and institutional concern about the defence of work-related rights and about the prevention, detection and fight against irregularities detected in labour relations, the problem is extrapolated to the European Union, studying the implementation of the two main theoretical blocks of deterrent and proactive measures.

Likewise, and in order to make proposals in Spain, the study analyses the target areas, the organisational structure, and some of the measures implemented by France, Germany and Italy in the fight against these frauds that directly attack the foundations of any social welfare state.

Keywords

Fraud; Prevention; Undeclared work; Social justice; Fair work

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, tanto a nivel social como organizativo, ha ido aumentando cada vez más la importancia del proceder y del prevenir en la lucha contra el fraude en el ámbito social. Cada vez existe más interés por parte del ciudadano que quiere saber cuáles son sus derechos como trabajador y si las políticas de su empleadora se ajustan a lo establecido en la normativa vigente. Numerosos son los casos de fraudes y delitos que se han dado a conocer y han sonado a través de los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales, a reseñar: nodos de empresas ficticias que eluden el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social; relaciones laborales puras enmascaradas en relaciones

Fecha Recepción: 6/9/2023 - Fecha Revisión: - Fecha Aceptación:
Pags. 255-275

mercantiles para reducir costes a través de las figuras del "falso autónomo"[1] o <<free-lance>>[2]; o empresas que infra-cotizan o no cumplen la obligación de dar de alta a los trabajadores. Todas ellas repercuten directamente en menoscabo de unos derechos consagrados de los asalariados que son inalienables a la relación capital-trabajo. El más sangrante es el último comentado, la no alta de los trabajadores o lo también conocido como el trabajo no declarado. Este tipo de fraude es sobre el que se va a centrar este estudio, analizando las medidas que se aplican en los organismos internacionales a los que esta materia les compete, y en algunos de los Estados Miembros que conforman la Unión Europea, a partir de ahora *UE*.

2. LUCHA CONTRA EL FRAUDE DENTRO DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

En un mundo de economía globalizada que pone a prueba la competitividad entre las capacidades de comercio y las relaciones entre productividad y costes de las empresas, provoca que se den desigualdades en las condiciones laborales entre países y propicia focos de fraude que deben ser controlados. La mayor movilidad laboral, la competencia leal entre empresas, el evitar cualquier tipo de maniobra de dumping[3], la sostenibilidad de los sistemas de la Seguridad Social, la inspección de relaciones laborales y mercantiles, y la preservación de los derechos de los trabajadores, entre otros, generan la necesidad de mejorar la eficacia en la lucha contra el fraude, y en este ámbito es vital la coordinación y cooperación entre los Estados. Alrededor de 13,5 millones de ciudadanos de la UE viven o trabajan en otro Estado Miembro y la movilidad dentro de la UE sigue creciendo. La libre circulación de trabajadores y servicios es uno de los pilares fundamentales del Mercado

[1] El falso autónomo se entiende como el producto de aquella relación fraudulenta que la parte empleadora concierta con un trabajador incluido en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos como si se tratase de una relación entre iguales mercantiles, dándose en aquella todas las notas de laboralidad (trabajo voluntario, personal, retribuido, dependiente y por cuenta ajena) descritas en el artículo 1.1 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*. Hacer hincapié que no versa de un simple encuadramiento indebido producido por un error sin intencionalidad, nada más alejado de la realidad, sino que se trata de un acto que emana de la mala fe y del ánimo defraudatorio de la parte del capital que en conjunción con el desconocimiento, o en muchas ocasiones de la resignación, de la parte obrera tiene como finalidad última la reducción de los costes sociales.

[2] El término *free-lance* tiene su origen en el escritor escocés Walter Scott (Edimburgo, 16 de agosto de 1772 – Abbotsford House, 21 de septiembre de 1832) cuando en su famosa novela *"Ivanhoe",* escrita y publicada en 1820*,* se refería a los mercenarios, como soldados libres, que durante la Edad Media ofrecían sus servicios a diferentes ejércitos portando consigo sus propias armas, muchos de ellos especialistas en el arte de las lanzas. De aquellas lides bélicas a estos tiempos aparentemente apacibles, el término se ha acuñado globalmente como una transformación a aquel profesional que presta sus servicios con sus propios medios, de manera independiente, para la ejecución de un objetivo determinado, dándose habitualmente en sectores tecnológicos e informáticos. Sin embargo, en la práctica, se está viendo como desde algunos sectores están efectuando una errónea interpretación de la figura, desencadenando en un claro abuso del derecho. Solo es necesario efectuar unas simples búsquedas en cualquier portal de empleo online, para verificar como sacando bandera de este extranjerismo de moda se encuentran situaciones como la comentada relación del falso autónomo, por ejemplo en el sector comercial; o condiciones de trabajo totalmente ilegítimas como el uso del free-lance durante el periodo de prueba. Se cita textualmente de un anuncio incluido en un famoso portal de empleo: «*la duración del periodo free-lance será de tres meses, el sueldo una vez se esté en nómina y las condiciones para pasar a contrato fijo están claramente definidas por contrato»*. En los últimos años, desde determinados sectores, parece que han emergido "nuevas necesidades" que, según quieren hacer de ver sus promulgadores, no tienen cabida en un sistema legislativo estanco y que no da soluciones al empleo del siglo XXI, pero lejos de los momentos de gloria de algunos adalides de turno, no hay que olvidar que lo que realmente quieren camuflar son fraudes de ley con los que poder evadir sus responsabilidades sociales y económicas, consiguiendo así únicamente el aumento de su propio interés, el crematístico.

[3] Práctica consistente en la competencia desleal, la explotación laboral y la imposición de pésimas condiciones de trabajo para reducir los costes laborales de producción, vender por debajo del precio normal de mercado o precios inferiores al coste con el último fin de eliminar a la competencia y adueñarse del mercado.

Único Europeo[4], ofreciendo a los trabajadores y a las empresas la oportunidad de buscar trabajo y proporcionar servicios en toda la UE.

En este contexto, el 31 de julio del 2019 se creó la denominada *Autoridad Laboral Europea* (ALE)[5], con su sede permanente en Bratislava, Eslovaquia. Una agencia de colaboración entre los Estados Miembros de la Unión Europea, que es responsable de la coordinación, ayuda y mejora de la cooperación entre los Estados, planificando inspecciones conjuntas, llevando a cabo análisis y evaluaciones de riesgos sobre cuestiones transfronterizas relacionadas con la movilidad laboral y actuando como mediadora en los litigios entre países de la UE. Además, la ALE contribuye a garantizar que las normas de la UE sobre movilidad laboral y coordinación de la Seguridad Social se apliquen, facilitando que los ciudadanos y las empresas de toda la Unión se puedan desarrollar en las mismas condiciones dentro del mercado. Para garantizar el ejercicio del derecho de libre circulación y el desarrollo pleno del Mercado Único es necesario el adecuado cumplimiento de la normativa vigente y que su aplicación sea efectiva en los Estados Miembros, requiriendo una cooperación estructurada y un intercambio de información entre las autoridades nacionales competentes para la ejecución de actividades comunes como las inspecciones de trabajo conjuntas o la capacitación del personal nacional sobre las normas de movilidad transfronteriza[6]. Además, habría que destacar la coordinación en puestos transfronterizos de Estados Miembros y su función de apoyo junto con la red de EURES[7] para garantizar el reconocimiento de los derechos de los trabajadores desplazados a otro país de la UE, Islandia, Noruega, Liechtenstein o Suiza, promoviendo las relaciones empresas-trabajadores sin que se produzcan barreras de ningún tipo.

En lo referido a la planificación de inspecciones conjuntas, apuntar que la Autoridad, además de coordinar y facilitar la cooperación transfronteriza y servir de apoyo logístico y técnico, establece protocolos de actuación, proporcionando herramientas, procedimientos eficientes e información específica de gremios sobre los que actuar, detectando así posibles focos de fraude a consecuencia del continuo marco de análisis, propuestas y evaluación de riesgos promovidos por la propia Autoridad, siempre en permanencia de una estrecha colaboración con las autoridades competentes de los Estados Miembros. Colaboración necesaria e indispensable para establecer pautas fraudulentas en determinadas regiones, sectores o causas coyunturales que requieran de una mayor transversalidad, coordinación y apoyo fronterizo. La situación de Ucrania, verbigracia, como desafío que se plantea en relación con las disposiciones de la directiva de protección temporal que se otorga a los ciudadanos ucranianos con acceso directo al mercado laboral de la UE. Las conclusiones de esos análisis son las

[4] El Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero del año 1992 en Maastricht, Países Bajos, y con fecha de entrada en vigor del 1 de noviembre del 1993, considerándose como uno de los tratados fundacionales de la Unión Europea, estableció el marco del actual Tratado de la Unión Europea (TUE). En su artículo 3 que versa sobre los objetivos o la misión de la Unión, ya se establece la creación y promoción del mercado interior, obrando en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, dentro de una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social. Asimismo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en su artículo 26, dicta que la Unión adoptará las medidas necesarias para establecer y garantizar el funcionamiento del mercado interior, consiguiendo un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales esté garantizada.

[5] En inglés, *la European Labour Authority (ELA)*.

[6] Abordando estas cuestiones el expresidente de la Comisión Europea Jean Claude Juncker (Redange-sur-Attert, Cantón de Redange; 9 de diciembre de 1954) anunció la creación de la Autoridad Laboral Europea, alegando que, y se cita textualmente, "*En una Unión de iguales, no puede haber trabajadores de segunda clase. Los trabajadores deben percibir la misma retribución por el mismo trabajo en el mismo lugar.*" Esta es la razón por la que la Comisión propuso nuevas normas sobre el desplazamiento de trabajadores.

[7] En inglés, *The European Employment Services*. Los servicios europeos de empleo. Se trata de una red de cooperación europea entre la Comisión Europea, la Autoridad Laboral Europea y los servicios de empleo de todos los países de la UE, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, que facilita la libre circulación de trabajadores, proporcionando información y servicios de apoyo al empleo a trabajadores y empleadores, mejorando la cooperación y el intercambio de información entre sus organizaciones gubernamentales.

bases sobre las que se desarrollan las campañas periódicas que se lanzan en determinados sectores de actividad con mayor "*score*" o puntuación de probabilidad de fraude, o de sufrir algunos tipos de determinadas irregularidades. En mayor profundidad del ejemplo anterior y como dechado de la actividad divulgativa de la Autoridad, se puede destacar una de las últimas actividades promovidas por la propia ALE en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[8], en la que unieron sus fuerzas para informar de los riesgos del trabajo forzoso, la trata de personas y el trabajo no declarado que afectan a las personas que huyen de la guerra en Ucrania. Unas jornadas en la que se debatieron las prácticas y recomendaciones clave para proteger a los refugiados, mejorando la prevención, el enjuiciamiento, la protección y la cooperación internacional; implementando campañas de sensibilización específicas y aumentando la cooperación entre las fuerzas de seguridad, las inspecciones de trabajo y el poder judicial. Celebradas el 4 de octubre de 2022, en Budapest (Hungría), reunió a las inspecciones de trabajo y a las autoridades policiales de la UE y de otros Estados Miembros que son países de tránsito o destino de los refugiados que huyen del conflicto. Desde el inicio de la guerra, más de 7,5 millones de refugiados ucranianos se han repartido por toda Europa, aproximadamente el 85% de ellos son niños y mujeres, pudiendo verse en riesgo a aceptar trabajos sin las condiciones laborales adecuadas, retirada de documentación, pérdida de derechos inalienables al ser humano, trabajos no declarados, casos de explotación, trabajo forzoso, trabajo infantil o hasta casos de trata de seres humanos.

No obstante, la cooperación no se da únicamente con organismos regulados por el derecho nacional de los Estados Miembros sino también con los regulados por el derecho comunitario. Se trata de convenios de cooperación escogidos de manera estratégica para una mayor y mejor consecución de objetivos. Así, para centrarse en las próximas amenazas específicas en materia de infracciones del orden social colaboran con EUROPOL[9] y EUROJUST[10]; o en materia de transporte con ROADPOL[11] y ECR[12]. La Autoridad también profundiza en su cooperación con las organizaciones de interlocutores sociales y sectoriales y otras partes interesadas, con el fin de mejorar la aplicación y el cumplimiento efectivo de las normas de movilidad laboral, incluyendo la exploración de posibilidades de cooperación con países y organizaciones terceras que sean claves en las áreas prioritarias que requieran de una coordinación transfronteriza. Esta cooperación transfronteriza con otros organismos resulta en mayor y mejor información que se traslada a las actuaciones inspectoras conjuntas o en la mejora de la eficacia en la identificación de irregularidades transfronterizas, aprovechando al máximo el potencial de los análisis y evaluaciones de riesgos y contribuyendo a ampliar su alcance geográfico y sectorial, a buscar sinergias o a promover nuevas posibles iniciativas u otros riesgos sistémicos que ponga en peligro los derechos de los trabajadores y/o el buen funcionamiento del mercado único.

[8] La OIT es la organización del trabajo por excelencia a nivel mundial. Es la única agencia tripartita de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que reúne a representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores de los 187 países miembros integrantes. Tiene como finalidad establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el bienestar en el trabajo. Fue creada en 1919, como parte del Tratado de Versalles que terminó con la Primera Gran Guerra, y reflejó la convicción real de que la justicia social es indispensable para alcanzar una paz universal y permanente.

[9] La Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL), con sede en La Haya (Países Bajos), es el órgano encargado de asistir a los Estados Miembros en la prevención y la lucha contra toda forma de delincuencia, ciberdelincuencia y terrorismo a escala internacional.

[10] La Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (EUROJUST), con mismo lugar de sede que la anterior, facilita la coordinación judicial y la cooperación entre las autoridades nacionales, prestando apoyo en la lucha contra la delincuencia transfronteriza y el terrorismo.

[11] La Red Europea de Vigilancia de Carreteras (ROADPOL) es una organización europea de unidades policiales de tráfico cuya misión principal es velar por la seguridad vial.

[12] La Euro Contrôle Route (ECR) es un grupo de Servicios Europeos de Inspección del Transporte cuyo objetivo es mejorar la seguridad vial, la sostenibilidad, la competencia leal y las condiciones laborales en el transporte por carretera.

Una de las tareas de la Autoridad Laboral Europea es apoyar a los Estados Miembros en la lucha contra el Trabajo No Declarado[13], creando así en el año 2021 un grupo de trabajo permanente, denominado "*Plataforma Europea sobre el Trabajo no Declarado*". En la cual, además de continuar sus actividades de apoyo a los Estados, persigue: sensibilizar mediante campañas informativas y aumentar el conocimiento de la sociedad sobre cuestiones relacionadas con el trabajo no declarado; mejorar aún más la capacidad de los distintos organismos nacionales aprovechando el conocimiento adquirido en otras ramas de lucha contra el fraude, y formando al personal mediante seminarios, talleres y proyectos de aprendizaje mutuo; estudiar tendencias de patrones y desarrollar políticas que ayuden a poder convertir el trabajo no declarado en trabajado declarado; y combatir de una manera más eficaz esta tipología de fraude tan perniciosa para cualquier Estado Social y que socava los derechos más elementales de la parte obrera. Entre los objetivos de la Plataforma Europea se acentúa el de profundizar en la comprensión de los nuevos tipos de trabajo y sectores en los que es necesario enfocar los esfuerzos, por ejemplo la economía colaborativa, el trabajo estacional, los servicios domésticos o del hogar, así como los referidos al HORECA[14]. De este modo, la Plataforma desarrolló a finales del año 2020 una campaña sobre el UDW enfocada en sectores estacionales, teniendo como objetivo principal el promover la declaración del trabajo. Se centró en sectores con alta incidencia de trabajo estacional y alto riesgo de trabajo no declarado, en particular los sectores agroalimentarios, turismo y HORECA, siendo el público objetivo trabajadores y empresas nacionales y transnacionales. Los objetivos específicos de la campaña eran: la sensibilización de los empleadores y los trabajadores estacionales sobre el impacto negativo del trabajo no declarado, así como sus posibilidades de reclamar sus derechos y hacer la conversión a un trabajo declarado a través de la denuncia ante la Inspección de Trabajo; informar a los trabajadores sobre sus derechos a su integridad física, a una protección eficaz en materia de seguridad y a la vigilancia de la salud, a recibir formación en materia de protección y seguridad laboral, a disponer de equipos de trabajo y medidas de protección individual y colectivas, en especial durante la pandemia del Coronavirus, y a una adecuada política de prevención de riesgos laborales; la cooperación y el apoyo entre las autoridades y los interlocutores sociales nacionales encaminados a proporcionar información y asesoramiento sobre la legislación vigente en materias de trabajo y seguridad social; y aumentar la visibilidad del trabajo de la Plataforma. La campaña en redes sociales fue promovida a través del hashtag *#Rights4AllSeasons*. Además, ese mismo año, la Plataforma lanzó *#EU4FairWork*[15], la primera campaña de la UE sobre los beneficios del trabajo declarado. La campaña, que combinó un enfoque virtual a través de las redes sociales con una semana de jornadas presenciales, tuvo como objetivo, además de algunos de los comentados en la campaña anterior, alentar a los responsables políticos a abordar mejor el trabajo no declarado mediante la aplicación de políticas activas y legislar en consonancia, aumentando la cooperación entre los miembros de la Plataforma. Los sectores más afectados incluyen la construcción, la agricultura, el transporte por carretera, el turismo, las obras de renovación o reparación de hogares, la limpieza, la prestación de cuidado de niños y servicios de hotel, restaurante, catering y alimentos. A fin de luchar contra el trabajo no declarado y el fraude en cualquiera de sus formas al Sistema de Seguridad Social, los Estados Miembros han decidido desarrollar una cooperación y asistencia administrativa entre partes basada en la comunicación directa entre los organismos competentes, designando centros nacionales de enlace en cada uno de los Estados Miembros que sirvan como nexos, facilitando así el suministro de información y la transmisión de documentación. A continuación, en el siguiente

[13] En inglés, *Undeclared Work (UDW)*. Se entiende como trabajo no declarado aquella actividad derivada de una relación entre una parte empleadora que ofrece un trabajo y una parte empleada que es quién la desempeña, la cual omite las correspondientes formalidades legales, no siendo informada ni declarada a las autoridades competentes, evadiendo así toda obligación y responsabilidad social y económica. Refiriéndose a actividades ilegales, inmersas en economía sumergida y sin ningún tipo de seguridad jurídica. No se incluyen aquellas actividades cuya declaración no sea obligatoria. En España, las infracciones más comunes del orden social son las faltas de alta a la Seguridad Social y las infracotizaciones, identificándolas como un concepto de Trabajo no Declarado.

[14] Acrónimo referido al sector terciario de Hoteles, Restaurantes y Cafeterías.

[15] El material gráfico de la campaña puede recuperarse en: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1496&langId=en

apartado, se procederá a focalizar en el qué, quién y cómo se procede contra el UDW en distintos Estados Miembros de la UE.

3. TRABAJO NO DECLARADO EN LOS ESTADOS MIEMBROS

El trabajo no declarado afecta a todos los Estados Miembros y por ello constituye una de las cuestiones de interés común en materia de Empleo y Seguridad Social. Según algunos estudios, la economía sumergida representa entre el 7 y el 16 % del Producto Interior Bruto (PIB) de la Unión Europea, es decir, entre el 7 y el 19 % del volumen total del empleo declarado.

El atractivo del trabajo no declarado es de naturaleza económica y de evasión de responsabilidades, ofreciendo a los empresarios, trabajadores por cuenta propia y trabajadores por cuenta ajena, estos últimos en menor medida, la posibilidad de aumentar sus ganancias y reducir sus costes evadiendo los impuestos y las cotizaciones sociales. Sin olvidar de mencionar, por otro lado, el perjuicio que el UDW supone como infra-cotización a nivel individual y la pérdida de recursos del Sistema de Seguridad Social con consecuencia directa en el Estado Social de Derecho[16]. La amplitud y el alcance del trabajo no declarado varían según las características de las economías de los Estados Miembros, fundamentalmente según: las cargas fiscales y sociales; la idiosincrasia de las estructuras industriales; la competitividad de las empresas; el nivel de industrialización de los sectores de actividad; la magnitud de los costes; la lentitud de los procedimientos administrativos; la inadaptación de la legislación a las nuevas formas de trabajo; y la aceptación cultural de la economía sumergida. El trabajo no declarado se detecta sobre todo en los sectores que utilizan mucha mano de obra: los sectores tradicionales como la ganadería, la agricultura, la construcción, el sector servicios, el comercio al por menor, los servicios domésticos; o los sectores que van aceptando la modalidad del teletrabajo que utilizan medios telemáticos e informáticos.

Según una encuesta realizada en la UE durante el año 2019: A) Uno de cada diez europeos dice que han comprado en el último año bienes o servicios que podrían incluir trabajos no declarados. B) Los europeos son más propensos a haber comprado bienes o servicios no declarados para reparaciones o renovaciones del hogar. C) Un tercio de los europeos conocen a alguien que trabaja sin ser declarado. D) La mitad de los europeos perciben un riesgo bajo de ser detectados por las autoridades. Con estos datos, se confirma que el trabajo no declarado es una cuestión de calado, que no se puede obviar, que afecta a gobiernos, empresas y trabajadores en toda Europa y que merece un mayor abundamiento para ir paliando sus graves consecuencias en la totalidad de la sociedad europea, de las que se destaca: la pérdida de recursos públicos que necesita un Estado de Derecho para poder financiar el Sistema Público de Pensiones; las violaciones de los derechos inalienables a los trabajadores; y la competencia injusta y desleal entre empleadores.

Se ha estudiado en diversas formas el por qué, cuales son las razones o la motivación en la elección del trabajo no declarado sobre el declarado. Analizando la relación entre clientes y proveedores de trabajo no declarado, un número creciente de estudios revela que muchos trabajos no declarados son realizados por y para familiares, vecinos o amigos, los conocidos a título de amistad,

[16] Concepto que surge durante la Prusia de *Otto von Bismarck* (Schönhausen, 1 de abril de 1815-Friedrichsruh, 30 de julio de 1898) como propuesta del ideólogo Lorenz von Stein (Eckernförde, 18 de noviembre de 1815-23 de septiembre de 1890), y de manera paralela de Karl Marx (Tréveris, 5 de mayo de 1818-Londres, 14 de marzo de 1883), en el que se proponen mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora. Se abogaba por el otorgar derechos básicos a los trabajadores, el cumplimiento de mínimos necesarios que garantizasen una vida digna para los obreros, y al mismo tiempo que se cuestionaba las bases del sistema capitalista de producción. Lo que ha desembocado, en el más actual, *Estado de Bienestar*, considerándose este un producto de la ciencia política y económica en el que se garantizan el cumplimiento de derechos sociales, como un sistema público de pensiones, la sanidad, la educación o la seguridad.

benevolencia o buena vecindad; siendo, aparentemente, motivos sociales distintos a los puramente crematísticos. Esto contraria a la idea que los clientes y los proveedores de servicios son "*actores económicos racionales*[17]" que se dedican a ese tipo de trabajos por la idea de ahorrar o de ganar dinero. Así, según estos estudios, el motivo principal por el que los clientes optan por el trabajo no declarado es por ayuda, mantenimiento y mejora de las relaciones personales, siendo tan solo el 31% de los casos los que lo eligen por ahorrar dinero. De manera similar, cuando se analizaron los motivos de los proveedores, el 50% declaró que el motivo principal era el dinero; un 22% reconoció que era por cuestiones derivadas de la fidelidad hacia sus clientes habituales; y el 28% para ayudar a su círculo social más cercano. De hecho, en un análisis de unos 45 países, se reveló que los determinantes no económicos tienen un peso más fuerte en la motivación del incumplimiento tributario. Específicamente, muestra que los factores determinantes más significativos son la complejidad administrativa, el nivel de educación, la fuente de ingresos, la equidad y la moral fiscal. En general, los resultados muestran que cuanto menor sean las dificultades administrativas, y cuanto mayor sea el nivel de educación, equidad y moral fiscal, menor será el nivel de incumplimiento.

En los últimos años, y como tónica general, se detecta una política común en todos los Estados Miembros de la Unión Europea: la introducción de diversas medidas para intensificar sus esfuerzos en la lucha contra el trabajo no declarado. La mayoría de ellos aplican medidas de disuasión para influir en el comportamiento de las personas con la implementación de infracciones y sanciones más severas y un cumplimiento más estricto de la normativa, consiguiendo así actuaciones inspectoras más efectivas y una mayor y mejor detección y lucha contra el fraude. No obstante, algunos Estados también están utilizando otras medidas alternativas, como pueden ser el apoyo legal, el asesoramiento jurídico, los incentivos fiscales, las amnistías, la sensibilización de la opinión pública o la facilitación del cumplimiento de las normas existentes con la intención de reducir la incidencia de trabajos no declarados. La mayor parte de la literatura sobre la lucha contra el trabajo no declarado distingue entre dos políticas: por un lado, el enfoque disuasorio, el más expandido, que busca detectar y sancionar el incumplimiento; y, por otro lado, el proactivo, que trata de un proceder emergente que fomenta e incentiva el buen hacer desde el principio, trabajando en su prevención a través de la educación de los actores sociales, permitiendo la transferencia de trabajo no declarado al ámbito declarado, estableciendo herramientas que faciliten un compromiso de *"moralidad tributaria"*[18]; y colaborando en servicios de asesoramiento y apoyo empresarial que ayuden a la difusión en gremios y agentes sociales. Los esfuerzos para abordar el trabajo no declarado han estado tradicionalmente dominados por el enfoque disuasorio, con el efecto dominó que ello conlleva en los núcleos próximos al infractor por el aumento de la probabilidad real y percibida de detección, incluyendo, en ocasiones el aumento de las sanciones y penas para los detectados. Ahora bien, un posible impacto no intencionado del aumento de los castigos, tanto de sanciones como de penas, puede ser la reducción o el empeoramiento de la moralidad tributaria y, por tanto, un aumento no deseado del trabajo no declarado. Un estudio de opinión pública estadounidense revela que la equidad procesal percibida y la capacidad de respuesta en la prestación de un servicio público surgieron como incentivos positivos que incrementaron el compromiso de los contribuyentes con el pago de impuestos, mientras que el aumento de la detección y el castigo de infracciones contribuyeron a reducir el cumplimiento voluntario, concluyendo que un aumento en la severidad percibida por parte del ciudadano puede, por lo tanto, aumentar en lugar de disminuir la evasión fiscal al reducir el respeto por la equidad del sistema. En una encuesta, a ciudadanos australianos, se constata que el aumento de la penalidad solo funciona donde la ética individual o la cultura colectiva como sociedad es débil. Así, en los casos en que las normas estén fuertemente a

[17] En economía, teoría de juegos y teoría de la decisión, un agente racional es aquel que tiene sus preferencias claras, eligiendo siempre su objetivo primordial, el de maximizar u optimizar sus recursos de entre todas las elecciones posibles.

[18] Se define como la motivación intrínseca del propio ciudadano para cumplir voluntariamente con sus obligaciones sociales, tributarias y legales, de acuerdo a la normativa vigente.

favor de la honestidad y la justicia social, las sanciones más estrictas solo pueden ayudar a aumentar la evasión fiscal. Por lo tanto, las sanciones severas y la moralidad tributaria no siempre funcionan bien juntas, dependerá de las culturas y la idiosincrasia de cada sociedad. Respecto al enfoque más proactivo, de refuerzo positivo, con el que se adoptan medidas de prevención para evitar el incumplimiento desde el primer momento, se pueden destacar, además de las ya comentadas, algunas de las siguientes medidas: la introducción de nuevas relaciones de trabajo en el marco normativo; el uso de incentivos fiscales directos e indirectos ante el cumplimiento legal; o el desarrollar iniciativas para garantizar una transición más ágil y fluida al trabajo legal. Hay otros casos en los que se busca la motivación en aquellos que reconozcan el trabajo no declarado y procedan a su correcta regularización, como ocurre con las amnistías, en las que además de eliminar la responsabilidad administrativa y penal de las infracciones y los delitos, se ofrecen servicios de asesoramiento para encuadrar correctamente sus relaciones laborales, y ofreciendo deducciones, bonificaciones y reducciones para terminar de animar a la total inclusión en el orden del trabajo declarado.

Sin embargo, estos enfoques para abordar el trabajo no declarado no son necesariamente excluyentes entre sí, surgiendo diferencias entre las distintas regiones de la UE en cuanto al conjunto de medidas utilizadas para atajar el problema general del trabajo no declarado. De esta forma, se procede a analizar la casuística de algunos de ellos.

3.1. FRANCIA

En el contexto legal francés, la definición de trabajo no declarado se refiere a aquella actividad desarrollada por una persona sin haber sido declarada como profesional, empresa, o empleador, que oculte parte o la totalidad de sus trabajadores durante parte o la totalidad de su jornada laboral. En otras palabras, la definición legal de trabajo no declarado se refiere a dos tipos de fraude: actividad no declarada y empleo no declarado. Si una empresa no está inscrita en el Registro Mercantil (*Registre du commerce*) y en el Registro de Profesiones (*Registre des métiers*) cuando es obligatorio, o si no declara su actividad a los organismos de protección social o a la administración tributaria, se clasifica como actividad no declarada. Si un empleador no hace una declaración a los organismos oficiales para la contratación de sus empleados, no presenta un recibo de salarios por cada empleado, y/o no transmite el número correcto de horas de trabajo, esto se clasifica como empleo no declarado. En los últimos años, se identifican dos tendencias principales, en el creciente número de sanciones por trabajo no declarado y, además, por utilizar extranjeros sin un permiso de trabajo. Por sectores: la construcción, el sector del transporte y el trabajo de temporada en la agricultura son los principales sectores para todas las categorías de trabajo ilegal; mientras que los servicios de HORECA y el sector de alimentación al por menor son los principales sectores en los que se utilizan extranjeros sin permiso de trabajo. El aumento de la competencia y el emerger de nuevos focos de economía sumergida ha llevado a algunas empresas a tratar de preservar sus ganancias a cambio del uso de métodos ilegales, como por ejemplo la cesión ilegal de trabajadores, los cuales en la práctica tienen peores condiciones laborales en comparación con las de la empresa cesionaria; o la infradeclaración del volumen de horas de trabajo. Por zonas geográficas, debe destacarse la situación de las zonas francesas de ultramar. Estas áreas de ultramar tienen un alto nivel de desempleo y pobreza, fuerte inmigración ilegal y, más particularmente en Guyana y Mayotte, y un bajo nivel de educación, factores que pueden explicar el porqué de un alto grado de trabajo no declarado. Según uno de los últimos informes del CESE[19], se están desarrollando algunas tendencias nuevas con respecto al trabajo no declarado, como

[19] El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión están asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, que ejercen funciones consultivas. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es un órgano consultivo de la Unión Europea, que representa a empresarios, trabajadores y actividades diversas (agricultores, consumidores, ONG, profesionales etc.). Constituye lo que se denomina "la sociedad civil organizada". Tiene su sede en Bruselas.

pueden ser los pasantes que son empleados por jóvenes empresas emergentes de "*coworking*[20]"; o en algunos negocios de economía digital que hacen uso del teletrabajo. Con datos de las Uniones para la Recaudación de las cotizaciones de Seguridad Social y Prestaciones Familiares (*Union de recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'allocations familiales*, la URSSAF), 7 de cada 100 empresas de Francia emplean a trabajadores no declarados. Estos datos son confirmados por publicaciones recientes de la Comisión Europea que estimaba que, de los 2 millones de empresas instaladas en Francia, el 7,3% hacían uso del UDW. Y en relación con el resto de países de Europa, la economía sumergida representa el 10,8% del PIB en Francia, mientras que en el resto de los países europeos la escala puede variar del 7 al 16%. Francia está incluida en el grupo de Estados Miembros con menor tasa de economía sumergida, al igual que Alemania, Austria, los Países Bajos, Irlanda y los países escandinavos.

En Francia, las cuatro administraciones u organismos principales a cargo de la lucha contra el trabajo ilegal son: 1) la Inspección del Trabajo; 2) las Agencias de la Seguridad Social[21]; 3) la Policía; y 4) otros departamentos estatales como el tributario y aduanas. El trabajo no declarado está sancionado por el Código del Trabajo tanto con penas de cárcel como con sanciones económicas, diferenciando por el agente infractor y la gravedad de las mismas; por el Código de Comercio con una sanción adicional a la empresas empleadoras infractoras; y por el Código de Seguridad Social que requiere contribuciones sociales adicionales y sanciones.

La Inspección de Trabajo de Francia ha atravesado importantes reformas para mejorar su eficiencia y fortalecer su capacidad de intervención. Anteriormente, se consideraba demasiado generalista, lo que dificultaba las actuaciones para identificar fraudes complejos y la intervención que fuera necesaria. La reforma ha facilitado fortalecer la coordinación y comunicación entre los diferentes niveles de la Inspección de Trabajo (local, regional y nacional). En relación con el trabajo no declarado, las reformas han ido encaminadas a mejorar la detección de nuevos tipos de fraude, siendo la más importante la creación de unidades regionales de control especializadas para apoyar y monitorear la lucha contra el UDW. Estas unidades especializadas actúan para apoyar a las unidades locales que no siempre disponen del tiempo y los recursos suficientes para invertir en la lucha contra el trabajo no declarado. Debido a su amplia distribución regional por la que pueden cubrir grandes zonas geográficas, pueden identificar más fácil y ágilmente los casos de trabajo no declarado que no solo afectan a un solo centro de trabajo, sino que pueden buscar sinergias entre varias regiones y así poder atajar el mismo problema que está deslocalizado. Además, la reforma introdujo el Grupo Nacional de Seguimiento, Apoyo y Control (*Groupe national de veille, d'appui et de contrôle*, el GNVAC) que apoya los servicios locales en temas de importancia nacional. El Grupo no está focalizado al UDW, sin embargo, ha sido su enfoque principal desde su creación. Este grupo nacional es visto como un punto central de monitorización muy útil para identificar nuevos fraudes complejos y también para responder a solicitudes de otros servicios relacionados con la lucha contra el fraude. Centra su atención principalmente en determinados sectores de actividad sobre los que existen sospechas de ser focos fraudulentos; coopera con la Gendarmería para prestar apoyo en tareas de control del trabajo ilegal y coordina investigaciones de la policía judicial.

Respecto al papel de la Policía a través de la Oficina Central de Lucha contra el Trabajo Ilegal (*l'Office Central de Lutte contre le Travail Illégal*, la OCLTI), su función principal es la de intervenir en la lucha contra todas las formas de ilegalidad en el trabajo, además de servir de apoyo a la oficina

[20] Concepto de trabajo colaborativo creado en el año 2.005 en San Francisco, fruto de los cambios en la economía, que se traduce en espacios de trabajo conjunto entre profesionales independientes.

[21] Se integran por las Agencias de Bienestar Social. Las URSSAF son las Uniones para la Recaudación de las cotizaciones de Seguridad Social y Prestaciones Familiares, que son un conjunto de organismos que se encargan de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social en Francia.

central de inmigración ilegal. Como organización central, la Agencia también se encarga de coordinar la acción en las grandes operaciones contra el trabajo ilegal, intercambiar información sobre sus actividades y acordar sus modalidades de intervención, pudiendo darse como lugar idóneo para el intercambio de buenas prácticas. También coopera, en el ámbito local, con los Comités Operativos Departamentales Antifraude (*Comité Opérationnel Départemental Anti-Fraude*, los CODAF) que más adelante se comentarán. La OCLTI trabaja en colaboración estrecha con la Misión Interministerial de Coordinación Antifraude (*Mission interministérielle de coordination anti-fraude,* la MICAF). La MICAF se convierte en el principal organismo encargado de dirigir y coordinar las diferentes entidades dirigidas a la lucha contra el fraude. Sus competencias van más allá del trabajo ilegal e incluyen todo tipo de fraude, como puede ser el fraude fiscal. Sin embargo, dos tercios de su trabajo se centran en el trabajo ilegal. Para ello, la MICAF colabora con las principales administraciones estatales y organizaciones de Seguridad Social, así como con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Sus misiones se pueden resumir en mejorar los servicios de coordinación y el uso compartido de sistemas de información y comunicación entre administraciones; contribuir al conocimiento sobre el fraude a través de talleres y cursos de formación; coordinar la función de vigilancia de las prácticas laborales y las acciones implementadas para analizar su evolución y progreso hacia la detección, prevención y lucha contra el fraude; y contribuir a la recuperación de recursos, impuestos y contribuciones sociales.

En relación con los CODAF, estos comités regionales están para dar una respuesta global y concertada contra todo tipo de fraude social. Su misión fundamental es la de mejorar el conocimiento recíproco entre los organismos, organizar operaciones conjuntas e intercambios de información, ofreciendo formación y compartiendo experiencias para mejorar la eficacia de todos los organismos. Por ejemplo, en una de las últimas campañas conjuntas de la Inspección de Trabajo con la colaboración de los CODAF, de la realización de actuaciones inspectoras en explotaciones agrarias se encontraron falsos autónomos, trabajadores en prácticas en situación irregular, actividades ficticias e incumplimientos sobre condiciones básicas de trabajo como salarios mínimos, descansos, horas máximas de trabajo, condiciones irregulares y hasta situaciones infra-humanas. En los últimos años, los CODAF han detectado más del 25% de las infracciones laborales relacionadas con el trabajo no declarado, junto a las operaciones gestionadas por cada organización.

Con todo ello, las instituciones francesas han procedido a implementar algunas buenas prácticas, entre las que se citan las siguientes:

— Creación de una base de datos de patrimonio nacional. Gracias al buen entendimiento entre las partes y a la coordinación entre entidades en la concesión de datos, se ha creado un archivo virtual compuesto de relaciones de actividades, información bancaria, y datos de aseguramiento privados, a nivel nacional, con los que se podrá realizar un tratamiento automatizado, facilitando las tareas de control y recuperación de recursos. Así, gracias al tratamiento masivo de datos, también se ha logrado mapear los sectores de actividad para poder evaluar las zonas de riesgo y estudiar los posibles nodos de fraude.

— Instauración de una tarjeta obligatoria de identificación profesional de actividad para cada empleado de la construcción. A través de este método, se busca controlar y poder detectar con rapidez el trabajo no declarado en el sector de la construcción, y la oportunidad de detener y suspender de inmediato cualquier ayuda o concesión gubernamental que la empresa infractora esté recibiendo.

— Establecimiento por decisión judicial de poder incluir a los agentes fraudulentos en una "*lista negra*[22]" de interés público por un periodo de hasta dos años. Esta sanción adicional, ante el incumplimiento de las normas sociales y fijada a consecuencia de un proceso judicial, tiene un fuerte impacto en el atractivo de la marca a nivel del consumidor y en la imagen de la empresa como agente económico, ya sea como parte empleadora o como agente comercial con otras empresas. El objetivo final de la medida es garantizar la transparencia sobre las prácticas fraudulentas de las empresas, ejemplarizando la posición totalmente contraria hacia cualquier práctica que socaven los derechos laborales del modelo social, y completando así una batería de medidas de carácter disuasorio impulsadas por el Gobierno francés en materia de lucha contra el fraude dentro del ámbito social.

En este contexto, el marco legal francés se ha reforzado fuertemente en los últimos años con la reforma de la Inspección de Trabajo, dando una mayor respuesta a fraudes cada vez más complejos y gracias a la creación de unidades específicas, ahora hay unidades por cada región más próximas a la realidad social del ciudadano. Se han conseguido controles más efectivos, se ha fortalecido la coordinación entre actores y se ha proporcionado a la lucha contra el fraude más medios para poder combatir la cantidad de nuevos retos que aún se plantean en un corto-medio plazo.

3.2. ALEMANIA

En Alemania, el UDW comprende tanto los servicios o trabajos no declarados por parte de empleadores, empresarios y autónomos, que no cotizan al Sistema de la Seguridad Social (en alemán *Sozialversicherungsystem*), incumpliendo sus obligaciones sociales; como aquellos que incumplen sus obligaciones fiscales; además de los beneficiarios de prestaciones sociales que las compatibilizan con trabajos en economía sumergida, no comunicando estas actividades ante las Autoridades de Seguridad Social competentes[23], en el caso de la prestación por desempleo gestionada por la Agencia Federal de Empleo (*Bundesagentur für Arbeit*). Asimismo, la Ley también se aplica a las personas que no han declarado sus actividades económicas de acuerdo con la Ley de Regulación del Comercio e Industria, así como a aquellos negocios y artesanías que no están registrados en el Registro de Comercio Especializado, excluyendo aquellos trabajos o servicios de construcción o reparación concertados por el cabeza de familia respecto de su vivienda o aquellos desempeñados por buena vecindad. Según un informe del Eurobarómetro[24], las infracciones más comunes consisten en la infra-cotización; el uso abusivo de mini-empleos[25] cuando en realidad se pagan y se trabajan más horas que

[22] Lista publicada en la página web del Ministerio francés de Trabajo, Pleno Empleo e Integración. Recuperada de: https://liste-noire.travail-emploi.gouv.fr/index.html

[23] Dependientes del actual Ministerio alemán Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, *Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).*

[24] Las encuestas del Eurobarómetro son el instrumento de sondeo oficial utilizado por el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y otras instituciones y agencias de la UE para controlar periódicamente el estado de la opinión pública sobre cuestiones relacionadas con la Unión Europea, así como las actitudes sobre temas de carácter político o social. El proyecto se inició en 1974 dentro de la Comisión Europea y desde entonces, ha evolucionado y se ha expandido significativamente con diferentes herramientas de encuesta. En 2007, el Parlamento Europeo inició su propia serie regular de encuestas Eurobarómetro, centrándose en temas específicos del Parlamento Europeo. La combinación de la amplia gama de temas tratados de manera constante durante mucho tiempo, la regularidad de las publicaciones y la cobertura geográfica hacen del Eurobarómetro una fuente única de conocimiento e información en la Unión Europea.

[25] También conocidos como mini-trabajos o *Mini-jobs.* Se tratan de una modalidad legal de relación laboral habitual en Alemania, en la que se realizan pocas horas, 43,33 al mes como máximo; se perciben unos emolumentos máximos de hasta 520 € al mes: y en la que como trabajador con un mini-empleo no tiene que contribuir a la Seguridad Social y está exento del impuesto sobre la renta. En estas relaciones, la parte empleadora tiene que abonar unas cuotas sociales muy reducidas en comparación con un trabajador a jornada completa. Este tipo de empleos, en general, son desarrollados por mujeres que buscan temporalmente una conciliación de la vida laboral y familiar, no obstante, y

las declaradas; el incumplimiento de normas mínimas de condiciones de trabajo, como pueden ser en materia de pago de vacaciones, exceso del tiempo diario de trabajo, o condiciones de seguridad y salud en el trabajo; y la falsedad de las horas declaradas trabajadas. Asimismo, como irregularidades reincidentes también hay que mencionar: los incumplimientos y falsedades en la obligación de registro de comercios, negocios y artesanías; los Falsos Autónomos (*Scheinselbstständigkeit*); o la infra-declaración de ingresos por parte del trabajador por cuenta propia, suponiendo un fraude fiscal y contra el Sistema de Seguridad Social. Conforme a los resultados de las autoridades de control, los focos con mayor *score* o probabilidad de fraude en el trabajo no declarado se sitúan en los siguientes sectores: construcción, HORECA, empleados del hogar, servicios de transporte, tanto de pasajeros como de paquetería, silvicultura, soporte de ferias y exposiciones, e industrias cárnicas. La incidencia del trabajo no declarado en el sector de empleados del hogar es muy alta. Según datos del Panel Socioeconómico Alemán[26], más del 90 % de los hogares que emplean a una empleada doméstica, no declara a la trabajadora, estando el número de *mini-jobbers* en hogares al alza.

A juzgar por las patronales y las asociaciones, los altos costes laborales y los niveles impositivos son las principales razones que motivan el UDW. El trabajo no declarado está relacionado con el interés indivisible de la parte empleadora de pagar menos impuestos y cuotas sociales; y de la parte obrera de no declarar el trabajo si ello supusiera una suspensión o extinción de la condición de beneficiario en prestaciones sociales, sin olvidar la correspondiente connivencia punible entre empleador-trabajador y el yacimiento de economía sumergida que este tipo de fraudes conlleva. Según un estudio del Instituto de Investigación Económica Aplicada de la Universidad de Tubinga, se estima que la economía sumergida gira en torno a más de un 10%, aproximadamente, del Producto Interior Bruto del país. Las patronales también consideran las restricciones en el acceso laboral para los inmigrantes como un factor importante para el trabajo no declarado y el empleo ilegal, suponiendo en la práctica para este colectivo salarios bajos, peores condiciones laborales y, en consecuencia, las mayores ganancias que pueden obtener las empleadoras a través de la fórmula "peores condiciones laborales es igual a mayores beneficios".

En relación a los Organismos actuantes, hay que mencionar que la competencia en materia de inspección está asumida por cada uno de los estados federales que componen la República Federal de Alemania, los cuales tienen total autonomía para organizar su Inspección de Trabajo propia. No obstante, a nivel nacional, la Ley para combatir el trabajo no declarado (*SchwarzArbg*), le confiere y le asigna las funciones de investigación a la unidad de Control Financiero del Trabajo No Declarado (*Finanzkontrolle Schwarzarbeit*, la FKS). La FKS, dependiente del organismo de Aduanas (*Zoll*), es la organización principal que lleva a cabo controles y actuaciones inspectoras sobre el terreno, tanto de oficio o en contestación a las solicitudes de otras instituciones, promoviendo así relaciones directas de intercambio de información y yendo más allá de compartir información y archivos, fomentando la cooperación interpersonal entre todas las instituciones interesadas. De sus funciones de verificación se pueden destacar las siguientes: el cumplimiento de las obligaciones de comunicación de inicio de la actividad laboral; la procedencia de las altas de los trabajadores a la Seguridad Social; las relativas a la legalidad de los permisos de trabajo, la cesión legal de trabajadores, las condiciones mínimas de trabajo; y las exigencias referidas al cumplimiento de las obligaciones fiscales y tributarias. Está autorizada a realizar inspecciones no anunciadas, teniendo cualquier agente social la obligación de cooperar y participar activamente en el desarrollo de las actuaciones inspectoras. Para tal fin tienen

según fuentes oficiales alemanas, en la práctica la transición de esa temporalidad a una jornada normalizada resulta sumamente difícil, convirtiéndose así, en muchas ocasiones, en una forma permanente, y en otras tantas ocasiones en una práctica abusiva del derecho.

[26] El Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) es una encuesta longitudinal de aproximadamente 15.000 hogares que opera en la República Federal de Alemania desde el año 1.984. La encuesta es realizada por el Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) de Berlín. Las variables incluyen la composición del hogar, el empleo, la ocupación, los ingresos, la salud y los indicadores de satisfacción.

potestad de acceder a los centros de trabajo, siendo conscientes que cualquiera que no participe o no facilite la labor en una inspección, por ejemplo, al no proporcionar información o al no permitir el acceso a la propiedad, comete una infracción administrativa de obstrucción, pudiendo ser sancionado por ello. Además de la iniciación del procedimiento sancionador, promueven la regularización de los actos ilegales que observen. Si se detectan delitos, la FKS inicia los procedimientos preliminares y lleva a cabo las investigaciones oportunas. En el procedimiento preliminar, la FKS tiene las mismas potestades que las autoridades policiales.

Asimismo, respecto a otros organismos gubernamentales con competencia en el ámbito se pueden destacar: los Servicios de Auditoría de Seguros de Pensiones[27] (*Die Prüfdienste der Rentenversicherung*, los DSRV) como responsables de rastrear el trabajo no declarado y de reclamar el reintegro de daños y perjuicios que correspondan; cada una de las autoridades fiscales de los *Länder*[28], de quienes es responsabilidad la detección del fraude fiscal; o la propia Agencia Federal de Empleo, ya comentada anteriormente, encargada de rastrear el abuso en las prestaciones de empleo. Una reforma normativa propició el otorgarle a las autoridades de los *Länder* más competencias para el control en materia de registro de empresas, teniendo que informar cuando se detecte alguna irregularidad sospechosa o posible foco fraudulento a la FKS, la cual será la competente en llevar a cabo más investigaciones.

La lucha contra el trabajo no declarado ha sido objeto de una amplia cooperación entre varios organismos e instituciones: la Administración Federal de Aduanas, los seguros de pensiones y accidentes, las agencias recaudadoras de la Seguridad Social, las oficinas de trabajo, las oficinas de impuestos, las oficinas de los Länder para la seguridad en el trabajo, la policía de los Länder, las instituciones a cargo de extranjeros, el Registro de empresas y comercio… y así una larga lista de instituciones que han logrado que a nivel regional y local, hayan podido establecer sendas de cooperación y colaboración directa entre los distintos organismos del ámbito. Se fomenta la cooperación compartiendo información, capacitación, aprendizaje, visitas, principios comunes, en general, un intercambio regular de experiencias a todos los niveles. En cada *Länd* y a nivel regional se han constituido multitud de grupos de coordinación entre las diferentes instituciones.

Así, en relación con las medidas implementadas, se basan en un enfoque disuasorio, con un mayor control en las empresas y a los trabajadores; con el establecimiento de infracciones y sanciones más severas que desincentivan las costumbres y usos fraudulentos, mejorando en consecuencia la prevención y la detección de la lucha contra el fraude. La severidad dependerá de si existe una infracción administrativa o un delito penal, por ejemplo, retener las contribuciones sociales a pagar por parte del empleado será perseguido como un delito penal, mientras que otras acciones se tratarán como infracciones administrativas. Las sanciones administrativas por infracciones relacionadas con el trabajo no declarado pueden ascender hasta los 500.000 euros, verbigracia, el empleo ilegal de extranjeros o la remuneración inferior al salario mínimo. Respecto al control del salario mínimo, llevado a cabo por parte de la FKS, antes de la introducción del salario mínimo nacional, se empleaban salarios mínimos sectoriales, a fin de evitar el dumping salarial y la práctica con la inmigración ilegal. Fue en 2015 cuando se estableció el salario mínimo a nivel nacional, iniciándose en cuantía de 8,50 euros la hora, que ha venido aumentándose hasta alcanzar los actuales 12 euros la hora. Otra medida preventiva fue la de incentivar las declaraciones de trabajo, siendo este el fundamento del fomentar los mencionados mini-empleos. Para promover los mini-empleos registrados y prevenir el

[27] Los DSRV son mantenidos conjuntamente por todas las instituciones de seguros de pensiones, entre otras funciones, intercambia gran volumen de datos con muchas instituciones a nivel nacional e internacional.

[28] Se trata de cada uno de los 16 estados federales en los que desde 1990 se descentraliza la República Federal de Alemania. Tienen personalidad jurídica propia y tienen la exclusividad competencial en algunas de las materias que le confiere la carta magna del ordenamiento jurídico alemán: la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*).

empleo ilegal, se simplificó el procedimiento administrativo de contratación de empleados del hogar, facilitando el registro del contrato laboral y el abono de unas cotizaciones sociales de cuantía inferior al resto de sectores. Sin embargo, aún se estima que el trabajo no declarado de los empleados de hogar sigue siendo muy alto. En cuanto al éxito de las medidas, el trabajo no declarado en sí ha disminuido, consiguiendo que el promedio de horas semanales trabajadas en trabajo no declarado también se haya reducido. No obstante, sobre la eficacia de los mini-empleos para prevenir el trabajo no declarado, los sindicatos argumentan que los resultados producidos son lo contrario a lo que se desea conseguir, induciendo a que los trabajadores eventuales realicen más horas de las pactadas en los mini-contratos de trabajo, dando muestras de evidencias que en la práctica demuestran que los mini-empleos han aumentado el trabajo no declarado, sustituyendo, además, algunos puestos de trabajo a jornada completa, con el perjuicio que ello conlleva a la seguridad jurídica de los trabajadores y a las arcas de la Seguridad Social.

Entre las buenas prácticas realizadas por las entidades alemanas, se puede destacar las fructíferas redes de coordinación inter-operativas entre los distintos organismos públicos, consiguiendo en la práctica herramientas ágiles de intercambio de información, así como un amplio consenso entre los interlocutores sociales, y la implementación de las alianzas sectoriales y regionales para combatir el trabajo no declarado.

Por último, respecto a los desafíos pendientes, siguen existiendo dificultades para cobrar con éxito todos los créditos y/o las deudas de aquellas organizaciones e individuos que han permitido parte del trabajo no declarado. La aceptación de la opinión pública de abordar el trabajo no declarado también debería ser de orden imperativa, ya sea mediante el fomento de la moralidad tributaria o mediante el concienciar a la sociedad para que alcancen a comprender los perjuicios en que desemboca el trabajo no declarado, siendo necesario para poder enfrentarse al aumento de los mini-empleos en fraude de ley. A nivel organizativo, ante el déficit de recursos humanos que sufrían las administraciones competentes, y tras una evaluación por parte del poder ejecutivo, se ha tenido a bien realizar un aumento significativo de personal para la Administración Federal de Aduanas, intensificando así la labor inspectora de la FKS y los controles sobre los salarios mínimos. Los sindicatos también están a favor de ampliar las competencias de la FKS para controlar las condiciones de trabajo, proponiendo, por parte de las asociaciones de artesanos, un mejor y mayor control de las actividades no declaradas.

4. ITALIA

En Italia, desde una perspectiva legal, el trabajo no declarado es cualquier actividad laboral remunerada que no ha sido declarada ante las autoridades competentes, como el Instituto Nacional de Seguridad Social[29] (en italiano, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*, el INPS), el Instituto Nacional del Seguro contra Accidentes de Trabajo[30] (*Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro*, el INAIL), la Agencia Tributaria o los Servicios de Empleo. En la República Italiana, un foco de especial interés en el UDW deriva del trabajo a tiempo parcial. Según un estudio realizado por el ISTAT, una quinta parte de los contratos a tiempo parcial se tratan de trabajos a tiempo completo no declarados, con los otros tipos distintos de fraude que ello conlleva como la infra-declaración, el abono de parte de salario en efectivo en fomento de la economía sumergida, y la declaración de una jornada de trabajo de hasta un 40 % inferior a la jornada de trabajo efectiva y real. A esto hay que añadir, que en la práctica esas horas que no son declaradas son abonadas a cambio

[29] El INPS cumple ahora este año 2.023 su centésimo vigésimo quinto aniversario, naciendo en el año 1.898 con la fundación de la Caja Nacional del Seguro de Invalidez y Vejez de los Trabajadores, con el objetivo de asegurar a los trabajadores contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte. El INPS actualmente gestiona la liquidación y el pago de las pensiones, las prestaciones y el nivel asistencial de la Seguridad Social.

[30] .El INAIL es el organismo público que gestiona los seguros obligatorios de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

de un salario inferior en comparación con el de un trabajador declarado. Según el Eurobarómetro, el empleo fraudulento de inmigrantes es cada vez más común en Italia. El trabajo no declarado entre los inmigrantes afecta principalmente a hombres, mientras que la distribución por géneros en el empleo irregular se sitúa en torno al 50% entre mujeres y hombres. Esto es debido a que los trabajadores masculinos tienden a ser empleados en los sectores donde el UDW tiene mayor incidencia, como puede ser la agricultura y la construcción. En cuanto a la edad, se concentra en el tramo que comprende entre los 25 y los 34 años de edad. Respecto a la ubicación, el trabajo no declarado está concentrado en el sur de Italia, mientras que el empleo irregular se concentra en regiones del norte del país. Los inmigrantes con menos educación están más expuestos al riesgo de ser explotados y de sufrir situaciones de necesidad que les obliguen aceptar estos fraudes de ley. Un fenómeno peculiar que ocurre en Italia es el *Caporalato*[31]. Se produce principalmente en la agricultura, siendo este un sector en el que tradicionalmente ha tenido un alto *score* por tratarse de una actividad con altos niveles de trabajo no declarado debido a su estacionalidad y multitud de movimientos de altas y bajas diarios. Según el ISTAT, se estima que el UDW ocupa en la construcción más de un 10 % del total de los empleos en el sector, en la agricultura más de un 30 %, y en los empleos del hogar más de un 40 %.

En esta ocasión, los principales argumentos del UDW en Italia se pueden agrupar en: A) el factor económico, permitiendo maximizar los beneficios evadiendo las cargas fiscales y sociales que la declaración del trabajo conlleva; B) el factor administrativo, la no declaración del trabajo puede ser favorecida por las modalidades flexibles de trabajo, como el trabajo a tiempo parcial, el teletrabajo, y por la generalización de la subcontratación, lo que hace que sea más fácil para los empleadores el abuso del derecho, dificultando su control; C) el factor cultural, en algunas zonas, principalmente en el sur de Italia, la economía sumergida y el trabajo no declarado están normalizados, siendo percibidos como un apoyo recíproco o hasta de buena vecindad entre las partes, entre empleadores y empleados. Según el Eurobarómetro, más del 30% de los encuestados cree que los impuestos y las cotizaciones sociales son demasiado altas; similar porcentaje a los que argumentan que el nivel de UDW es tan alto por la falta de puestos de trabajo estables; mientras que más del 20% consideran que los salarios de los trabajos declarados son demasiado bajos. Algunas fuentes indican que el acrecentamiento de la inmigración se trata de un factor más a considerar en el análisis del trabajo no declarado, aumentando aún más el dualismo del mercado laboral entre trabajo declarado y no declarado, ya que

[31] El Caporalato es un fenómeno que normativamente se conceptuó en Italia como una actividad de intermediación abusiva en la colocación de la mano de obra. Se trata de un reclutamiento ilegal de trabajadores, mayoritariamente agrícolas, a través de la figura de un tercero, un mediador (el *Caporal)*, a menudo vinculado a organizaciones criminales y/o mafiosas, que les consigue un trabajo no declarado por salarios muy bajos, tratándose en su mayoría de trabajadores en situación de necesidad o en riesgo de exclusión social, que en su generalidad son inmigrantes irregulares, a cambio de descontarles un porcentaje de sus emolumentos en concepto de comisiones. Se trata de una forma extrema, muy cercana a la esclavitud ya que el pago final por hora está rondando de 2,5 a 3 euros. Sus víctimas son personas que se encuentran en una situación de preocupante vulnerabilidad tanto en el plano económico como social: extranjeros, en general irregulares, o desocupados que tienen una necesidad extrema de trabajar. Aún compitiendo en un mundo globalizado, la agricultura italiana ha seguido manteniendo su competitividad a nivel mundial, gracias, según algunos autores apuntan, a las irregularidades generalizadas, los delitos y las costumbres fraudulentas que rodean al campo italiano. El *Caporalato* está incentivado por las necesidades estacionales de este sector que precisa una gran concentración de trabajadores en jornadas muy breves. Dándose principalmente en el sector primario aunque en los últimos tiempos también se ha extrapolado a sectores como la construcción, la hostelería o el servicio doméstico. El resultado son salarios muy bajos, omisiones de todo tipo de responsabilidades, pérdida de derechos inalienables al ser humano, trabajos no declarados, y casos de explotación. El *caporal* llega a quedarse con el 50 e incluso el 60% del jornal del trabajador, ya de por sí inferior al salario contemplado en la negociación colectiva. Así, en la práctica, han llegado a encontrarse con salarios medios de entre 20 y 30 euros por jornada laboral, y con una duración de entre 8 a 12 horas diarias, resultando vinculados el fenómeno migratorio con los territorios controlados por las organizaciones mafiosas, que han ido extendiéndose desde el sur de Italia hacia el norte del país. (Consultado de un texto doctrinal de David Lantarón Barquín, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Cantabria.)

las necesidades de los inmigrantes los obligan a aceptar cualquier tipo de trabajo, independientemente de las condiciones en las que se lleve a cabo.

Respecto a los Organismos actuantes, el trabajo no declarado es abordado principalmente por el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales (*Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, el LPS) a través de la Inspección Nacional del Trabajo[32] (*l'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, la INL). La Inspección Nacional del Trabajo está destinada principalmente a llevar a cabo una acción de control en el campo de la legislación laboral, de seguridad social, de seguros y de seguridad y salud en el trabajo. La coordinación, planificación y ejercicio de la actividad de inspección se lleva a cabo mediante el intercambio de datos con el INPS, el INAIL y la Agencia Tributaria. Para evitar la duplicidad de intervenciones, la Inspección Nacional del Trabajo, a través de sus divisiones territoriales (Inspecciones Territoriales e Interterritoriales del Trabajo), se coordina con los servicios de inspección de las Autoridades Locales de Salud y las Agencias Regionales de Protección Ambiental. Además, la INL cuenta con el apoyo de un comité *ad hoc*, la Comisión Central de Coordinación de Vigilancia, afianzando así la cooperación de representantes del INAIL, del INPS, de los *Carabinieri,* de Hacienda, y de las organizaciones sindicales y patronales. El LPS ha realizado multitud de acuerdos de información y cerrado convenios de actuación conjunta para facilitar la tarea que les atañe a sus organismos dependientes. Los convenios versan desde la información de propiedades de bienes de cualquier tipología, tanto muebles como inmuebles, hasta la cooperación con la Policía de Finanzas (*Guardia di Finanza*) y los *Carabinieri*.

En cuanto a las medidas referidas en el país alpino, han coexistido las medidas disuasorias y proactivas. Respecto al primer enfoque, se han utilizado, principalmente: A) sanciones administrativas que, cuya gravedad depende de la duración de la infracción agravándose en caso de menores de edad, y que pueden complementar las sanciones económicas con suspensiones totales de la actividad; B) sanciones civiles, en casos de falta de comunicación de alta, falta de pago, pagos irregulares o evasión fiscal y de las contribuciones de la Seguridad Social; C) sanciones penales, reguladas por el Código Penal, como el trabajo infantil, el empleo sin permiso de trabajo o la explotación de los trabajadores. Como ejemplo en este bloque se puede mencionar la creación de un nuevo fraude respecto al empleador en los casos del fenómeno del "*Caporalato*", sancionando así tanto al intermediario como al empleador que explota a los trabajadores en situación de necesidad. Y, respecto a las proactivas, reseñar: A) el uso de incentivos fiscales; B) la implementación de actividades de apoyo legal para prevenir el trabajo no declarado; C) el asesoramiento jurídico. De este último bloque, y siendo algunas de ellas ejemplos de buenas prácticas, cabe destacar las siguientes medidas:

— Uso de incentivos fiscales. El bono de trabajo, ya derogado, se impulsó para fomentar la declaración del trabajo inmerso en economía sumergida. Introdujo un sistema de remuneración que los empleadores podían usar para pagar a los trabajadores discontinuos. El trabajador no tenía que pagar ningún impuesto ni abonar cuotas sociales pero el tiempo sí les computaba para el cálculo de pensiones. El legislador lo sustituyó por dos tipos de medidas, el libro de familia (*libretto di famiglia*) concertado entre un cabeza de familia y un empleado del hogar; y el contrato ocasional, firmado por una parte empleadora, con no más de cinco empleados, para cualquier trabajo excepto para el sector de la construcción. Este tipo de contratos tiene los mismos beneficios sociales y fiscales para empleadores y trabajadores que el Bono anterior.

[32] La INL, con sede en Roma, es un organismo que tiene personalidad jurídica de derecho público y goza de autonomía administrativa, organizativa y contable bajo la tutela del Ministerio del Trabajo y Políticas Sociales. Dotada de su propio Estatuto y en funcionamiento desde el 1 de enero de 2017, la Inspección Nacional del Trabajo lleva a cabo las actividades de inspección, planificando y coordinando a nivel central y territorial la supervisión de la legislación laboral y social, así como en materia contributiva y de seguros. En el año 2.021 se han ampliado sus competencias, inicialmente limitadas únicamente al sector de la construcción, abarcando ahora todos los sectores productivos.

— Amnistías. En la década de los 90 se implementaron los denominados contratos de realineación para alentar a las empresas a actuar legalmente en una simbiosis de cooperación entre las empresas, los sindicatos y la administración pública. Posteriormente se ha visto promovido otro tipo de amnistía pero en esta ocasión enfocada a la regularización de trabajadores extranjeros irregulares. Entre los años 2.001 y 2.003, el gobierno italiano implementó una ley conocida como la "Campaña de Regularización" que permitió a los trabajadores y empresas no declaradas regularizar su situación a cambio de abonar de manera reducida los impuestos y las contribuciones sociales durante tres años, así como el poder efectuar las correspondientes liquidaciones complementarias. A los trabajadores por cuenta propia no declarados se les permitió dos opciones: A) declarar sus irregularidades y pagar inmediatamente todos los impuestos y las contribuciones sociales de manera reducida; o B) realizar una regularización gradual mediante un plan de aplazamiento de cuotas. En el caso que estos fuesen incumplidos, los trabajadores serían sancionados con el pago del 100% de lo adeudado, en lugar de la cantidad reducida.

— Asesoramiento jurídico. La INL ha puesto en marcha una herramienta estratégica de prevención, con el objetivo de difundir la cultura de la legalidad mediante la programación y ejecución de acciones de prevención y promoción, a través de reuniones de difusión, información y actualización, sobre las principales novedades en materia de legislación laboral, seguridad social y seguridad en el trabajo, dirigida a empleadores, trabajadores, organizaciones sindicales, patronales y a otras organizaciones profesionales. Otro ejemplo de este tipo se puede observar en los Centros Urbanos Operativos para la Mejora Económica (*Centri Urbani Operativi per la Riqualificazione Economica*, los CUORE) que se crearon en el año 1.999 sobre la base de un acuerdo entre el municipio de Nápoles y la Universidad Federico II para investigar el entorno empresarial local. Esta investigación reveló que el principal problema del mercado laboral local en Nápoles no era el paro sino la economía sumergida. Actualmente, los CUORE consisten en una red de centros donde se ofrecen servicios vecinales en barrios en riesgo de exclusión social, siendo su público objetivo los pequeños profesionales y las micro-empresas no declaradas, con la finalidad de potenciar su crecimiento y así declaren su actividad. Una vez identificados, los CUORE ofrecen información y asesoramiento para facilitar la formalización. Los trabajadores del proyecto monitorean de cerca cada paso en el proceso para asegurar que la empresa siga el camino acordado hacia la regularización, adaptando los pasos a las necesidades de cada empresa. Como resultado, se han creado consorcios empresariales para brindar ayuda y capacitación, organizar ferias comerciales, proteger la originalidad de sus productos y ofrecer asistencia en la internacionalización de sus mercados. Esto crea más incentivos para que las empresas o los individuos legitimen sus negocios, permitiéndoles competir en el mercado declarado por motivos distintos que la reducción de costos en la mano de obra y, a su vez, haciendo que contrarresten su necesidad percibida de continuar de manera oculta. Desde su éxito en Nápoles, la iniciativa ha comenzado a replicarse en otras partes de Italia.

Y, por último, como desafíos pendientes, indicar el mayor que tiene Italia, que no es otro que el trasfondo cultural, ya que la aplicación de cualquier norma, medida o cambio político no será completamente efectivo mientras que el Trabajo no Declarado no se considere un problema socioeconómico. Teniendo también que solucionar el nexo entre el UDW y la inmigración irregular, provocado, fundamentalmente por el *Caporalato.*

5. CONCLUSIONES

El trabajo no declarado, en cualquiera de sus vertientes, pone al Sistema de Seguridad Social, a los empleadores y a los trabajadores en multitud de riesgos. El UDW socava al sistema público, la protección social y a la cohesión social, teniendo una incidencia crucial en las finanzas públicas por las pérdidas que implica en términos de ingresos fiscales y de cotizaciones sociales. Esta situación crea un círculo vicioso en la medida en que el Estado aumenta los gastos para seguir garantizando unos servicios públicos para todos, con el perjuicio de no ser todos los que aportan para su mantenimiento, dándose, además del mayor gasto, una pérdida de ingresos a través de la economía sumergida. Los derechos y seguridades a nivel individual también se ven afectados, resultando que los trabajadores no declarados no tienen subsidio de desempleo, ni seguro de accidentes laborales ni reconocimiento de su trabajo de cara a los periodos cotizados para cualquier tipo de futura pensión de la Seguridad Social. Los trabajadores no declarados que oficialmente son personas inactivas se ven privados de todos los beneficios sociales derivados del trabajo con un contrato formal, recibir una formación especializada, tener un perfil específico de carrera, o aumentar sus salarios y mejorar sus condiciones laborales conforme a las mejoras de la normativa, no pudiendo asimismo, justificar la preciada experiencia en un mercado laboral que le dificultará obtener otro tipo de trabajo ante la falta de pruebas demostrables en el desempeño de su actividad. Respecto a la sectorización, ha quedado patente que el UDW se trata de un problema en todo tipo de sectores económicos, tanto dentro de los países como a través de las fronteras, estando en el ranking el empleo del hogar, el sector primario y el terciario.

Así pues, es importante luchar eficazmente contra el trabajo no declarado, teniendo que establecer una estrategia definida. Los enfoques comentados para abordar el UDW, el disuasorio y el proactivo, no son necesariamente excluyentes entre sí. Se puede perfeccionar la detección y lucha contra el fraude en relación con quienes incumplan u omitan sus obligaciones sociales; a la par que apoyar y asesorar jurídicamente a los distintos activos del mercado y mejorar en la educación social de la ciudadanía.

Pero y algunos se preguntarán, ¿cómo, entonces, se puede elevar el nivel de moralidad tributaria? Una táctica para lograrlo podría ser realizar campañas de sensibilización e información, mejorando la educación de base e inculcando desde pequeños los perjuicios del trabajo no declarado, tanto como sociedad como a nivel de persona, siendo el fraude cosa que nos atañe a todos, no solo al que a veces parece ser un ente invisible, incorpóreo, que no siente ni padece y que a veces se hace llamar Estado del Bienestar… Además, se podrían hacer campañas específicas de formación e información en focos o sectores de elevado *score* fraudulento, dirigido a trabajadores, personas potenciales, organizaciones sindicales, patronales y todo otro tipo de asociaciones vinculadas a la actividad y al trabajo. En ocasiones, los trabajadores están sufriendo o han sufrido algún tipo de irregularidad y no son conscientes debido a su desconocimiento en la materia, por eso es importante que estas campañas, además de informar de las consecuencias del UDW, fuesen destinadas a darles algunas herramientas en forma de consejos, recomendaciones o sugerencias para que puedan detectar la irregularidad o saber dónde han de acudir en casos de posible acto fraudulento. Si la moralidad tributaria se mantiene alta, la sociedad se involucra en la asunción de sus responsabilidades, pero si por lo contrario la moralidad disminuye, aumenta el incumplimiento por partes de unos actores que no se ven si se sienten identificados ni representados en un sistema justo y equitativo. La equidad y la justicia percibidas del sistema tienen un impacto significativo en la moralidad tributaria. La equidad se refiere a la medida en que las personas creen que están pagando lo que les corresponde, vinculado con el término de justicia, referido a si los ciudadanos reciben los servicios públicos que creen merecer conforme a los impuestos y tributos que aportan; lo que se denomina como *justicia procesal*, es decir el grado en que las personas creen que el sistema público los ha tratado de manera respetuosa, imparcial y responsable. Las personas que sienten que han sido tratadas de una manera

procesalmente justa por parte de una organización, son más propensas a confiar en esa organización y más inclinadas a aceptar sus decisiones y seguir sus instrucciones. Dado que la moralidad tributaria está altamente correlacionada con el nivel de conocimiento tributario, una forma potencial de mejorar la moralidad tributaria, y por lo tanto el cumplimiento, también sería mejorar el conocimiento fiscal. En otras palabras, un método exitoso para prevenir la evasión fiscal es proporcionar más conocimiento a segmentos más amplios de la sociedad, con el fin de mejorar la ética fiscal y la concepción de la sociedad sobre la justicia del Sistema.

Otra medida es posibilitar una desgravación directa en el impuesto sobre la renta a las familias que utilicen mano de obra declarada para tareas domésticas específicas, como obras de mantenimiento o reparaciones. Esto ya se aplica en los empleos del hogar de otros países de la UE como Francia, Italia, Finlandia o Alemania. Y esto mismo, es lo que se ha impulsado en España de cara al impuesto sobre la renta de las personas físicas del ejercicio 2022, aprobando las deducciones por obras de mejora de eficiencia energética en viviendas. En este caso, para su disfrute se requiere la justificación del importe de la deducción "*mediante tarjeta de crédito o débito, transferencia bancaria, cheque nominativo o ingreso en cuenta en entidades de crédito, a las personas o entidades que realicen tales obras, así como a las personas o entidades que expidan los certificados energéticos"*. Fomentando, de esta forma, el trabajo declarado, en detrimento de la economía sumergida. La Comisión Europea concluye con respecto a tales iniciativas que han colaborado en alentar a más personas para aprovechar la oportunidad de reparar sus hogares legalmente a cambio de disfrutar de ese aliciente, teniendo el efecto deseado, que se optase más por el trabajo declarado ante algo que podría haberse realizado de manera irregular. Así, la finalidad última de estas medidas de educación e implementación de incentivos fiscales no es más que la de fomentar una moralidad tributaria y social entre los diversos agentes que conforman el mercado de trabajo. Se tratan de medidas que buscan un compromiso social que conciencie a todas las partes interesadas logrando la estabilización de la equidad y la justicia redistributiva que debería predominar para llegar a los términos del Bienestar Social.

De esta forma, y teniendo en cuenta que las medidas a implementar no pueden ser las mismas en todos los Estados Miembros, debiéndose adaptar a sus singularidades y a la idiosincrasia de cada país, en España se podrían valorar las siguientes medidas:

— Desarrollo de un banco de conocimientos de todas las instituciones. En huida del corporativismo y con un enfoque cooperativista, hay que plantear que si realmente se quiere abordar la lucha contra todo tipo de fraude es elemental que exista una estrategia única, obteniendo y compartiendo el conocimiento de todos los ámbitos, independientemente del organismo o la agencia de la que sean propiedad esos datos. Y el ejemplo se ha visto en el apartado de Alemania donde existe una única organización que aglutina el conocimiento de todas las otras entidades, siendo este un importante paso adelante en la lucha contra el trabajo no declarado. Este desarrollo también sería posible en la Unión Europea, siendo los Estados Miembros los agentes activos que puedan aprender con el conocimiento, con su valor añadido y sobre las experiencias de otros países para saber sobre lo que funciona y lo que no, y sea posible así que no se cometan los mismos errores. Asimismo, también se podría efectuar la publicación de las listas negras de empresas con malas praxis en el ámbito, igual que efectúa el país vecino de capital parisina como anteriormente se ha descrito.

— Programas de apoyo y asesoramiento legal. Aparte de fomentar la moralidad tributaria, ya desarrollada anteriormente, otra forma de abordar esta cuestión sería el fomento de programas de apoyo y asesoramiento legal destinado principalmente para las pequeñas y medianas empresas (las PYMES) que conforman el 99.8 % sobre el total de empresas

que existen en España[33]. Programas de desarrollo que brinden microcréditos, asesoría, tanto laboral como fiscal, capacitación y/o apoyo a empresas emergentes, con énfasis en el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). En esta tendencia de uso de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, promovida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y fomentada, aún más si cabe, de manera precipitada por los efectos del COVID, coge más fuerza que desde esos mismos poderes públicos se facilite y se forme para que estas empresas emergentes aprendan por sí solas a comunicarse con las Administraciones a través de las Sedes Electrónicas, sin necesidad de intermediarios, cuya cuestión última también podría revisarse con la intención de simplificar y evitar que se llegue a la denominada *burocracia digital*[34]. Se trata de simplificar los procedimientos administrativos y reducir los costes que limitan la creación y el desarrollo de las empresas, especialmente las que empiezan y a las pequeñas y medianas empresas.

— Dotación de más medios en la lucha contra el fraude. Hay que reconocer que los medios técnicos son adecuados en calidad al poder trabajar con las últimas tecnologías informáticas, aunque insuficientes en cantidad. No obstante, como se comentaba, para combatir el fraude es vital la definición de una estrategia clara y contundente, y para ello es necesario que se efectúe una toma de decisiones que demuestren con actos, no con palabras, esa concreción real de la voluntad política a través de la asignación de recursos humanos en unos departamentos ministeriales con una media de edad muy elevada y muy mermada por el déficit de personal y por la carga de trabajo acumulada ante unas últimas asignaciones competenciales de criterio dudoso y dignas de otro estudio que aquí no compete. Como ejemplos del nivel de crispación solo hay que echar un vistazo rápido en los noticiarios de los últimos meses viendo como desde todos los departamentos públicos del ámbito laboral y de Seguridad Social se han ido convocando huelgas pidiendo que se busquen soluciones inmediatas a las promesas incumplidas y a los problemas generados directamente por la inacción u omisión de los distintos agentes políticos que han ido desfilando durante los últimos 30 años. Como ejemplo de ello, se pondrá el capital humano del Organismo Estatal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Con la oferta pública de empleo de este año 2023 se prevé que habrá unos 2.332 funcionarios actuantes en total, dándose un ratio a nivel nacional de 20.500 habitantes/empleado público. Mientras tanto en Italia, aun teniendo los problemas coyunturales que posee y que han sido identificados en su apartado, disponen de un ratio de 16.500 habitantes/empleado público, bastante mejor que el de España. De esta forma, con datos objetivos, se puede apreciar que aun siendo insuficientes en ambos casos pero queda demostrado que es necesario que la lucha contra el fraude se fomente de manera decidida y proporcional.

Para finalizar, esto cobra aún más sentido si en miras hacia el futuro se encuentran retos tan difíciles de superar como pueden ser la lucha contra el empleo irregular; el uso abusivo y en fraude de ley del falso autónomo; o los fraudes emergentes relacionados con la transformación digital de la economía. Lo que obliga a reforzar la sostenibilidad presente y futura del Sistema Público Español de Seguridad Social; el fortalecimiento de la competencia leal entre empresas y la concesión de una mayor seguridad jurídica para todas las partes que integran el mercado laboral, mereciendo este uno de los principios básicos del ámbito: la Justicia Social.

[33] Según los últimos datos publicados por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Como puede verse en línea en: https://industria.gob.es/es-es/estadisticas/paginas/estadisticas-y-publicaciones-sobre-pyme.aspx

[34] La burocracia digital se refiere a la tendencia que puede sufrir la adaptación a las tecnologías digitales para automatizar los trámites administrativos, hacia una conversión de procesos complejos o duplicados que se vuelvan igual de ineficientes que cuando eran realizados en papel.

6. BIBLIOGRAFÍA

Las fuentes bibliográficas que se han consultado para la realización de este estudio han sido las siguientes:

Muñoz Ariza, Miguel Ángel. *Financiación y sostenibilidad del sistema español de seguridad social (Revista de Derecho de la Seguridad Social nº 19 (2º Trimestre 2019).* Disponible en: www.laborum.es/revsegsoc

Página web de la Unión Europea. Recuperado de:https://european-union.europa.eu/index_es

Página web de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/homepage.html

Página web de la Comisión Europea. Recuperado de:https://commission.europa.eu/index_es

Página web del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Gobierno de España. Recuperado de:https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/home.aspx

Página web de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Recuperado de:https://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm

Página web del Ministerio francés de Trabajo, Pleno Empleo e Integración. Recuperado de:https://travail-emploi.gouv.fr/

Página web del Ministerio alemán Federal de Trabajo y Asuntos Sociales. Recuperado de:https://www.bmas.de/DE/Startseite/start.html

*Página web del Ministerio italiano de Trabajo y Políticas Sociales.*Recuperado de:https://www.lavoro.gov.it/Pagine/default.aspx

Lantarón Barquín, David. *Caporalato: Enseñanzas de una denominación de origen italiana de una mal "trasnacional".* Extraído de la XIII Reunião Científica Trabalho Escravo Contempo Contemporâneo e Questões Correlatas. 2020, Universidade Federal do Maranhão (UFMA), San Luis.