

Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social [BOE n.º 311, de 27-XII-2012]

Lucha contra el empleo irregular y fraude a la Seguridad Social

En el marco de las sucesivas reformas estructurales que se han ido aprobando en los últimos años se inscribe el Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social para el período 2012-2013, aprobado por el Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012. Junto a la articulación de un elenco de medidas de carácter organizativo y administrativo, su desarrollo legislativo se efectúa finalmente a través de la reforma del Código Penal (Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre) para atajar el fraude fiscal y a la Seguridad Social y, asimismo, mediante la aprobación de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre.

Son varias las razones que permiten explicar la adopción de modificaciones e instrumentos correctores de las distintas normas legales que se han visto afectadas por la norma que en estas páginas se comenta. No son precisamente nuevas las conductas fraudulentas en el ámbito del empleo y de la Seguridad Social, sin duda favorecidas por la disposición de un régimen un tanto obsoleto de responsabilidades penales, administrativas y laborales frente a actuaciones indebidas en este campo. Es insistente desde hace algunos años la demanda de mayor eficacia que ha de presidir la regulación sancionadora en el orden social y la intervención de la Inspección de

Trabajo. Pero es en estos momentos, ante la preocupante coyuntura económica que nos asola, cuando la labor del legislador se desenvuelve al dictado de las exigencias de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas, cuando de forma más acuciante se han dispuesto ciertos medios para intensificar el control y atajar con mayor dureza las actuaciones incumplidoras de las obligaciones previstas en el ámbito sociolaboral.

La propia Exposición de Motivos no pierde la oportunidad de señalar que tales conductas, «profundamente injustas e insolidarias», avivan la segmentación del mercado de trabajo y comportan un importante perjuicio para los derechos de los trabajadores afectados, pero también para el conjunto de la sociedad. Son evidentes las repercusiones que el empleo sumergido y las actuaciones irregulares provocan en autónomos y empresas que sufren una competencia desleal al cumplir fielmente con sus deberes y, a su vez, su pernicioso impacto sobre los ingresos del sistema de la Seguridad Social, ya de por sí maltrechos a raíz de la caída de las cotizaciones y el aumento de la partida destinada a pensiones y prestaciones por desempleo.

Estructurada en cinco artículos, la Ley introduce modificaciones en el Estatuto de los Trabajadores (ET), la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), La Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) y, como era de prever, cambios de mayor significación en la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo (LIT), pues es a este servicio público, encargado de vigilar el cumplimiento de las normas laborales, al que se le otorga un especial protagonismo en orden a la consecución de los objetivos marcados: detectar y corregir los supuestos de empleo irregular y fraude, así como exigir las responsabilidades correspondientes.

Entre las medidas adoptadas, se refuerza la exigencia de responsabilidad al empresario principal en los supuestos de subcontratación empresarial. Tras la reforma, éste responderá solidariamente de las obligaciones en materia de Seguridad Social contraídas por los contratistas y subcontratistas, no ya durante un año, sino durante los tres años que prosiguen a la finalización del encargo. Con todo, esta garantía no se aplica en el caso de las deudas de naturaleza salarial, manteniéndose en este supuesto el plazo de un año. Paralelamente, aunque queda pendiente de desarrollo reglamentario, la Ley anuncia la creación de un sistema de consulta telemática sobre el cumplimiento de obligaciones con la Seguridad Social, cuyo objeto será el de facilitar a las empresas principales el acceso a dicha información relativa a los contratistas y subcontratistas.

Además, se impide ahora que la conformidad al acta de infracción y liquidación expedida por la Inspección de Trabajo ante una deuda por cuotas no ingresadas a la Seguridad Social pueda suponer una reducción automática del 50% de la sanción que corresponda. En aras del respeto al principio de proporcionalidad, dicha reducción únicamente será aplicable cuando la cuantía de la liquidación supere a la cuantía de la sanción propuesta inicialmente. Se trata de que la consecuencia pecuniaria ligada a la comisión de infracciones no comporte, en términos reales, mayor rentabilidad que el cumplimiento de las normas desatendidas.

Para garantizar un mayor control, en situaciones de suspensión del contrato y de reducción de jornada –en ambos casos por causas económicas, técnicas, organizativas, de producción o derivadas de fuerza mayor–, el empresario estará obligado a comunicar a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo, antes de que se produzcan, las alteraciones en el calendario o en el horario inicialmente previsto para cada uno de los trabajadores afectados. Téngase en cuenta que la inobservancia de dicha imposición constituye una infracción grave, previsión complementaria a la calificación como muy grave de la conducta empresarial que da ocupación al trabajador en el período afectado por la reducción de jornada o la suspensión de su contrato.

Por otra parte, con el claro propósito de fortalecer su importante labor fiscalizadora, la norma impone una mayor colaboración con la Inspección de Trabajo por parte de las Administraciones Públicas, el Consejo General del Notariado y las mutualidades de previsión social. A

su vez, la Inspección podrá acceder a toda la información de libros, registros o documentos que las empresas conserven en formato electrónico para justificar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones. Los datos que de este modo se obtengan, almacenados en soporte informático, tratable, legible y compatible con los de uso generalizado, permitirán a la Inspección cotejar dicha información con la que obra en poder del resto de organismos públicos. Por último, en relación a la reforma de la LIT, se amplía el plazo de duración de las actuaciones inspectoras en supuestos que revistan una especial dificultad y complejidad (ya sean debidas al volumen de operaciones, a la dispersión geográfica de las actividades, o cuando así lo determine una norma reglamentaria).

La reforma también incide sobre determinados tipos infractores en materia de Seguridad Social y sobre los criterios de graduación de sanciones. Precisamente, la realización de ciertos ajustes en la LISOS –y en el correspondiente Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones en el orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social– pretende combatir las contrataciones ficticias, la obtención y disfrute fraudulento de prestaciones, así como la aplicación indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales. Entre otras medidas, se procede a tipificar ciertas conductas consideradas ahora actuaciones infractoras (como la comunicación fuera de plazo de los datos, certificados y declaraciones que las empresas deben proporcionar a las entidades oportunas) y se incrementa la cuantía de las sanciones ante situaciones de economía irregular que afecten a un grupo de trabajadores.

Finalmente, la Ley 13/2012 incluye en sus Disposiciones finales una batería de medidas entre las que cabe destacar: a) la recuperación para las empresas de inserción y personas con discapacidad de ciertas bonificaciones eliminadas por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad; b) la creación, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, de una Unidad especial de colaboración y apoyo a los Juzgados y Tribunales y a la Fiscalía General del Estado, dependiente orgánica y funcionalmente de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo.

El Gobierno deberá evaluar anualmente, presentando al Congreso de los Diputados los resultados de dicha estimación, la eficacia y eficiencia del conjunto de medidas, planes e instrumentos articulados para atajar el empleo irregular y el fraude. Esta tarea, precedida de la consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más significativas, permitirá enmendar los fallos y diseñar nuevas actuaciones más convenientes para el alcance de los objetivos perseguidos.

ROSA M.ª MORATO GARCÍA
*Profesora Ayudante Doctora de Derecho
del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Salamanca*