

I. DISPOSICIONES GENERALES

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

5329 *Resolución de 11 de abril de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de abril de 2018, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el período 2018-2020.*

El Consejo de Ministros, en su reunión del día 6 de abril de 2018, ha adoptado un Acuerdo por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el período 2018-2020. A los efectos de dar publicidad al mencionado Acuerdo, esta Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social ha resuelto disponer la publicación del mismo en el «Boletín Oficial del Estado» como anexo a la presente Resolución.

Madrid, 11 de abril de 2018.—El Subsecretario de Empleo y Seguridad Social, Pedro Llorente Cachorro.

ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL PARA EL PERÍODO 2018-2020

En la legislatura anterior la Inspección de Trabajo y Seguridad Social fue uno de los elementos más activos del Plan de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, aprobado por Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012. En la presente legislatura, en una coyuntura social y económica distinta, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social debe ampliar la priorización de sus actuaciones para abarcar materias del conjunto de las que forman la función inspectora, desarrollar el nuevo modelo de Inspección establecido por la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y avanzar en la modernización y uso de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones aplicadas a la actuación inspectora.

El Congreso de los Diputados, el 19 de septiembre de 2017, aprobó una Proposición no de Ley por la que insta al Gobierno a elaborar, en colaboración con las comunidades autónomas y los agentes sociales, una estrategia que incluya medidas normativas y planes de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En cumplimiento de lo anterior, se ha elaborado un Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el periodo 2018-2020, con la doble finalidad de reforzar la Inspección y estructurar las actuaciones inspectoras de forma concreta y evaluable. Además, el Plan contempla las prioridades del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la presente legislatura, con actuaciones para la calidad del empleo, las dirigidas al refuerzo de la sostenibilidad y suficiencia del Sistema de la Seguridad Social, y la inserción e integración de los inmigrantes vinculada al empleo, y presta especial atención a los retos derivados de las nuevas formas de organización empresarial, y a la actuación de la Inspección en materia de igualdad y no discriminación.

Todos los compromisos que se deriven de la aplicación del referido Plan quedan condicionados a las disponibilidades presupuestarias existentes en el ejercicio en curso y en los ejercicios siguientes, de acuerdo con la senda de consolidación fiscal fijada por el Gobierno, y en caso de actuaciones para las que resulten competentes las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, lo recogido en el Plan tendrá carácter potestativo.

Dicho Plan Estratégico se ha acordado con las comunidades autónomas, y se ha sometido a la consideración de los agentes sociales que han aportado observaciones y sugerencias.

En su virtud, a propuesta de la Ministra de Empleo y Seguridad Social, el Consejo de Ministros en su reunión del día 6 de abril de 2018, acuerda:

Aprobar el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el periodo 2018-2020, que se adjunta como anexo.

ANEXO

Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (2018-2020) Una Inspección al servicio de la calidad del empleo

Índice del documento

1. Introducción.
2. Evaluación del Plan de Lucha contra el Fraude: Actuación de la Inspección.
3. Contexto y orientación del Plan Estratégico.
4. Los objetivos estratégicos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
5. Desarrollo del plan estratégico:

Eje 1: Actualización de la Organización y Funcionamiento.

Eje 2: Calidad en el Servicio.

Eje 3: Eficacia en la Actuación.

Eje 4: Asistencia Técnica y Mediación.

6. Anexo I: Informe de Evaluación del Plan de Lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude a la Seguridad Social 2012-2017.

7. Anexo II: Cuadro de Seguimiento.

1. *Introducción*

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social atesora una trayectoria y experiencia más que centenaria en la vanguardia de la garantía del cumplimiento de la normativa social en España, desde su ya lejana creación por el Decreto de 1 de marzo de 1906.

La actual posición de la Institución como referencia en el mundo de las relaciones laborales se debe a la constante adaptación de la Inspección a las circunstancias cambiantes de la realidad social con las que ha convivido en este largo periodo que ha culminado con la aprobación de la Constitución de 1978, y con el reconocimiento por ésta de determinados derechos y libertades laborales y sociales.

La intervención pública que desarrolla la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sigue siendo, hoy como antaño, indispensable para afrontar con eficacia los problemas que motivaron su nacimiento, tales como el (excesivo) tiempo de trabajo o la (falta de) seguridad y salud laboral; y también aquellos otros que han ido surgiendo después, muy especialmente los derechos de protección social inherentes al trabajo, cuyo mantenimiento exige constante y renovada atención y vigilancia, evitando las prácticas de trabajo no declarado, que es un trabajo sin derechos y que compromete la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social.

Por otra parte, asistimos a intensas transformaciones de nuestro modelo productivo, en el que emergen con inusitada celeridad, con el uso extensivo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la generalización de la digitalización y el desarrollo creciente de la denominada «economía de las plataformas», nuevas formas de organización de la actividad o incluso relaciones de trabajo de nuevo cuño, de difícil conceptualización, que demandan un especial esfuerzo para su entendimiento y asimilación, que podrían exigir adaptar la normativa y que exigen impulsar la capacidad para detectar los abusos que a veces se producen al amparo de estas nuevas prácticas y, sobre todo, la voluntad, la energía y los medios necesarios para combatirlos.

Finalmente es preciso poner de relieve la creciente diversidad de la población laboral y las repercusiones derivadas en materia de igualdad de trato y no discriminación, factores

que, además de tener una dimensión propia, están presentes en el potencial deterioro de las condiciones de trabajo de determinadas personas. Por ello la Inspección debe seguir siendo capaz de ofrecer respuestas eficaces para lograr mayores niveles de inclusión laboral en condiciones de igualdad.

Desde otro punto de vista, la Inspección contribuye al crecimiento económico, pues solo desde el respeto común a las condiciones que establece la normativa se favorece el desarrollo de la empresa, y la competitividad en condiciones de igualdad.

Solo puede haber un futuro mejor, más prosperidad económica y mayor bienestar social, con más empleo, pero con empleos de calidad y con derechos. Ahora y en los próximos años, la Inspección es, y debe serlo aún con mayor intensidad, una de las herramientas más efectivas, valiosas y potentes de que disponemos para la consecución de este objetivo inderogable.

Muestra de ello es que la Inspección viene realizando en torno a más de un millón de actuaciones anuales, en concreto, según datos de 2017 pendientes de consolidar, en dicho periodo se realizaron 1.012.232 actuaciones en 2017, se inspeccionaron 539.624 centros de trabajo, extendiéndose actas de infracción por importe de 279 millones de euros, habiéndose afluado más de 86.989 empleos irregulares, transformado en indefinidos 92.925 contratos temporales de trabajo en fraude de ley, y llevado a cabo expedientes liquidatorios por importe de 944 millones de euros.

Actividad realizada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Total nacional

Concepto	Año 2017
1. Actuaciones	1.012.232
2. Centros de trabajo inspeccionados	539.624
3. Importe actas de infracción (millones de euros)	279
4. Importe expedientes liquidatorios (millones de euros).	944
5. Empleo afluado.	86.989
6. Contratos transformados en indefinidos	92.925

En este escenario, dentro del conjunto de las intensas reformas estructurales que el Gobierno de la Nación está propiciando a través de los sucesivos programas nacionales, un elemento esencial en la reforma de la Inspección la pasada legislatura ha sido la aprobación de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la cual, además de reforzar institucionalmente a la Inspección y adecuarla definitivamente al Estado de las Autonomías, renueva su compromiso de servicio público, en respuesta a la creciente demanda social de intervención pública en la mejora constante de las condiciones de trabajo, y consolida la institución como una administración moderna, cercana y transparente, en sintonía con los principios contenidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Mediante la configuración de la Inspección como organismo autónomo, además de permitir su mejor acomodo al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, logra un más correcto y equilibrado desarrollo de los planes generales y específicos que conciernen a ambas Administraciones, sin perder de vista que el objetivo último de su actuación es la satisfacción del interés general, que cristaliza en el cumplimiento escrupuloso de su importante función social.

El Gobierno tiene la firme convicción de que la reforma de la Inspección, iniciada por la Ley 23/2015, de 21 de julio, debe continuar y materializarse en el futuro inmediato, dotando a la Inspección de mayores medios y estructuras más efectivas en todos los ámbitos funcionales y territoriales a que se extiende su vigilancia y control, para avanzar en la optimización de su funcionamiento y afianzarla como instrumento unificado de vigilancia del cumplimiento de la normativa del orden social en todo el territorio español en

consonancia con el principio de unidad de mercado que garantizan los Tratados de la Unión Europea.

Este convencimiento es compartido por el Congreso de los Diputados, que el 19 de septiembre de 2017 ha aprobado una Proposición no de Ley por la que insta al Ejecutivo a realizar una evaluación de las medidas contenidas en el Plan de Lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude a la Seguridad Social de 2012 y, a partir de esa evaluación, a elaborar, en colaboración con las Comunidades Autónomas y los agentes sociales, una estrategia que incluya medidas normativas y planes de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

2. *Evaluación del Plan de Lucha contra el Fraude: Actuación de la Inspección*

El Consejo de Ministros del 27 de abril de 2012 aprobó un Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social para el periodo 2012-2013, con la finalidad de reforzar los mecanismos de control y prevención de este tipo de actuaciones.

Se trataba de poner en práctica un Plan integral que tuviera un alcance mayor que los objetivos que anualmente se marca la Inspección en sus Planes Integrados de Objetivos, y que permitiera adoptar tanto medidas normativas, como instrumentos de coordinación entre distintos organismos y servicios con competencias en materia de Seguridad Social y, en general, de todo tipo de prestaciones públicas.

Se marcaron los siguientes objetivos:

- Impulsar el afloramiento del empleo irregular, con un efecto regularizador de las condiciones de trabajo y de generación de recursos económicos a la Seguridad Social.
- Corregir la obtención y el disfrute de las prestaciones por desempleo en fraude de ley, particularmente en aquellos supuestos en que se constituyen empresas ficticias para poder acceder a aquéllas o donde se compatibiliza de manera irregular su percepción con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.
- Aflorar posibles situaciones fraudulentas, principalmente en casos de falta de alta en la Seguridad Social de trabajadores, y en el acceso y la percepción de otras prestaciones del sistema de la Seguridad Social.
- Combatir los supuestos de aplicación y obtención indebidas de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.

En diciembre de 2014 se presentó al Congreso de los Diputados una primera evaluación del Plan de lucha contra el fraude relativa al periodo 2012-2013.

Debido a los buenos resultados obtenidos, se continuó con la puesta en marcha de la segunda parte de dicho Plan en la segunda mitad de la legislatura, en el periodo 2014-2015, y su ejecución ha proseguido en 2016 y 2017.

Además de medidas normativas, institucionales y de concienciación y colaboración social, el Plan contenía una serie de medidas estructurales a aplicar por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de las que pueden destacarse:

- Se dotó a las Direcciones Territoriales de estructura organizativa para luchar contra el fraude.
- Se crearon grupos especializados de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social en determinadas Inspecciones Provinciales de Trabajo.
- Se creó la figura del Inspector de Trabajo Delegado en las Comunidades Autónomas con mayor volumen de actuación, potenciado las inspecciones realizadas por la Dirección Especial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre las empresas de ámbito nacional.
- Se creó una Unidad especial de apoyo y colaboración con los Juzgados y Tribunales y con la Fiscalía General del Estado.
- Se orientaron y planificaron campañas de actuación basadas en principios de eficacia y eficiencia para incidir en aquellos sectores y actividades donde se presumía la existencia del fraude a la Seguridad Social o el empleo irregular de trabajadores.

- Se intensificaron las actuaciones de control de la contratación mediante la modalidad fija discontinua en la industria.
- Se intensificaron las actuaciones de control sobre empresas deudoras insolventes con actividad y las actuaciones de derivaciones de responsabilidad en el pago de cuotas en materia de Seguridad Social a otros responsables distintos del responsable directo.
- Se aprobó un Plan integral de control de subcontratistas, que previó un control integral, intensivo y piramidal de la estructura de subcontratación por equipos inspectores.

Las numerosas medidas del Plan de lucha contra el fraude se pueden resumir en tres palabras: reformas, medios y coordinación.

Reformas legales, incluida una reforma del Código Penal, para aumentar el reproche administrativo y penal de las conductas fraudulentas.

Medios; desde el inicio de la pasada legislatura en 2012 se habrán incorporado 327 nuevos inspectores y subinspectores al Sistema de Inspección (los últimos en enero de 2018). Además, se encuentran pendientes de elegir destino o concluyendo la formación en la Escuela de la Inspección 160 aspirantes, y en proceso selectivo, correspondiente a la Oferta de Empleo Público de 2017, otras 198 plazas. Ello supone que, desde 2012, cuando concluyan todos estos procesos en marcha, se habrán incorporado al Sistema 685 nuevos inspectores y subinspectores, y continúa el esfuerzo por reforzar la Inspección estando previsto que la Oferta de Empleo Público para 2018 incluya otras 160 plazas.

Coordinación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con todos los actores implicados en la lucha contra el fraude mediante convenios de colaboración: la Agencia Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social, las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, las Comunidades Autónomas...

Una evaluación completa del conjunto de medidas contenidas en el Plan de Lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude a la Seguridad Social, se adjunta como Anexo al presente documento. Únicamente cabe destacar aquí exclusivamente como resultado de las actuaciones de la Inspección contenidas en el Plan, que en el periodo 2012 a 2017 (en lo relativo a 2017 pendiente de consolidar):

- Se afloraron 499.855 empleos.
- Se convirtieron en indefinidos 346.065 contratos temporales.
- Se realizaron 234.772 actuaciones en materia de control de prestaciones de la seguridad social, constatándose 90.659 infracciones en esta materia.
- Se realizaron 107.909 inspecciones a empresas ficticias, consecuencia de ello se extendieron 13.828 actas de infracción, procediéndose a solicitar de la Tesorería General de la Seguridad Social la anulación de 82.149 altas ficticias.
- En materia de cotización a la seguridad social se extendieron 133.572 actas de liquidación, se emitieron 76.109 requerimientos de pago, alcanzando la cantidad de 6.160.424.817 de euros en concepto de expedientes liquidatorios.

Plan de Lucha Contra el Empleo Irregular y el Fraude a la Seguridad Social: Actuaciones de la Inspección (periodo: 2012-2017)

Concepto	Años 2012-2017
1. Empleo aflorado	499.855
2. Contratos temporales transformados en indefinidos	346.065
3. Control de prestaciones por desempleo:	
Actuaciones	234.772
Infracciones	90.659
4. Empresas ficticias:	
Inspecciones	107.909
Actas de infracción	13.828
Anulación de altas ficticias	82.149

Concepto	Años 2012-2017
5. Cotización a la Seguridad Social:	
N.º de actas de liquidación	133.572
N.º de requerimientos de pago	76.109
Importe de expedientes liquidatorios (€)	6.160.424.817

3. Contexto y orientación del Plan Estratégico

No obstante, el notable éxito del Plan de Lucha contra el Fraude, la situación social y económica ha variado en la presente legislatura y la priorización de objetivos de la Inspección hay que extenderla al conjunto más amplio de la función inspectora, remarcando, dentro de la misma, las actuaciones específicas en cada área sobre las que se pretende centrar el esfuerzo.

En respuesta a todo ello se ha elaborado, para su elevación al Consejo de Ministros, un Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el periodo 2018-2020 con una doble finalidad, de un lado reforzar la Inspección como institución de vigilancia y control de la normativa laboral y de Seguridad Social, y de otro estructurar las actuaciones inspectoras de forma concreta y evaluable. Todo ello ha de entenderse sin perjuicio de la capacidad de organización y planificación de las Comunidades Autónomas que han asumido el traspaso de la función pública inspectora.

El Plan está en consonancia con las prioridades del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la presente legislatura:

- El impulso de una Agenda integral por la calidad del empleo que permita consolidar la recuperación de los puestos de trabajo perdidos por la crisis.
- El refuerzo de la sostenibilidad y suficiencia de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social en el marco del Pacto de Toledo.
- La inserción y la integración de los inmigrantes vinculada al empleo, en el marco de una política común europea de migración y asilo.

La Inspección asume estas prioridades en cuanto servicio público cuya actuación favorece la consecución de un empleo de más calidad, siendo una herramienta básica en la Agenda integral por la calidad del empleo que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social está impulsando.

El presente Plan Estratégico se ha elaborado con la participación de las Comunidades Autónomas, que tienen asumida la competencia de ejecución en materia de relaciones laborales y seguridad y salud en el trabajo. En un contexto de abierta colaboración entre las administraciones implicadas se ha trabajado manteniendo reuniones con un grupo de Comunidades designadas para tal fin, y se ha analizado en el pleno del órgano de cooperación multilateral, consensuándose las líneas básicas del Plan.

Asimismo, se ha presentado a los Interlocutores Sociales, en cuanto representantes de los destinatarios de la acción de la Inspección, habiendo sido objeto de debate en la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Las sugerencias y consideraciones de las Comunidades Autónomas y de los interlocutores sociales han permitido enriquecer y mejorar el Plan que ahora se presenta.

El Plan no agota su ejecución en el periodo de tiempo que le sirve de referencia pues muchas de sus medidas tienen una indiscutible vocación de permanencia que mantendrán a la Inspección como un proyecto vivo y en continua adaptación a las circunstancias, conservando, al mismo tiempo, las líneas esenciales que le han caracterizado desde su creación para que siga siendo, como desde hace tanto tiempo, referencia común de todos en el mundo del trabajo y de la empresa.

4. *Los objetivos estratégicos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*

El Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se estructura en torno a cuatro ejes y a doce objetivos estratégicos. A su vez, los objetivos se desagregan en cien medidas concretas (líneas de actuación).

Los cuatro ejes tienen un elemento inspirador común que es configuración de la Inspección como una institución al servicio de los ciudadanos y al servicio de la calidad en el empleo entendida en el más amplio sentido, no solo en el de evitar el abuso en la contratación, sino de disfrutar de relaciones de trabajo más justas, con la debida protección social y condiciones de seguridad y salud. Tratan, en definitiva, de garantizar el cumplimiento del conjunto de la legislación social a través de un amplio grupo de acciones a todos los niveles. A su vez, ello favorece el funcionamiento del mercado de trabajo bajo los principios de libre competencia, justicia y equidad, impulsando su competitividad.

La evaluación permanente de su desarrollo por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y, cuando se cree de forma efectiva, por el Organismo Autónomo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a través del correspondiente cuadro de seguimiento, permitirá modificar las actuaciones a desarrollar, el ritmo de implantación e incluso adaptar la formulación de las mismas a la realidad de cada momento, pues conviene recordar que el Plan debe entenderse como un instrumento dinámico al servicio de la gestión. En este sentido, está previsto realizar una evaluación semestral de la ejecución del Plan informando de la misma al Consejo Rector del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social y a su órgano de participación institucional, el Consejo General.

En el Plan se consignan únicamente las actividades prioritarias y que deben reforzarse durante su vigencia, sin que por ello las restantes funciones que están atribuidas por la legislación a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y que no estén expresamente detalladas en el Plan, no deban llevarse a cabo. Además, las medidas contenidas en el mismo, que así lo requieran, serán incorporadas a los planes y programas anuales de actuación de la Inspección.

Se han diseñado cuatro ejes que afectan a:

Eje 1: Actualización de la Organización y Funcionamiento.

Eje 2: Calidad en el Servicio.

Eje 3: Eficacia en la Actuación.

Eje 4: Asistencia Técnica y Mediación.

Estos cuatro ejes se estructuran en doce objetivos estratégicos, que son:

Objetivo 1. Adecuar la organización interna, y fomentar la proyección a la sociedad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Objetivo 2. Elaborar una nueva normativa de actuación y funcionamiento de la Inspección y de colaboración con las CC. AA. y otras instituciones relacionadas con la función inspectora.

Objetivo 3. Incrementar y mejorar las competencias profesionales, y potenciar la Escuela de la Inspección como centro de formación y especialización.

Objetivo 4. Mejorar el Sistema de Información y los medios materiales a disposición de la Inspección.

Objetivo 5. Mejorar la actividad de planificación de la actividad inspectora, y determinar los criterios que deben informar la prestación del servicio público Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Objetivo 6. Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia laboral y de empleo.

Objetivo 7. Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia de igualdad y no discriminación.

Objetivo 8. Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo.

Objetivo 9. Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia de seguridad social, economía irregular y extranjería.

Objetivo 10. Mejorar la lucha contra el fraude transnacional y reforzar la cooperación internacional en materia de inspección.

Objetivo 11. Mejorar la protección de los trabajadores que son objeto de trata con fines de explotación laboral.

Objetivo 12. Intensificar la función informativa y de asistencia técnica, y ordenar la función mediadora realizada por la Inspección.

5. Desarrollo del Plan Estratégico

Eje 1. Actualización de la Organización y Funcionamiento

La aprobación de la nueva Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, hace necesario adecuar a su contenido tanto a la organización de la Inspección, como a su normativa de funcionamiento, y sus relaciones de colaboración y cooperación con las Comunidades Autónomas y con el resto de los órganos e instituciones que actúan sobre las materias que componen la función inspectora.

En materia organizativa, ello supone adecuar la organización de la Inspección a la Administración Institucional, en la forma de Organismo Autónomo tal como prevé la nueva Ley Ordenadora, y el establecimiento de sus órganos de gobierno, dirección y participación institucional conforme lo que se establezca en sus Estatutos.

Asimismo, es preciso elaborar una nueva relación de puestos de trabajo que refleje la nueva organización de la Inspección, y es preciso dotar al Organismo de unos presupuestos que le permitan llevar a cabo la gestión del importante servicio público que la Inspección tiene encomendada.

En cuanto a su funcionamiento, tiene especial relevancia la creación de la nueva Escala de Seguridad y Salud Laboral del Cuerpo de Subinspectores Laborales realizada por la Ley 23/2015, cuya incorporación al Sistema de Inspección permitirá ampliar y reforzar las actuaciones de la Inspección en lo relativo a la seguridad y salud de los trabajadores.

Asimismo es preciso realizar, de manera conjunta con otras unidades del Departamento un análisis de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, dirigido a su actualización, simplificación y establecimiento de un catálogo de infracciones supraautonómicas, entre otros aspectos. De otro lado se pretende abordar la modificación de Reglamento del procedimiento sancionador para adaptarlo a la Ley 23/2015 y a la nueva Ley de Procedimiento Administrativo (Ley 39/2015, de 1 de octubre)

También es preciso mejorar el conocimiento que tiene la sociedad de la Inspección y de la función que cumple, empleando para ello las oportunidades que ofrecen las tecnologías de la información y las redes sociales, que nos permitirán llegar a mayor número de ciudadanos y a sectores más jóvenes de la población impulsando, además, medidas que refuerzan la transparencia en el funcionamiento de la Institución.

Por último, los buenos resultados de la comunicación que mantienen los ciudadanos con la Inspección a través del Buzón de lucha contra el fraude, justifican sin duda su actualización permanente.

Objetivo 1: Adecuar la organización interna, y fomentar la proyección a la sociedad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Línea 1. Estatutos: Elevar al Consejo de Ministros un Real Decreto que apruebe los Estatutos del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, elaborado con la participación de Comunidades Autónomas e Interlocutores Sociales.

Línea 2. Relación de puestos de trabajo: Elaborar, de acuerdo con la nueva organización que se apruebe, una propuesta de relación de puestos de trabajo del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, integrando todas las funciones y niveles de responsabilidad necesarios para el desarrollo de las funciones inspectoras, de manera que permita la promoción interna, el desarrollo de la carrera profesional, y una mayor eficacia en el ejercicio de la función inspectora.

Línea 3. Despliegue de los Subinspectores Laborales de la Escala de Seguridad y Salud Laboral: Despliegue territorial de la nueva Escala de Seguridad y Salud Laboral en colaboración con las Comunidades Autónomas, buscando el equilibrio entre el número de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral.

Línea 4. Constitución de Organismo Autónomo: Constitución efectiva del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de los órganos que forman su estructura, de conformidad con lo que se establezca en los Estatutos.

Línea 5. Proyección a la sociedad: Mejorar el conocimiento que tiene la sociedad de la Inspección, realizando actuaciones de difusión de la función que cumple, sus objetivos y actuaciones, mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (especialmente mediante la presencia en redes sociales), y reforzando su interlocución con los diferentes actores y profesionales del mundo laboral, judicial y académico.

Línea 6. Buzón de lucha contra el fraude: Reforzar la relación de los ciudadanos con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ampliando la funcionalidad del buzón de lucha contra el fraude a otras materias del orden social.

Línea 7. Transparencia: 1) Reforzar la transparencia de la institución, haciendo hincapié en el aumento de la publicidad activa. 2) Definir los criterios de acceso de los ciudadanos a la información derivada de la actividad inspectora.

Objetivo 2: Elaborar una nueva normativa de actuación y funcionamiento de la Inspección, y de colaboración con las CC. AA. y otras instituciones relacionadas con la función inspectora.

Línea 8. Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social: Realizar, en colaboración con otras unidades y órganos del Departamento, un estudio para su actualización que: 1) Simplifique los tipos de infracción social mediante técnica normativa de remisión a la legislación sustantiva. 2) Adapte los tipos de infracción a las disposiciones legales aprobadas con posterioridad a su publicación. 3) Establezca un catálogo de infracciones de ámbito supra autonómico. 4) Establezca criterios de graduación y multas proporcionadas y disuasorias. 5) Simplifique la materia relativa a los sujetos responsables.

Línea 9. Reglamento de procedimiento sancionador: Elaborar un proyecto de nuevo Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, para adaptar estos procedimientos a la nueva estructura organizativa y para su adecuación a las previsiones contenidas en la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Línea 10. Reglamento de funcionamiento: Llevar a cabo una revisión completa del Reglamento de funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para adaptarlo a las previsiones de la Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y a la nueva normativa en materia de régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo, contando con la participación de las Comunidades Autónomas e Interlocutores Sociales.

Línea 11. Convenios con las Comunidades Autónomas: Completar la suscripción de convenios con las Comunidades Autónomas que no hayan recibido el traspaso de la función pública inspectora debiendo incluir, entre otros aspectos, la regulación de la Comisión Operativa Autonómica.

Línea 12. Comisión de Cooperación Interadministrativa: Desarrollar los contenidos del Convenio por el que se crea y regula la Comisión de Cooperación Interadministrativa del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, respecto a las Comunidades Autónomas que hayan recibido el traspaso de la función pública inspectora.

Línea 13. Colaboración en prevención de la siniestralidad: Formalizar convenios de colaboración con Instituciones dedicadas a la investigación de la prevención de riesgos laborales y siniestralidad laboral, especialmente con la Fundación Estatal para la Prevención de Riesgos Laborales y con las Universidades, en el ámbito de la siniestralidad laboral investigada por la Inspección, y fomentar otras vías de colaboración con las Comunidades Autónomas.

Línea 14. Escuela Judicial (Centro de Estudios Judiciales): Definir un convenio de colaboración para mejorar la formación de los Cuerpos Nacionales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materias sociolaborales, especialmente en el ámbito de los delitos contra los derechos de los trabajadores, trata de seres humanos con fines de explotación laboral, y delitos contra la Seguridad Social.

Línea 15. Agencia Estatal de Administración Tributaria: Actualizar el convenio de colaboración con la Agencia Estatal de Administración Tributaria con objeto de facilitar el acceso a nuevos canales de información para llegar a nuevas modalidades de fraude en la afiliación y cotización a la Seguridad Social.

Línea 16. Federación Española de Provincias y Municipios: Promover un convenio de colaboración con la Federación Española de Provincias y Municipios, especialmente en materia de lucha contra la economía irregular, al objeto de detectar supuestos de fraude que deban ser incorporados a la actuación inspectora.

Eje 2. Calidad en el Servicio

El siguiente eje del Plan Estratégico contiene las medidas dirigidas a potenciar los recursos humanos de la Inspección con la mejora de sus competencias profesionales, y el refuerzo de la formación, tanto inicial como permanente, así como de los medios materiales y técnicos a su disposición, con el objetivo de mejorar la calidad en el servicio que la Inspección presta a la sociedad.

El personal de la Inspección debe contar con la formación actualizada y especializada adecuada a la complejidad y amplitud del marco jurídico que deben aplicar en un entorno económico, laboral y social cada vez más complejo.

También se trata de poner a su disposición los nuevos medios tecnológicos, de comunicaciones y de información, tanto para la planificación y gestión de sus actuaciones como en el propio desarrollo de la visita, mediante la dotación de dispositivos tipo *tablet* que faciliten sus actuaciones en un entorno de movilidad.

En materia de administración electrónica se contempla la adaptación de las aplicaciones propias de gestión de la Inspección a los cambios tecnológicos derivados de la implantación de la Administración Electrónica.

También se presta especial atención a la planificación y programación de la actuación inspectora, contando con unidades de planificación y seguimiento y con herramientas informáticas, que permitirán mayor eficacia en la actuación ya que una buena programación de las empresas o sectores a investigar es esencial en los resultados.

Junto con lo anterior, se prevé establecer procedimientos de auditoría y gestión de calidad, mejora de tiempos de respuesta e indicadores individuales de actividad, todo ello dirigido a optimización del servicio público Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Objetivo 3: Incrementar y mejorar las competencias profesionales, y potenciar la Escuela como centro de formación y especialización.

Línea 17. Distribución del personal: Efectuar un estudio tendente a la determinación de los parámetros objetivos que deben definir la realidad económica y social de cada provincia y comunidad autónoma, para la dotación óptima y distribución más eficaz del personal inspector, técnico y administrativo.

Línea 18. Sistema de ingreso: Mantener un alto nivel de conocimientos académicos, y potenciar las habilidades y capacidades prácticas necesarias para desarrollar los cometidos que la Ley atribuye a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Línea 19. Promoción interna: Mejorar los sistemas de promoción interna, en el ámbito de la promoción horizontal, para el acceso a los Cuerpos Nacionales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que permita aprovechar el talento, la experiencia y el conocimiento generado.

Línea 20. Carrera profesional: Desarrollar la carrera profesional de los Cuerpos Nacionales de Inspección, de acuerdo con las previsiones establecidas en el Estatuto Básico del Empleado Público, con una estructura de puestos de trabajo que garantice la mejora de los resultados de la actuación inspectora.

Línea 21. Acceso a puestos de dirección: Diseñar programas e itinerarios formativos para el acceso a los puestos de dirección de equipos, unidades, jefaturas y puestos directivos, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

Línea 22. Personal de técnico y de apoyo: Definir un plan de ordenación de las actividades realizadas por el personal técnico y de apoyo administrativo, de acuerdo con sus competencias, que contemple las nuevas funciones que deben realizar conforme a la normativa general de aplicación y los Estatutos del Organismo Estatal.

Línea 23. Código deontológico: Recopilar en un código deontológico los principios y criterios que deben presidir la actividad inspectora.

Línea 24. Potenciar la Escuela de la Inspección: 1) Reforzar la organización de la Escuela como instrumento para la mejora de la formación, ampliando su dotación actual, tanto de medios humanos como materiales. 2) Impulsar la Escuela como centro de formación de referencia en al ámbito de las materias competencia de la Inspección, tanto a nivel nacional como internacional, favoreciendo la colaboración recíproca con otras instancias e instituciones y consolidando el *know-how* de la misma.

Línea 25. Participación de las comunidades autónomas en la Escuela: Establecer la participación permanente de las comunidades autónomas para la realización de propuestas de contenidos formativos a impartir en la Escuela.

Línea 26. Plataforma de formación: 1) Implantar nuevas herramientas y aplicaciones informáticas, mediante la creación de una plataforma corporativa de formación que faciliten el registro, seguimiento y evaluación de la actividad realizada por los alumnos que participan en cursos de formación, y que permita mantener un catálogo abierto de cursos *on line*. 2) Desarrollo de nuevas técnicas formativas que supongan una mayor integración y participación de los alumnos, tales como representaciones gráficas y técnicas audiovisuales o de simulación de visitas.

Línea 27. Formación permanente I: 1) Definir e implantar, junto a los cursos de formación voluntarios, itinerarios formativos especializados, con cursos de participación obligatoria, para Inspectores y Subinspectores y, en su caso, para el personal técnico y administrativo, que permitan la actualización permanente de las competencias de los mismos y en las materias de las distintas áreas, y al tiempo, faciliten la carrera profesional. 2) Definir e implantar una cuenta de formación para cada Inspector y Subinspector que registre la formación recibida, ofrezca actualización de la misma y sugiera la participación en acciones formativas relacionadas con el desempeño profesional del funcionario.

Línea 28. Formación permanente II: 1) Implementar sistemas para evaluar el efecto de las acciones formativas de la Escuela, que permitan valorar la efectividad y el impacto de dichas acciones en la ejecución práctica de campañas o actuaciones inspectoras. 2) Incidir en la formación en habilidades, procedimientos de trabajo y actitudes, orientadas al servicio público de la Inspección.

Línea 29. Formadores: Crear y mantener actualizado un fichero de formadores con la formación y experiencia necesarias, que permita seleccionar al profesional idóneo en función de las características de la acción formativa de que se trate.

Línea 30. Área de Estudios: 1) Reforzar la constitución de grupos de trabajo y la celebración de seminarios para el análisis científico, y el desarrollo de propuestas en las materias que se deriven de los nuevos retos emergentes derivados de la realidad económico-social, del desarrollo tecnológico, de la existencia de nuevos riesgos, o de la creación de nuevas figuras jurídicas. 2) Fomentar el desarrollo de encuentros e intercambios con otras instituciones similares formativas del ámbito europeo, o iberoamericano, o de organismos internacionales como la O.I.T., con el objetivo de conocer otras experiencias en el ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de la formación de los alumnos de los Cuerpos de Inspección.

Línea 31. Asistencia a cursos de personal de las CC. AA.: En los términos que se establezcan en los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y otros órganos de la Administración General del Estado, se podrá incorporar a los cursos de formación de la Escuela de la Inspección a personal que participe de las funciones del Sistema de Inspección.

Objetivo 4: Mejorar el Sistema de Información y los medios materiales a disposición de la Inspección.

Línea 32. Proyecto de movilidad: Dotación de recursos informáticos a las plantillas de Inspectores y Subinspectores que faciliten un entorno de movilidad en las visitas de inspección a los centros de trabajo, mediante el recurso a las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones.

Línea 33. Herramienta de Lucha contra el Fraude: Definición, mantenimiento, actualización progresiva y evaluación de resultados, de una herramienta informática de carácter predictivo que, mediante el acceso a un conjunto de bases de datos, permita a la Inspección definir, gestionar y visualizar reglas y patrones de fraude mediante modelos avanzados de gestión intensiva de la información disponible.

Línea 34. Integra: Incorporar a la aplicación Integra un módulo avanzado de planificación y programación de la actividad inspectora en todas las materias a realizar desde los servicios centrales y territoriales del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Línea 35. Módulo de alta y gestión de documentos: Implementar en la aplicación Integra un nuevo módulo para el alta y gestión de los documentos que se generan en la Inspección, que permita la interconexión de todas las unidades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, mediante el envío electrónico de la documentación, así como con la sede electrónica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y con la aplicación GEISER.

Línea 36. Aplicaciones Informáticas: Implantar nuevos entornos y módulos que faciliten el registro, seguimiento y evaluación de la actividad realizada por la Inspección especialmente en materia de seguridad y salud en el trabajo y el seguimiento de la siniestralidad laboral (SIGMA)

Línea 37. Administración electrónica: Adaptación y evolución de las aplicaciones propias de gestión de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a los cambios tecnológicos derivados de la implantación de la Administración Electrónica.

Línea 38. Firma electrónica: Implantación de la firma electrónica en los documentos generados por la Inspección, como paso previo e imprescindible para la adecuación a los nuevos requerimientos de la Administración Electrónica y al establecimiento de un archivo electrónico.

Línea 39. Personal técnico especializado: Determinar y cuantificar la necesidad de personal técnico especializado en tecnologías de la información y tratamiento de datos, al objeto de impulsar y avanzar en la implantación de la Administración Electrónica.

Línea 40. Información estadística: implantar nuevos entornos informáticos que permitan el tratamiento y la explotación de los datos recabados por la Inspección y una gestión automatizada de los informes y estadísticas de mayor trascendencia o de obligada elaboración.

Línea 41. Digitalización del fondo documental: Digitalización del fondo documental de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social conforme criterios aprobados por la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos-Dictamen 21/2013.

Línea 42. Bienes inmuebles: Continuar con el actual plan de optimización inmobiliaria mediante traslados de las oficinas de la Inspección hacia edificios propiedad de Patrimonio del Estado o cedidos por las Comunidades Autónomas, estableciendo requisitos comunes y adecuados para la distribución de espacios en las dependencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ello en coordinación con la Dirección General de Patrimonio del Estado.

Línea 43. Desplazamientos: Estudiar un nuevo sistema de resarcimiento por los desplazamientos realizados por el personal inspector en el ejercicio de la función inspectora.

Objetivo 5: Mejorar la actividad de planificación de la actividad inspectora, y determinar los criterios que deben informar la prestación del servicio público Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Línea 44. Unidades de planificación y seguimiento: Implantar en los servicios centrales, como apoyo a los órganos de dirección central y territorial, Unidades de planificación y seguimiento del Plan Integrado y de los planes territoriales de objetivos: 1) Definiendo objetivos basados preferentemente en el número de empresas y centros de trabajo que pueden ser objeto de una actuación inspectora de calidad 2) Tomando en consideración otras fuentes de conocimiento tales como las comunicaciones recibidas a través del buzón de lucha contra el fraude. 3) Teniendo en cuenta las propuestas formuladas por la Autoridad Autónoma de la Inspección.

Línea 45. Planes de actuación: Proponer, dentro de los planes de actuación, campañas correspondientes a materias de competencia estatal y autonómica, favoreciendo una actuación inspectora integral, sin perjuicio de las facultades de organización y planificación de las Comunidades Autónomas que han asumido el traspaso de la función pública inspectora.

Línea 46. Criterios de programación: Definir criterios de programación que tengan en cuenta la necesidad de que la actividad inspectora alcance al mayor número de empresas y que el control de las mismas se lleve a cabo con la periodicidad necesaria, independientemente del territorio en el que estén ubicadas, de acuerdo con los indicadores de irregularidades detectadas.

Línea 47. Coordinación de actuaciones: Establecer criterios de coordinación de actuaciones a efectuar por la Dirección Especial de Inspección y las Direcciones Territoriales, en su caso, en empresas nacionales y autonómicas. En las materias competencia de las Comunidades Autónomas dichos criterios se establecerán en colaboración con las Administraciones Autónomas. En las Comunidades Autónomas que han asumido el traspaso de la función pública inspectora, dichos criterios se establecerán en la Comisión de Cooperación Interadministrativa del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Línea 48. Actuaciones sobre Administraciones Públicas: Establecer una planificación de alcance general sobre actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las Administraciones Públicas en distintas materias.

Línea 49. Colaboración con el INSS y con la Inspección Médica: En colaboración con el Instituto Nacional de la Seguridad Social e Inspectores médicos de la Seguridad Social, establecer un marco estable de colaboración en materia de enfermedades profesionales y protección de la salud de los trabajadores que, estando afectados por una declaración de incapacidad permanente, desarrollan trabajos compatibles.

Línea 50. Criterios de calidad y eficacia: Determinar los criterios de calidad y eficacia por las que deben regirse las actuaciones inspectoras, mejorando no solo los tiempos de respuesta sino también la efectividad del Sistema y la mejora del cumplimiento de los objetivos, planes y programas de actuación.

Línea 51. Procedimientos de auditoría de gestión y control de calidad: 1) Definir e implantar un procedimiento de auditoría interna de la gestión realizada por la Dirección Especial y las Direcciones Territoriales e Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social. 2) Definir e implantar un procedimiento de verificación de las cargas de trabajo y tiempos de respuesta de la actividad inspectora como procedimiento de control interno sobre el seguimiento de la actividad realizada por los Cuerpos Nacionales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. 3) Reforzar la Unidad de Inspección de Inspecciones como instrumento para la mejora de la calidad del servicio que presta la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, potenciando la cualificación profesional de sus componentes.

Línea 52. Indicadores individuales de actividad y objetivos colectivos: Efectuar un estudio tendente a la adopción de un procedimiento que permita la definición y el establecimiento de indicadores individuales de actividad y de los objetivos colectivos que se asignen a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que tenga en cuenta en cada momento la realidad económica y social de cada provincia o comunidad autónoma, en su caso.

Eje 3. Eficacia en la Actuación

El tercer eje comprende un conjunto de medidas tendentes a la mejora de la función esencial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que es la fiscalización del cumplimiento de la normativa del orden social en su conjunto.

Como quedó señalado en la introducción al Plan, la intervención pública en lo social sigue siendo razón de ser de la institución de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pero además la Inspección debe contribuir a impulsar el crecimiento económico basado en condiciones de igualdad, asegurando el cumplimiento del conjunto de reglas que establecen derechos y obligaciones y que evitan la competencia desleal.

Por tanto, las medidas y líneas contenidas en este eje se consideran nucleares para afrontar con eficacia la salvaguarda de la normativa socio laboral, la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social y el aseguramiento y el mantenimiento de las prestaciones por desempleo, como pilares fundamentales de nuestro Estado de Bienestar.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social como garante en el cumplimiento de la normativa socio laboral pone el acento, además, en orientar su actuación hacia la consecución de uno de los objetivos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social compartido con las Comunidades Autónomas, que es el impulso del empleo de calidad. Con ello el Plan incide en materias tales como tiempo de trabajo, modalidades de contratación, subcontratación y cesión de trabajadores, prevención de riesgos laborales, conciliación, igualdad en el empleo entre hombres y mujeres, empleo de personas con discapacidad o trabajadores extranjeros, entre otros.

De otro lado, las actuaciones en materia de igualdad entre mujeres y hombres impregnan de manera transversal el conjunto de la actuación inspectora, y están contempladas de manera específica en uno de los objetivos del Plan Estratégico dedicado a la igualdad y no discriminación, que incluye el establecimiento de sistemas de detección de la brecha salarial, el diseño de campañas con enfoque de género y la especialización funcional de funcionarios de los cuerpos de inspección en estas materias.

Las actuaciones y objetivos previstos en este Eje, se llevarán a cabo teniendo en cuenta la planificación de la actividad inspectora que se formalice en cada Comunidad Autónoma en función del respectivo Convenio de Colaboración, y teniendo en cuenta también los objetivos incluidos en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, y los planes de actuación estratégicos en materia de seguridad y salud que establezcan las Comunidades Autónomas.

Objetivo 6: Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia laboral y de empleo.

Línea 53. Estabilidad en el empleo: Control de la contratación temporal encadenada y de la rotación de trabajadores mediante el recurso a empresas de trabajo temporal, definiendo un nuevo procedimiento de selección de empresas y una nueva consulta que permita la detección de estas situaciones a través de la herramienta de lucha contra el fraude.

Línea 54. Actuaciones en materia de contratación temporal: 1) Intensificar las actuaciones en materia de contratación prestando especial atención a los contratos de duración determinada celebrados en fraude de ley, utilizando la Herramienta de Lucha contra el Fraude a efectos de incrementar el número de actuaciones y mejorar la eficacia de la actuación inspectora. 2) Verificar el mantenimiento de la estabilidad en el empleo en el caso de empresas que regularizaron la situación de sus trabajadores como consecuencia de una actuación inspectora.

Línea 55. Actuaciones en materia de contratos en prácticas y para la formación: Intensificar las actuaciones de lucha contra el fraude en la celebración de contratos en prácticas y para la formación, mediante campañas específicas destinadas a su revisión, tanto desde una perspectiva laboral como de seguridad social.

Línea 56. Tiempo de trabajo: Actualización de los medios de actuación inspectora en materia de jornada ordinaria, horas extras, y horas complementarias, mejorando la programación de actuaciones mediante el cruce de la información disponible en las bases de datos.

Línea 57. Contratos a tiempo parcial: Intensificar las actuaciones en contratos a tiempo parcial, especialmente en lo relativo a la comprobación del cumplimiento de los requisitos de forma escrita y realización efectiva de la jornada pactada.

Línea 58. Subcontratación y cesión ilegal de trabajadores, empresas de servicios y multiservicios: Mejora de los sistemas de registro de información de cara a establecer relaciones de subcontratación entre empresas actuadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, utilizando, junto con los datos propios, la información disponible de otras fuentes para desarrollar, en el marco de la herramienta contra el fraude, un sistema de información que permita la detección de redes o tramas creadas para eludir la aplicación de la legislación social.

Línea 59. Trabajo a distancia: 1) Promover, en colaboración con los organismos competentes, la mejora del control de las condiciones de prestación de servicios en el trabajo a distancia, poniendo en marcha un nuevo programa de alcance general. 2) Definir un nuevo criterio operativo y una guía técnica de apoyo a la función inspectora.

Línea 60. Reserva de empleo de trabajadores con discapacidad: Potenciar la eficacia de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de integración laboral de personas con discapacidad, mediante la utilización de la información y cruce de las bases de datos en la programación de campañas específicas destinadas a la vigilancia del cumplimiento de la obligación de reserva de puestos de trabajo en empresas de más de 50 trabajadores, favoreciendo así la inserción laboral de estos trabajadores.

Línea 61. Trabajadores inmigrantes: Ejecutar un plan de actuación para mejorar la protección de los derechos laborales de los trabajadores inmigrantes que residen en España, favoreciendo que tengan un mejor conocimiento de sus derechos sociales y de las vías para ejercitarlos, incluido el recurso a la Inspección de Trabajo.

Objetivo 7: Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia de igualdad y no discriminación.

Línea 62. Igualdad y no discriminación: 1) Especialización funcional de inspectores de Trabajo y Seguridad Social en materia de igualdad, tanto en la relación laboral como en el acceso al empleo. 2) Priorización en la programación en esta materia de actuaciones relativas a colectivos especialmente vulnerables, entre los cuales se encuentran mujeres, personas con discapacidad, e inmigrantes.

Línea 63. Igualdad de género: Diseño de campañas específicas en materia de igualdad de género, particularmente las siguientes: 1) Campañas con enfoque de género, que incluyan, en su caso, comunicaciones recibidas de los servicios regionales de empleo. 2) En materia de planes de igualdad, abarcando tanto la vigilancia del cumplimiento de la obligación empresarial de su elaboración como la aplicación efectiva de las medidas derivadas del mismo. 3) Campañas destinadas a verificar el cumplimiento de la obligación empresarial de elaborar un protocolo para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de género.

Línea 64. Brecha salarial: 1) Establecimiento de sistemas de detección de discriminación salarial por razón de género mediante nuevos procedimientos de selección de empresas que tengan en cuenta la información contenida en diversas fuentes de información. 2) Diseño de acciones de formación específicas en materia de discriminación por razón de género.

Línea 65. Discriminación en la negociación colectiva: 1) Realización de campañas específicas, en colaboración con las Comunidades Autónomas y con la Dirección General de Empleo, que tengan por finalidad detectar, con carácter previo a la publicación de convenios colectivos, posibles cláusulas discriminatorias existentes en los mismos. 2) Elaboración de informes anuales sobre los resultados de dichas campañas.

Línea 66. Conciliación de la vida familiar y laboral: Diseño de campañas específicas en materia de conciliación de la vida laboral y personal, con especial atención al disfrute de permisos de maternidad y paternidad de trabajadores, utilizando las posibilidades de cruces de datos a efectos de programar actuaciones concretas.

Objetivo 8: Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo.

Línea 67. Mejora de la colaboración pericial y el asesoramiento técnico: Mejora de la colaboración pericial y el asesoramiento técnico a prestar por los Institutos Autonómicos u órganos técnicos en materia de seguridad y salud dependientes de las Comunidades Autónomas y por el Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, mediante los instrumentos de colaboración bilateral establecidos en la Ley 23/2015 (en el caso de los Institutos Autonómicos u órganos técnicos dependientes de las Comunidades Autónomas) o los que se determinen (Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo).

Línea 68. Elaboración de guías técnicas de actuación: Elaboración, en colaboración con los órganos técnicos de seguridad y salud en el trabajo de las Comunidades Autónomas y con el Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo, de guías técnicas de actuación en materia de riesgos específicos, de acuerdo con las recomendaciones del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que sirvan de apoyo a la actividad inspectora y permitan un control más adecuado de las condiciones de seguridad y salud en las empresas.

Línea 69. Aplicación de la información obtenida en investigación de accidentes: Mejorar el tratamiento y explotación de la información obtenida de la investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y aplicarla al diseño de nuevos procedimientos de investigación y formación y a nuevas campañas de inspección e informativas.

Línea 70. Nuevos indicadores de actividad: Revisar los indicadores de la actividad inspectora en materia de Prevención de Riesgos Laborales e introducir, en su caso, otros nuevos, que faciliten una adecuada visión de la siniestralidad y los comportamientos empresariales en relación con el resultado de dicha actuación.

Línea 71. Unidades especializadas: Nueva organización de las Unidades especializadas en prevención de riesgos laborales, procediendo a implantar nuevas Unidades especializadas en los territorios que lo requieran y establecer dentro de las ya existentes áreas específicas para mejorar la eficacia de la programación y de los resultados.

Línea 72. Actuación de los Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral: Elaboración y aprobación del correspondiente criterio operativo sobre el marco de actuación de los Subinspectores Laborales de Seguridad y Salud Laboral.

Línea 73. Nuevas campañas de alcance general: definir, diseñar e implantar nuevos programas de alcance general referidos, entre otros aspectos, a la incidencia que sobre la seguridad y salud de los trabajadores tiene el envejecimiento de la población laboral, los riesgos musculoesqueléticos, los riesgos psicosociales, el recurso a modalidades de contratación temporal o a tiempo parcial, el trabajo no declarado, así como a fórmulas de descentralización.

Línea 74. Trabajadores especialmente sensibles: Diseñar campañas de Inspección destinadas a garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores especialmente sensibles, prestando especial atención a los trabajadores con discapacidad.

Objetivo 9: Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia seguridad social, economía irregular y extranjería.

Línea 75. Delitos contra la Seguridad Social y contra los derechos de los trabajadores I: Armonizar los procedimientos de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para aquellos supuestos en los que los hechos investigados puedan ser constitutivos de delito, con el objetivo de lograr una mayor efectividad tanto en la actuación inspectora inicial, como en la posterior defensa en instancias judiciales de los derechos de los trabajadores y Seguridad Social afectados.

Línea 76. Delitos contra la Seguridad Social y contra los derechos de los trabajadores II: Impulsar la suscripción de un convenio de colaboración entre la Inspección de Trabajo

y Seguridad Social y la Fiscalía General del Estado con el objeto de fomentar una investigación rápida, eficaz y coordinada en relación con los delitos contra la Seguridad Social y los derechos de los trabajadores de los que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el ejercicio de sus funciones, tuviera conocimiento.

Línea 77. Coordinación con la Administración de Justicia: Reforzar la coordinación con la Administración de Justicia favoreciendo una relación institucional, así como un intercambio de información fluido con la finalidad de, por un lado, agilizar la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y por otro, aumentar la eficacia de los resultados de dicho servicio público.

Línea 78. Colaboración en la lucha contra el fraude I: Con la Administración de Seguridad Social, y el Servicio Público de Empleo Estatal: Reorientar los actuales acuerdos de colaboración hacia las nuevas modalidades de fraude estableciendo conjuntamente indicadores de seguimiento de acuerdo con el nuevo procedimiento de gestión de recaudación de cuotas (nuevo sistema de liquidación directa).

Línea 79. Colaboración en la lucha contra el fraude II: Con la Inspección Financiera y Tributaria: En colaboración con el Departamento de Inspección Financiera y Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, diseñar nuevos planes de actuación conjunta y/o coordinada en el ámbito de la infracotización a la Seguridad Social, el trabajo autónomo falsamente declarado, y la economía irregular.

Línea 80. Colaboración en la lucha contra el fraude III: Con las Comunidades Autónomas: Establecer acuerdos de colaboración con las Comunidades Autónomas en materia de trabajo no declarado, empleo irregular y fraude a la Seguridad Social, para intensificar la actuación inspectora con carácter estacional.

Línea 81. Unidades especializadas de Seguridad Social: Implantar nuevas Unidades especializadas en los territorios que lo requieran, y establecer dentro de las ya existentes áreas específicas para mejorar la eficacia de la programación y de los resultados.

Línea 82. Actuaciones extensivas: Implantar un modelo de gestión extensiva de órdenes de servicio en campañas de alcance general, definiendo para ello nuevos procedimientos de inspección en el marco de desarrollo de la herramienta de lucha contra el fraude.

Línea 83. Becarios y prácticas no laborales: 1) Ampliar las actuaciones dirigidas a detectar si mediante estas figuras se encubren verdaderas relaciones laborales. 2) Establecer un nuevo programa de alcance general. 3) Elaborar un nuevo procedimiento operativo que incluya listas de comprobación, así como una guía de apoyo a la actividad inspectora.

Línea 84. Falso trabajo autónomo: 1) Elaborar protocolos y guías de actuación que permitan la detección de falso trabajo autónomo. 2) Establecer conjuntamente un nuevo sistema de detección mediante cruce de datos con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social. 3) Diseñar un sistema para la búsqueda de empresas interpuestas que favorezcan esta tipología de fraude.

Línea 85. Formación profesional para el empleo: 1) Establecer nuevos procedimientos de inspección en materia de formación profesional para el empleo en colaboración con la Unidad especial de Inspección en esta materia. 2) Intensificar las relaciones con las entidades competentes en la materia para intercambiar información, coordinar actuaciones y establecer una adecuada planificación. 3) Definir un programa de formación inicial y permanente en materia de Formación profesional para el empleo.

Línea 86. Infracotización a la Seguridad Social: Integración de los datos del fichero de Conceptos Retributivos Abonados en el procedimiento inspector, que mejore la detección y liquidación de posibles diferencias de cotización, mediante su tratamiento en la herramienta de lucha contra el fraude.

Línea 87. Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social: Diseñar un nuevo programa de alcance general para el control de las Mutuas Colaboradoras, estableciendo para ello: 1) Criterios de colaboración y coordinación con la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y con la Intervención General de la Seguridad Social, 2) un nuevo procedimiento de actuación inspectora, 3) nuevas estructuras y formación especializada para inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

Línea 88. Actividades a través de plataformas de Internet: 1) Definir un procedimiento operativo de trabajo en relación a las empresas que operan a través de plataformas en Internet. 2) Impartir, en colaboración con otros organismos públicos, formación especializada a Inspectores y Subinspectores. 3) Implantar programas piloto en distintas Comunidades Autónomas.

Objetivo 10. Mejorar la lucha contra el fraude transnacional y reforzar la cooperación internacional en materia de inspección.

Línea 89. Cooperación en el ámbito de la Unión Europea: 1) Intensificar la cooperación administrativa y el intercambio de información con los restantes Estados miembros de la Unión Europea en materia de lucha contra el fraude internacional y de desplazamiento transnacional de trabajadores, incrementando la actividad de España en la Plataforma Europea contra el Trabajo no Declarado y participando activamente en la puesta en funcionamiento de la Autoridad Laboral Europea. 2) Fortalecer la colaboración y el intercambio de buenas prácticas con el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo. 3) Reforzar el papel de nuestro Sistema de Inspección como un instrumento clave para la consecución del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Línea 90. Cooperación bilateral. Establecer ámbitos de cooperación bilateral reforzada con aquellos países con mayor intercambio de empresas y trabajadores, fomentando la cooperación entre instituciones, la coordinación de actuaciones y el intercambio de datos.

Línea 91. Cooperación con Iberoamérica: Reforzar la cooperación con los sistemas de Inspección de Trabajo de Iberoamérica, consolidando el papel de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social española como modelo de referencia para los países de América Latina.

Línea 92. Desplazamientos transnacionales de trabajadores: Definir programas de inspección de alcance general para investigar los desplazamientos transnacionales de trabajadores que realizan empresas españolas al extranjero y de trabajadores desplazados a España por empresas extranjeras, combatiendo en particular el fraude asociado a las empresas buzón: 1) Mejorar la detección de los incumplimientos y los procedimientos de actuación. 2) Especialización: establecer coordinadores en las provincias en las que resulte necesario. 3) Definir un nuevo programa de formación.

Objetivo 11: Mejorar la protección de los trabajadores que son objeto de trata con fines de explotación laboral.

Línea 93. Plan Integral de lucha contra la Trata de seres humanos con fines de explotación laboral: Colaborar con los distintos departamentos ministeriales y con las Comunidades Autónomas para impulsar un Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación laboral dentro del marco de competencias de la Inspección de Trabajo.

Línea 94. Nuevos procedimientos de trabajo: establecer 1) un procedimiento operativo de trabajo que incorpore un sistema rápido de notificación a las autoridades policiales y judiciales competentes, y 2) una guía técnica de apoyo a la función inspectora, que incluya una lista de comprobación que incorpore indicios que permita detectar supuestos de trata de seres humanos (se elaborará con el apoyo y la colaboración de otros organismos y de los interlocutores sociales). 3) Establecer así mismo un criterio operativo que permita a la Inspección detectar e investigar posibles situaciones de trata con fines de explotación laboral.

Línea 95. Especialización y Formación: 1) Establecer coordinadores en las provincias en las que resulte necesario. 2) Definir un nuevo programa de formación, tanto en la inicial como en la permanente.

Eje 4. Asistencia Técnica y Mediación

El cuarto eje contiene las medidas previstas en el Plan Estratégico en relación con el resto de las actuaciones que componen la función inspectora: la asistencia técnica a empresas, trabajadores, y órganos de la Administración, y la función mediadora.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el desarrollo de su actuación ordinaria, ofrece un valor añadido adicional para trabajadores y empresarios, cuando despliega su facultad de asesoramiento e información en materia de cumplimiento de la normativa socio laboral. Este es uno de los aspectos que sitúa a la institución como referencia en el mundo de las relaciones laborales.

Otro, sin duda, es la función de conciliación y mediación que, bien sea en el desempeño de las actuaciones ordinarias, o bien a solicitud de parte, se lleva a cabo por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de las funciones atribuidas por la normativa estatal y autonómica en la materia a otros órganos e instituciones.

Objetivo 12: Intensificar la función informativa y de asistencia técnica, y ordenar la función mediadora realizada por la Inspección.

Línea 96. Asistencia Técnica: Determinar, con ocasión de las instrucciones de campaña en las que así se determine, el alcance de la función de asistencia técnica que debe prestar la Inspección con ocasión del ejercicio de la función inspectora, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, así como a los trabajadores y a sus representantes.

Línea 97. Asistencia técnica en prevención de riesgos laborales: En colaboración con las Comunidades Autónomas, proceder a informar a las nuevas empresas, especialmente pequeñas y medianas empresas, así como a los trabajadores y a sus representantes, sobre sus obligaciones en prevención de riesgos laborales.

Línea 98. Asistencia a órganos jurisdiccionales: Reforzar la asistencia técnica a órganos jurisdiccionales y a otros órganos de la Administración General del Estado en materias propias de la función inspectora.

Línea 99. Actividad mediadora: Establecer, con la participación de las Comunidades Autónomas, criterios generales para ordenar y orientar la actividad mediadora que sea solicitada por las partes a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Línea 100. Nuevas habilidades en mediación: Establecer un procedimiento de selección y formación de funcionarios que voluntariamente deseen participar en la actividad mediadora solicitada a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

ANEXO I

Informe de Evaluación del Plan de Lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude a la Seguridad Social 2012-2017

I. Introducción

En abril de 2012, en un contexto de obligada estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas, resultaba evidente que debían intensificarse las actuaciones tendentes a afrontar conductas injustas e insolidarias, como son el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, que generaban y siguen generando la reducción de los ingresos en los recursos económicos del sistema de la Seguridad Social, el deterioro de los derechos de los trabajadores y una indeseable competencia desleal entre las empresas, emprendedores y los trabajadores autónomos cumplidores de sus obligaciones.

A través de los tres pilares básicos que han constituido la acción del Gobierno durante estos años, que son la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera y las reformas estructurales, se ha dado cumplimiento al objetivo ineludible de impulsar el crecimiento y la creación de empleo de la economía española para garantizar el bienestar de los ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva de futuro más próspera, y, sobre todo, justa y solidaria.

La economía y el empleo irregular atentan gravemente contra el principio de solidaridad entre todos los españoles y deben ser combatidas con todos los instrumentos disponibles, de manera que el Estado de Derecho se ponga al servicio, y suponga la más firme garantía, de nuestro Estado social.

La lucha contra este tipo de comportamientos ha constituido y constituye un objetivo prioritario de la acción de gobierno; por ello, el Gobierno presentó un Plan Nacional de Reformas para el año 2012 a la Unión Europea en el que ya estaba contemplada, como una de sus prioridades para garantizar la sostenibilidad y eficiencia del Sistema Público de la Seguridad Social, la ejecución de un Plan de lucha contra el fraude.

Para garantizar la sostenibilidad financiera y la consolidación fiscal se llevó a cabo, de manera paralela y coordinada, un Plan de prevención y lucha contra el fraude fiscal, pues la lucha contra el empleo irregular y el fraude, tanto en su vertiente fiscal, como de Seguridad Social y laboral, debía ser objeto de una respuesta firme, homogénea y coordinada. Y no puede ser de otra manera, pues se trata, por una parte, de luchar contra unos comportamientos que atentan frontalmente contra los derechos más elementales de los trabajadores, los cuales deben ser protegidos con la mayor energía por un Estado social y democrático de Derecho como el que tenemos; y por otra parte, porque cualquier conducta que conlleve defraudar a la Hacienda Pública y al Sistema Público de la Seguridad Social debe ser reprobada con la mayor firmeza, ya que se trata de conductas que ponen en peligro la sostenibilidad de nuestro Estado de Bienestar.

El Gobierno, movido por el convencimiento de que era necesario un mayor impulso a estas acciones, y que las mismas habían de alcanzar un mayor grado de eficacia, aprobó en Consejo de Ministros del 27 de Abril de 2012, por primera vez, un Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social para el periodo 2012-2013, con la finalidad de reforzar los mecanismos de control y prevención de este tipo de actuaciones.

Se trataba de poner en práctica un Plan integral que tuviera un alcance mayor que los objetivos que anualmente se marca en sus Planes Integrados de Objetivos la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y que permitiera adoptar tanto medidas normativas, como instrumentos de coordinación entre distintos organismos y servicios con competencias en materia de Seguridad Social y, en general, de todo tipo de prestaciones públicas.

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social marcó como objetivo prioritario la aprobación y ejecución de este Plan, habiendo enfocado todas y cada una de las medidas que se incluyeron en el mismo a la mejora de la tutela del Estado sobre las garantías y los derechos de los trabajadores y de las empresas, así como al mantenimiento de nuestro régimen público de Seguridad Social.

Se marcaron los siguientes objetivos:

- Impulsar el afloramiento del empleo irregular, con un efecto regularizador de las condiciones de trabajo y de generación de recursos económicos al Sistema de la Seguridad Social por el pago de cotizaciones sociales.
- Corregir la obtención y el disfrute en fraude de ley de las prestaciones por desempleo, particularmente en aquellos supuestos en que se constituyen empresas ficticias para poder acceder a aquéllas o donde se compatibiliza de manera irregular su percepción con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.
- Aflorar posibles situaciones fraudulentas, principalmente en casos de falta de alta en la Seguridad Social de trabajadores que efectivamente prestan servicios en las empresas, en el acceso y la percepción de otras prestaciones del sistema de la Seguridad Social.
- Combatir los supuestos de aplicación y obtención indebidas de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.

El Plan abordaba con suficiente rigor y con los instrumentos necesarios –Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Tesorería General de la Seguridad Social, Entidades Gestoras de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo– una serie coordinada y diversa de acciones, tanto desde el punto de vista del planteamiento de los necesarios cambios normativos, como de las modificaciones de actuación administrativa, habiendo incidido en los ámbitos organizativos y operacionales que han posibilitado una mayor eficacia en las actuaciones de las Administraciones.

El criterio de eficacia ha presidido las líneas de actuación del Plan, de forma que se posibilitara, con los recursos disponibles, una más racional y efectiva utilización de los mismos en orden a la detección y corrección de los supuestos de fraude en el ámbito del empleo irregular y de las obligaciones en materia de Seguridad Social. Prueba de ello es que las líneas marcadas en el Plan se incorporaron en los Planes Integrados de Objetivos de los años 2012 y 2013 de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Una de las características fundamentales del Plan, consiste en que se prevé el sometimiento de su eficacia y eficiencia a evaluación. Así cumpliendo con lo establecido en la disposición adicional única de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, el Gobierno, previa consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, presentó al Congreso de los Diputados, en el mes de diciembre de 2014, un exhaustivo Informe de evaluación de la eficacia y eficiencia de todas las medidas, planes e instrumentos puestos en marcha para el control y lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, que ha permitido tener un diagnóstico y corregir y orientar las nuevas actuaciones a emprender.

Debido a los extraordinarios resultados obtenidos como consecuencia del Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, se continuo por parte del Ministerio de Empleo con la puesta en marcha de la segunda parte de dicho Plan en la segunda mitad de la Legislatura pasada.

En cuanto a las medidas adoptadas en la segunda parte de la Legislatura anterior (2014-2015), y que han tenido continuidad en la actual (2016 y 2017) es preciso indicar que, los cambios sociales y económicos de las últimas décadas, que han propiciado una nueva forma de relación de los ciudadanos con las Administraciones públicas, y la mejora de los sistemas de recogida y tratamiento de datos por vía telemática, los resultados obtenidos en primera fase del Plan y la evolución del mercado laboral, ponen de manifiesto la necesidad de aplicar técnicas contrastadas de minería de datos para alcanzar una mayor eficiencia en la planificación y en el desarrollo de las actividades inspectoras, que se complementan con otros instrumentos de planificación ya disponibles y la cooperación institucional, especialmente la prestada por la Administración de la Seguridad Social, por las Comunidades Autónomas y el resto de órganos administrativos que en virtud de los necesarios convenios de colaboración aportan una valiosa información para evolucionar y continuar en la incesante lucha contra el fraude.

Estas líneas de acción pasan por potenciar varios elementos que consideramos esenciales en la lucha contra el fraude. Las líneas básicas serían la cooperación institucional, la utilización de las nuevas tecnologías para la implantación de actuaciones combinadas tanto «extensivas» como «intensivas» como elemento de la lucha contra el fraude y atender especialmente a comportamientos fraudulentos que si bien no son completamente nuevos si suponen un cambio importante en los patrones de fraude.

II. Contexto socioeconómico

Para poder efectuar una correcta valoración de los resultados de la actuación desarrollada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de la gestión realizada por la Tesorería General de la Seguridad Social y por las Entidades Gestoras de la Seguridad Social en la lucha contra las conductas fraudulentas y los incumplimientos de la normativa de la Seguridad Social, es necesario contextualizar la situación de afiliación a la Seguridad Social, los ingresos por cuotas de la Seguridad Social y la tasa de desempleo.

En diciembre de 2007 había 19.372.777 afiliados a la Seguridad Social; en diciembre de 2013 había 16.357.640, por lo que el descenso ha sido de más de tres millones de afiliados. En la segunda parte de la Legislatura anterior se produjo una notable mejoría del número de afiliados medios a la Seguridad Social que en Diciembre 2014 alcanzó los 16.775.214, en Diciembre 2015 llegó a los 17.308.400 afiliados medios (1) alcanzando en diciembre de 2017 los 18.460.201 afiliados, lo que muestra una tendencia de crecimiento, mejorando cada año el del anterior, teniendo como objetivo el Gobierno alcanzar la cifra de 20 millones en 2020.

(1) Fuente: Secretaría de Estado para la Seguridad Social.

Desde 2008, año en que la Seguridad Social tuvo unos ingresos por cotizaciones de 108.103,72 millones de euros, las cotizaciones sociales sufrieron un descenso continuado suponiendo su ingreso mínimo en 2013 con unos ingresos algo superiores a los noventa y ocho mil millones de euros, si bien la actuación conjunta de la Administración, tanto en su lucha contra el fraude así como las medidas dirigidas a incentivar la contratación han llevado a que los ingresos en 2017 hayan superado los 110 mil millones de euros.

Por su parte, en el ámbito laboral, si en 2008 la tasa de paro se situaba en el 11,33 %, según datos ofrecidos por el INE en la encuesta de población activa, al finalizar 2013 esta tasa se situaba en el 26,03 %. En la segunda parte de la Legislatura anterior se inició un descenso continuado de la tasa de paro, en 2014 se encontraba en el 24,44 % de la población activa, en el tercer trimestre de 2015 se redujo hasta el 21,18 %, fijándose en diciembre de 2017 en el 16,5 % (2).

(2) Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Las actuaciones dirigidas a la erradicación del fraude se presentan como una importante herramienta de gestión del sistema de Seguridad Social, fomentando una utilización más eficaz y eficiente de los recursos y eliminando aquellas situaciones que contribuyen a la creación de desequilibrios dentro del propio sistema.

A la hora de afrontar la sostenibilidad del sistema, la lucha contra el fraude es un arma fundamental para garantizar un incremento de los ingresos vía cotizaciones no abonadas, y una disminución de los pagos indebidos vía prestaciones.

III. *Análisis general de las actuaciones y resultados de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*

Medidas adoptadas en la primera parte del período (2012-2013): el plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social

Las principales medidas llevadas a cabo para poner en marcha el Plan por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como instrumento esencial, tanto por las funciones propiamente de inspección que tiene atribuidas, como por su conocimiento del tejido social y empresarial, se clasificaron en cinco tipos: normativas, institucionales, estructurales, inminentes, y de concienciación y colaboración social:

A) Medidas normativas impulsadas por el MEYSS a iniciativa de sus distintas áreas, destacándose las siguientes:

– Aprobación de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social: Reforma del Estatuto de los Trabajadores, la Ley General de Seguridad Social, la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, entre otras.

Se aumenta de 1 a 3 años el plazo para exigir responsabilidad solidaria al empresario principal por las obligaciones de Seguridad Social contraídas por la subcontratista.

Se refuerza el deber de colaboración entre Administraciones Públicas (por ejemplo CC.AA, la AEAT, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, los Colegios de Registradores y Notarios).

Se amplía el plazo máximo de las actuaciones de comprobación en la labor inspectora en casos de especial complejidad (de un máximo de 9 meses actualmente a otro de 18).

Entre las infracciones se tipifica como muy grave dar ocupación a los trabajadores afectados por la suspensión de contrato o reducción de jornada (de 6.251 a 187.515 €).

Se incrementa la cuantía de las sanciones en situaciones de economía irregular o por dar ocupación como trabajadores a beneficiarios o solicitantes de prestaciones incompatibles con el trabajo, en proporción al número de trabajadores afectados, cuando estas conductas afecten a una pluralidad de trabajadores.

Se establece una graduación automática de las sanciones por falta de pago de cuotas en función de las cantidades dejadas de ingresar.

Se matiza la reducción automática de sanciones correspondientes a infracciones que den lugar a liquidación de cuotas siempre que estas últimas se ingresen de forma voluntaria.

Todas estas medidas están en clara consonancia con los objetivos del Plan que tiene como misión garantizar el cumplimiento de la Ley, considerando las sanciones como un instrumento y no como un fin.

– Dentro del Plan Nacional de Reformas contra el fraude, se ha impulsado la modificación del Código Penal en lo atinente al delito contra la Seguridad Social en su doble vertiente: por un lado, el fraude de cotizaciones (artículos 307 y 307 bis) y por otro, se ha creado un nuevo tipo para castigar penalmente las defraudaciones de las prestaciones de Seguridad Social, incluido el desempleo (artículo 307 ter). A propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se abordó la reforma de los delitos contra los derechos de los trabajadores y contra la Seguridad Social. De la reforma del Código Penal destacamos los siguientes aspectos:

Modificación del tipo penal-Fraude de cotizaciones.

Reducción a 50.000 € en un periodo de cuatro años la cuantía necesaria para incurrir en delito (antes eran 120.000 €); creación de un tipo agravado cuando la cuantía defraudada a la Seguridad Social supere los 120.000 € o se utilicen para defraudar grupos o entramados empresariales o personas interpuestas (en estos casos la pena será de 2 a 6 años de prisión y la prescripción se extiende a los 10 años); Paralelamente a la reforma del delito fiscal, se dispusieron las previsiones normativas necesarias, tanto en los citados artículos del Código Penal como en el resto de normativa general tributaria, para la no paralización del procedimiento administrativo recaudatorio durante la sustanciación del proceso penal y los cauces necesarios para el auxilio judicial en el cobo de la responsabilidad civil derivada del delito tras la sentencia condenatoria.

Se introduce un tipo específico. Art. 307 ter. Fraude de prestaciones.

Frente al fenómeno de las empresas ficticias y otras defraudaciones de especial gravedad en el cobro indebido y fraudulento de prestaciones de Seguridad Social, se incorpora un nuevo artículo 307 ter tipificando la conducta delictiva orquestada de manera mendaz para este fin. Se evita así el riesgo de impunidad de aquellos fraudes más graves que hasta la fecha no superaban el límite cuantitativo objetivo, y se responde a la alarma social creada por la proliferación de fraudes masivos a la Seguridad Social.

Tipificación como delito contra los derechos de los trabajadores del empleo simultáneo de una pluralidad de trabajadores en situación irregular (se aumentan las penas de prisión a 6 años).

Modificación del artículo 398 CP, que aclara el tipo de falsedad de certificados, limitándolo a los de escasa trascendencia en el tráfico jurídico. Se clarifica que la falsedad de certificados relativa a la Seguridad Social y a la Hacienda Pública se calificarán como falsedad en documento oficial cometida por particulares (art. 390 en relación con el 392 CP), castigados con penas superiores a las del tipo de falsedad de certificados.

– Finalmente, debe hacerse referencia a la ulterior reforma del Código Penal llevada a cabo por la LO 1/2015, de 30 de marzo, en materia de frustración en la ejecución y de la insolvencia punible, de incuestionable trascendencia en la lucha contra el fraude fiscal y de Seguridad Social.

B) Medidas institucionales, destacándose las siguientes:

Colaboración con las Comunidades Autónomas: durante 2012 y 2013 se firmaron convenios de colaboración con 4 Comunidades Autónomas en materia de lucha contra el fraude (Extremadura, Comunidad Valenciana, Comunidad Foral de Navarra y La Rioja). A lo largo de 2014 se formalizaron convenios con las Comunidades Autónomas de Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cantabria, Canarias y Galicia. Actualmente se apuesta decididamente por fortalecer la colaboración con las Comunidades Autónomas mediante la renovación o formalización de los citados convenios, con el objetivo de dar una respuesta conjunta y coordinada de la Administración a la lacra social que supone el fraude.

Cooperación con la Tesorería General de la Seguridad Social: Firma el 5 de marzo de 2013 de la Instrucción Conjunta de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social y la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre detección, anulación y seguimiento de las inscripciones de empresas, altas, bajas y variación de datos de trabajadores en la Seguridad Social indebidas por su carácter ficticio y fraudulento.

Cooperación con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, creando un Comisión Mixta, en desarrollo del Convenio de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, lo que determina una relación fluida en el intercambio de información, así como en la coordinación de actuaciones de los funcionarios de ambos departamentos ministeriales.

Cooperación entre todos los Organismos que integran el MEYSS, para que haya una coordinación para el establecimiento de unos objetivos comunes, así como planes de actuación conjunta.

Cooperación con el Colegio de Registradores de España, y con el Consejo General del Notariado, con el fin de facilitar el acceso a instrumentos y bases de datos de tanta utilidad para la lucha contra el fraude, como puede ser el Índice unificado del Notariado.

Colaboración con el Ministerio del Interior: Firma el 30 de abril de 2013 de un Convenio de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior sobre coordinación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

C) Medidas estructurales, destacándose las siguientes:

Se dotó de estructura organizativa para luchar contra el fraude a las Direcciones Territoriales (Orden ESS/1784/2012, de 2 de agosto, por la que se atribuyen funciones operativas a los Directores Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social).

Se crearon grupos especializados de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social en determinadas Inspecciones Provinciales de Trabajo.

Se ha creado la figura del Inspector de Trabajo Delegado en la Comunidad Autónoma potenciado las inspecciones realizadas por la Dirección Especial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre las empresas de ámbito nacional. Esta figura se ha implantado en las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, País Vasco y Comunidad de Madrid.

Se ha creado una Unidad especial de apoyo y colaboración con los Juzgados y Tribunales y con la Fiscalía General del Estado (Orden ESS/78/2014, de 20 de enero).

Se orientaron y planificaron campañas de actuación basadas en principios de eficacia y eficiencia para incidir en aquellos sectores y actividades donde se presumió la existencia del fraude a la Seguridad Social o el empleo irregular de trabajadores.

Se intensificaron las actuaciones de control de la contratación mediante la modalidad fija discontinua en la industria.

Se intensificaron las actuaciones de control sobre empresas deudoras insolventes con actividad y las actuaciones de derivaciones de responsabilidad en el pago de cuotas en materia de Seguridad Social a otros responsables distintos del responsable directo.

Se aprobó un Plan integral de control de subcontratistas, que previó un control integral, intensivo y piramidal de la estructura de subcontratación por equipos inspectores.

D) Otras medidas importantes, destacándose las siguientes:

Se han potenciado los recursos humanos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y su dedicación a la detección y corrección de supuestos de empleo irregular y fraude a la Seguridad Social, y se han incorporado nuevos efectivos.

Desde la aprobación del Plan hasta finales de 2013 se incorporaron 121 nuevos efectivos entre Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y Subinspectores Laborales de la escala de Empleo y Seguridad Social, necesarios e imprescindibles para el correcto funcionamiento de la actividad inspectora.

Se intensificaron las visitas de inspección en horario especial, aquellas que se realizan en días festivos o en la franja horaria nocturna, con el objetivo de detectar y aflorar un número importante de empleos irregulares, así como la intensificación de la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Las actuaciones entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se han incrementado notablemente desde 2011 año en el que se realizaron 11.404 actuaciones conjuntas, se pasó en 2012 a 13.052, y en 2013 a 17.013, por tanto incrementándose un 49 % entre 2011 y 2013.

Se llevaron a cabo controles extensivos para luchar contra el fraude consistentes en el desarrollo de actividades económicas por cuenta propia sin el correspondiente alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), a pesar de la percepción de rendimientos de actividad económica por importe superior al Salario Mínimo Interprofesional.

Se realizaron controles ante posibles fraudes en despidos colectivos, que pudieran conllevar la extinción de contratos y la posterior constitución de una nueva empresa, por el mismo empresario, que volvía a contratar a los trabajadores que siguen percibiendo las prestaciones por desempleo, con lo que el fraude era doble, existiendo por un lado, un reconocimiento indebido de prestaciones por desempleo y, por otro, un posible cobro indebido de indemnizaciones por despido a cargo del Fondo de Garantía Salarial.

Se realizaron controles dirigidos a verificar la posible existencia de fraude en ocupación de perceptores de prestaciones de desempleo afectados por una medida de suspensión de relaciones laborales o de reducción de jornada, así como el correcto cumplimiento de la comunicación por parte del empresario a la entidad gestora de la prestación por desempleo (SEPE), con carácter previo a su producción, de aquellas variaciones en el calendario inicialmente previsto, así como del propio calendario inicial, en estos supuestos.

Se realizó un seguimiento de las altas de trabajadores en el Sistema de la Seguridad Social (de oficio e inducidas fruto de la actuación inspectora), para garantizar el mantenimiento del empleo aflorado por cuenta ajena, lo cual ha conllevado un cambio cualitativo al enfocar las actuaciones inspectoras en las empresas que previamente ya han incumplido.

Se mejoraron los mecanismos de cooperación entre las Administraciones para perseguir el creciente fenómeno de las «empresas ficticias», esto es, aquellas que se crean con el único fin de servir de cauce para la generación indebida de prestaciones a cargo de la Seguridad Social, especialmente por desempleo, a través de la figura de la simulación de la relación laboral.

E) Medidas de colaboración y concienciación social:

Desde agosto de 2013, en la página web del Ministerio, se ha creado un «buzón electrónico contra el fraude laboral» en el que los ciudadanos conocedores de este tipo de conductas fraudulentas e insolidarias pueden informar de ellas. De esta forma, se consigue mejorar la colaboración ciudadana, así como vencer las resistencias que puedan tener los trabajadores y otras personas a comunicar los incumplimientos laborales de que tengan conocimiento mediante el procedimiento ordinario de la denuncia, que exige la identificación de quien la formula. Este instrumento es, por tanto, complementario y no sustitutivo de la acción de denuncia, que tiene carácter público y que dispone de las máximas garantías legales de confidencialidad.

Es de destacar que las comunicaciones recibidas en el citado al buzón no sólo han servido para aflorar empleo, sino también están demostrando ser una herramienta muy útil para la planificación de actuaciones inspectoras y para dar respuesta a situaciones de vulneración de derechos fundamentales de los trabajadores.

Se ha explicado el contenido del Plan a los agentes sociales en el seno de la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, habiéndose difundido en el marco de conferencias y jornadas desarrolladas ante profesionales del ámbito de las relaciones laborales, y de las Universidades o de otras instituciones de ámbito académico o profesional.

A lo largo de estos dos primeros años se incrementaron significativamente las informaciones en los medios de comunicación sobre actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de lucha contra el fraude, reflejando algunas especialmente significativas y de mayor eco en la opinión pública, lo cual ha servido para incidir sobre la conciencia social y atacar cualquier sensación de impunidad de quienes incurren en comportamientos fraudulentos.

Se presentó un video informativo denominado DALE LA VUELTA AL FRAUDE (<https://www.youtube.com/watch?v=2udj2LeZvSc>) con el que se pretende, de manera sencilla, trasladar a la sociedad la repercusión negativa que tiene el fraude laboral y contra la Seguridad Social para los trabajadores, para los empresarios que cumplen las normas y para el propio sistema de protección social.

Medidas adoptadas en la segunda parte del período (2014-2015)

Como ya hemos señalado, los cambios sociales y económicos de las últimas décadas, que han propiciado una nueva forma de relación de los ciudadanos con las Administraciones públicas, y la mejora de los sistemas de recogida y tratamiento de datos por vía telemática, ponen de manifiesto la necesidad de aplicar técnicas contrastadas de minería de datos para alcanzar una mayor eficiencia en la planificación y en el desarrollo de las actividades inspectoras, que se complementan con otros instrumentos de planificación ya disponibles y la cooperación institucional, especialmente la prestada por la Administración de la Seguridad Social (tanto el Servicio Común como las Entidades Gestoras), AEAT y por las Comunidades Autónomas.

Estas líneas de acción pasan por potenciar varios elementos que consideramos esenciales en la lucha contra el fraude. Las líneas básicas serían la cooperación institucional, la utilización de las nuevas tecnologías para la implantación de actuaciones combinadas tanto «extensivas» como «intensivas» como elemento de la lucha contra el fraude y atender especialmente a comportamientos fraudulentos que si bien no son completamente nuevos si suponen un cambio importante en los patrones de fraude.

La adopción de las diversas medidas que a continuación se exponen, debe ir acompañada de la incorporación de nuevos efectivos en las plantillas de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social. A tal efecto en el periodo 2014-2015 se incorporaron 51 nuevos efectivos entre Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y Subinspectores de la Escala de Empleo y Seguridad Social.

1. La primera de estas líneas se centra en la cooperación y coordinación institucional entre las distintas administraciones.

A. Cooperación con la Comunidades Autónomas. Se firmaron Convenios de Colaboración con once Comunidades Autónomas en materia de lucha contra el fraude, desde el inicio de la Legislatura. El objetivo perseguido es seguir sumando voluntades con las administraciones autonómicas para intercambiar información y actuar de forma coordinada en esta materia.

En desarrollo de estos Convenios, es preciso incidir en la realización de Planes especiales de actuación inspectora ejecutados previo acuerdo con las Comunidades Autónomas. Entre ellos destacan los realizados en las Comunidades de Extremadura y Baleares. Para ello se ha procedido a desplazar temporalmente, en estos dos casos, a Inspectores y Subinspectores adscritos a otros territorios para reforzar puntualmente las plantillas en los períodos punta de trabajo.

También es preciso destacar la elaboración de Planes Comunes de actuación con las Comunidades de Cataluña y el País Vasco. Estos Planes derivan de acuerdos adoptados en el seno de los órganos de colaboración bilaterales y ha permitido incorporar a las actuaciones de lucha contra el fraude a los Inspectores y Subinspectores transferidos a ambas Comunidades Autónomas.

Otro de los elementos clave en estos Convenios de Colaboración se refiere al intercambio de información. Para ello se procede a crear en el territorio de cada Comunidad Autónoma, una unidad o grupo mixto de trabajo especializado en la investigación, examen

de bases de datos, diseño de nuevas técnicas y planificación de medidas de lucha contra la economía irregular y el empleo sumergido.

Asimismo, indicar que se está trabajando de forma conjunta con las Comunidades Autónomas para incluir en dichos Convenios no sólo las cuestiones relativas a la lucha contra la Economía Irregular sino también la lucha contra el fraude en materia de Formación Profesional para el Empleo.

B. Avances en la implantación y desarrollo del Convenio con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, realizando una mejora de los mecanismos de intercambio de información.

Como hitos importantes de esta colaboración es preciso referirnos a la suscripción, el 20 de julio de 2015, de la Adenda al Convenio de Colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social en materia de intercambio recíproco de información para la prevención y corrección del fraude fiscal y a la Seguridad Social. En virtud de esta modificación del Convenio se intensifica la cooperación entre ambos organismos, facilitando la interconexión de los sistemas informáticos de ambas Inspecciones.

En el desarrollo de esta línea de acción, en junio de 2015, se procedió a la firma del primer Plan Anual de control conjunto y coordinado entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

C. Renovación de los Planes Anuales de objetivos conjuntos con las Entidades Gestoras y Servicio Común de la Seguridad Social. Como ya se ha indicado en la primera parte del informe, cada ejercicio se procede a suscribir un plan de objetivos conjuntos con estos organismos, profundizando en los mecanismos de colaboración y de información recíproca que permita mejorar la consecución de objetivos conjuntos, tanto en lo que se refiere a los mecanismos de exacción de cuotas impagadas o de supuestos de infracotización, como en todos los supuestos de obtención y/o disfrute de prestaciones de forma indebida. Se tendrán en cuenta especialmente las informaciones y documentación de que dispongan las Entidades Gestoras y Servicio Común que puedan servir como indicios de la posible comisión de infracciones administrativas que afectan a las distintos ámbitos competenciales y cuya competencia de comprobación corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

D. Convenio de colaboración con el Ministerio del Interior. Desarrollar el Convenio de colaboración que fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el 8 de noviembre de 2013.

En el mismo, se establecieron procedimientos de actuación y de cooperación conjunta, así como de los mecanismos de protección de los actuantes en el curso de las visitas. En determinadas actuaciones de control de la economía irregular (agricultura, actuaciones nocturnas en hostelería...) resulta imprescindible que se lleven a cabo conjuntamente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En la actualidad se han iniciado los primeros pasos para la elaboración del II Convenio de colaboración entre ambos Ministerios con el objeto de adaptar su contenido a las modificaciones normativas operadas mediante la Ley 23/2015 de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que en su artículo 16 contiene importantes novedades en materia de auxilio y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

E. Incrementar la colaboración con el Servicio Jurídico de la Seguridad Social para intensificar la lucha frente a aquellos hechos que presuntamente puedan ser constitutivos de delito contra la Seguridad Social y en los supuestos de empleo irregular que presenten mayor gravedad. Para llevar a cabo este objetivo, el 4 de marzo de 2013, se procedió a firmar una Instrucción conjunta de la Dirección General de la ITSS y la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social para establecer un marco de coordinación en el ámbito de los ilícitos penales contra la Seguridad Social.

Al objeto de estudiar los distintos pronunciamientos judiciales y de adaptar la citada Instrucción a la Jurisprudencia y doctrina judicial, se constituyó un Grupo de trabajo en los Servicios Centrales integrado por tres representantes designados por la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social y otros tres por la Dirección

General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Dicho grupo de trabajo elaboró el Anexo a la Instrucción Conjunta, relativo a Criterios referidos a la valoración de conductas susceptibles de ser tipificadas como delito.

Asimismo, en cada provincia, se ha designado un representante de la Inspección Provincial y otro del Servicio Jurídico delegado provincial correspondiente, a través de los cuales se establecerá un canal de comunicación permanente de coordinación provincial.

2. El segundo elemento ha consistido en la elaboración e implantación de una nueva Herramienta Informática De Lucha Contra El Fraude que permite la detección precoz del fraude.

En desarrollo de la labor de lucha contra el fraude, debemos partir de una premisa que se deriva de un dato empírico: la mera realización de un volumen elevado de actuaciones no mejora por si sola los resultados en la lucha contra el empleo irregular y el fraude en materia de Seguridad Social, sino que pueden obtenerse mejores resultados realizando menos actuaciones, pero mejor orientadas.

Asimismo, desde la experiencia de la actuación inspectora en la lucha contra el empleo irregular, se ha constatado que la eficacia de las actuaciones se incrementa cuando la actuación se planifica correctamente.

Para conseguir este objetivo, mejorar la eficacia mediante la detección del fraude, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social española cuenta con una serie de herramientas que permiten dirigir los recursos de los que se dispone hacia aquellas empresas o sectores respecto de los cuales se dispone de información relevante sobre la presunta existencia de incumplimientos en materia de Seguridad Social. Para ello se han implantado sistemas basados en el análisis de datos, que consisten en el establecimiento de procedimientos que permitan determinar los sujetos que presentan indicios racionales de fraude. Estos nuevos procedimientos se basarán en el análisis de riesgos que pueden causar un fraude al Sistema de la Seguridad Social a partir de la definición de patrones de referencia en el ámbito de la afiliación, cotización, recaudación, acceso o disfrute indebido de prestaciones de Seguridad Social y subvenciones.

Desde inicios de 2015, desde la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se ha apostado decididamente por la implantación y desarrollo de un nuevo sistema de detección de fraude a S. Social, y que se ha venido a denominar «Herramienta de Lucha contra el Fraude». Con esta herramienta se pretende dar un salto cualitativo en la planificación de actuaciones en base a la experiencia y realizarla basándose en la información disponible de los sujetos a inspeccionar, lo que está proporcionando actualmente una mejora sustancial en la eficacia de las actuaciones inspectoras de comprobación.

Objetivos: A través de la misma, se pretende el desarrollo de aplicaciones informáticas que permitan conseguir los siguientes objetivos:

- Detección de situaciones de fraude conocidas.
- Corrección de dichas situaciones mediante controles extensivos e intensivos dirigidos específicamente a las mismas.
- En base a la información anterior, y a otra nueva que se incorpore de otras fuentes, conseguir una detección precoz de nuevas situaciones de fraude, teniendo en cuenta, que detección incipiente incrementa las expectativas de su corrección.

Dentro de esta nueva herramienta se establecen distintos niveles de actuación:

Primer nivel: Creación de perfiles de riesgo para cada tipo de fraude en base a la información de la que dispone la Inspección de Trabajo (incumplimientos de cada empresa)

Segundo nivel: aplicación de técnicas de Minería de Datos para elaborar perfiles predictivos de posibles situaciones de riesgo.

Tercer nivel: seguimiento de las actuaciones inspectoras que permitan evaluar la eficacia de los perfiles en la actuación inspectora, y de todo el sistema, que se retroalimenta.

El objetivo último es la detección de las situaciones de fraude conocidas y la identificación de los nuevos patrones de fraude de modo que la Inspección pueda anticiparse y atajar estos fraudes incipientes antes de que se produzca una bolsa importante del mismo, en un determinado sector o por la realización de una práctica ilícita.

3. Intensificación de determinadas campañas.

Como ya hemos indicado, durante la legislatura anterior, así como en la presente, se han producido importantes cambios en la coyuntura económica que han incidido de forma directa en las conductas fraudulentas. Este incremento de la actividad económica ha influido en la aparición y el desarrollo de modelos de fraude que, si bien no son nuevos se han presentado con mayor intensidad en los últimos años desplazando al empleo irregular absoluto que caracterizó los patrones de fraude en 2012 y 2013.

Estas conductas consisten en la utilización fraudulenta de la contratación temporal, mediante el encadenamiento de contratos temporales de muy corta duración; la utilización indebida de los contratos a tiempo parcial para trabajadores que realmente prestan servicios a jornada completa, así como el recurso injustificado y fraudulento a complejas cadenas de subcontratación con finalidades fraudulentas.

Para impulsar estas actuaciones se han aprobado varios Criterios Técnicos y Operativos, así como Instrucciones de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con el objeto de mejorar las actuaciones en esta materia y de establecer criterios uniformes que garanticen la igualdad de trato a todas las empresas y trabajadores, así como la potencialidad que aporta la Herramienta de Lucha contra el Fraude en la detección de este tipo de situaciones

En orden a la realización práctica de estos objetivos, se aprobó el Criterio Técnico 95/2015 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo en materia de contratación temporal, que orienta la actividad inspectora en todo el Estado y el Criterio Operativo 96/2015 de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre cesión ilegal de trabajadores y subcontratación en el ámbito de empresas de servicios. Esta misma finalidad está presente en la Instrucción 1/2015, sobre intensificación del control de la contratación a tiempo parcial.

4. Medidas organizativas.

A. Nueva Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social:

Mediante la aprobación de la Ley 23/2015 de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social se produce un paso más en la adaptación de la Inspección a la organización territorial del Estado, consolidando la doble dependencia de la Administración General del Estado o de la autonómica en función de quien ostente la competencia sobre la materia sujeta a inspección, y convirtiendo la actual Dirección General en un organismo autónomo en cuya toma de decisiones participan, a través de su Consejo Rector, órganos estatales y autonómicos, como titulares que son de las competencias en las materias sometidas a la vigilancia de la ITSS. Esta gobernanza se completa con un régimen de participación reforzado de los interlocutores sociales, a través del Consejo General del nuevo organismo.

Por tanto, la aprobación de esta Ley supone la adopción de una medida con carácter integral puesto que a través de una modificación normativa se actualiza la organización de la Inspección, se mejora la coordinación y las relaciones institucionales y se reordenan los medios humanos y materiales para la lucha contra el fraude.

Además, la Ley contiene una regulación general de la ITSS recogiendo, en su título primero, los aspectos relativos al Sistema de Inspección (especialmente en materia de personal), en su título segundo, los concernientes al funcionamiento de la Inspección y, en el título tercero, los referentes a la organización del Sistema.

Resulta especialmente relevante la creación, prevista en la Ley, de una Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude, en cuanto órgano integrado en el organismo Estatal, que tendrá funciones de análisis e investigación en materia de trabajo no declarado, empleo irregular y

el fraude a la Seguridad Social y una Dirección Especial con competencias inspectoras en las materias propias de la AGE, que le permitirá actuar en todo el territorio español, así como de coordinación de las actuaciones correspondientes a materias propias de las CC.AA, cuando tengan un alcance superior al de una comunidad autónoma.

Asimismo, la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ha venido a reforzar la capacidad de la Inspección de Trabajo para hacer frente al problema que hoy por hoy representa la dualización de nuestro mercado de trabajo, al ampliar las funciones del Cuerpo de Subinspectores Laborales a la «comprobación del cumplimiento de la normativa sobre modalidades contractuales, contratos de duración determinada y temporales». Dicha nueva atribución de competencias al Cuerpo de Subinspectores supone aumentar significativamente el número de efectivos destinados a su control.

En la Ley se regulan con mayor detalle las funciones de asistencia técnica y asesoramiento de la Inspección, y se establece que la función inspectora será desempeñada en su integridad por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, y por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales. También se actualizan las funciones encomendadas a la Inspección, adecuándolas a la normativa vigente. Así, por ejemplo, se incluyen las normas en materia de igualdad de trato y no discriminación en el trabajo y el empleo, o las normas que regulan el desplazamiento de los trabajadores en el marco de una prestación de servicios de carácter transnacional.

B. Otra medida organizativa de especial relevancia ha sido la creación de una Unidad Especial de Inspección en materia de formación profesional para el empleo.

El Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, introduce modificaciones en las normas legales vigentes en materia de formación profesional para el empleo, pretendiendo definir un marco normativo en términos más adecuados a la realidad actual. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en cuanto órgano encargado de la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social y la exigencia de las responsabilidades pertinentes, constituye un instrumento fundamental para la consecución del objetivo señalado anteriormente. De acuerdo con lo anterior, a fin de garantizar un refuerzo del control y capacidad sancionadora, en la disposición final segunda de esta norma se prevé la creación de una Unidad Especial de Inspección en el seno de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Su creación efectiva se produjo mediante Orden ESS/1221/2015, de 11 de junio.

Entre las funciones propias de esta Unidad Especial destaca el desarrollo de los siguientes cometidos:

- a) Desarrollar anualmente el programa de inspección en materia de formación profesional para el empleo, de acuerdo con la información que le sea facilitada por el Servicio Público de Empleo Estatal y, en su caso, por los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas.
- b) La ejecución o coordinación de las actuaciones inspectoras para la vigilancia y control de la normativa en materia de formación profesional para el empleo cuya competencia esté atribuida a la Administración General del Estado.
- c) El seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos.

C. Debe mencionarse, por su especial significación, el esfuerzo realizado en la potenciación al máximo del máximo de los recursos humanos ya existentes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la detección y corrección de supuestos de empleo irregular y fraude a la Seguridad Social, y se ha aumentado la plantilla.

Desde el inicio de la legislatura se han incorporado una cifra superior a 200 nuevos Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, a los que habrá que sumar los nuevos efectivos aprobados en las Ofertas de Empleo Público en los últimos años, cuyos procesos selectivos están en curso. En conjunto se superará la cifra total de 380 nuevos efectivos.

Medidas adoptadas en la tercera parte del periodo (2016-2017) como continuación del plan de lucha contra el fraude

Las líneas de acción adoptadas en el periodo anterior y los buenos resultados obtenidos han permitido realizar, en los años 2016 y 2017, una intensificación y potenciación de todo lo realizado, tanto desde los puntos de vista de cooperación y coordinación con otros organismos, institucional como informático. Desde el punto de vista de cooperación y coordinación con otros organismos, como con la Tesorería General de la Seguridad Social, mediante la creación de nuevas campañas de actuación conjunta; la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, mediante la puesta en marcha del Plan de actuación conjunta, sesiones formativas así como el acceso *on line* a determinada información mediante el sistema informático de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; con el Servicio Público de Empleo Estatal, mediante la remisión de expedientes referidos a bonificaciones indebidas en materia de formación profesional para el empleo; o con el Servicio jurídico de la Seguridad Social, mediante la celebración de una sesión conjunta, celebrada para potenciar la eficacia en la actuación contra los ilícitos penales. Desde un punto de vista institucional, renovando los convenios celebrados con las CC. AA. Por último, desde un punto de vista informático, a través de la Herramienta de Lucha contra el Fraude que, implementando la minería de datos y desarrollando nuevas reglas de negocio ha permitido seguir investigando y detectando nuevos perfiles de riesgo y reglas de negocio que han dado lugar a la mejora de las actuaciones de las campañas existentes y crear otras nuevas.

Junto con la intensificación y potenciación de lo logrado para conseguir una mejora constante, en los dos últimos años se han adoptado nuevas líneas. Éstas se deben, por un lado, al hecho de que hayan surgido nuevas formas de economía, denominada «colaborativa» en las que se plantea el problema, de qué tratamiento ha de darse al personal al servicio de las plataformas que desarrollan su actividad en este ámbito y por otro lado, a la aparición de nuevas figuras de fraude, como son las denominadas empresas buzón, que han dado lugar a la necesidad de intensificar actuaciones conjuntas con otras Administraciones Públicas, como la Inspección de Transportes para la detección y corrección de la economía sumergida, en todas sus manifestaciones, en aquellos ámbitos en que pueda ser combatida conjuntamente por las Administraciones implicadas.

Asimismo, desde el punto de vista internacional y con la finalidad de reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado se creó en el año 2016 conforme a la Decisión 2016/344, del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016, la Plataforma Europea.

La apuesta por la Inspección de Trabajo en la lucha contra el fraude se ha traducido también en la incorporación de nuevos recursos humanos, personal inspector, con el acceso de 89 efectivos en éste bienio entre Inspectores de Trabajo y Subinspectores Laborales de la Escala de Seguridad Social. Sin perjuicio del periodo de referencia del documento, es necesario mencionar que está previsto que se incorporen próximamente 66 Subinspectores Laborales de la escala de Empleo y Seguridad Social, que posteriormente se verán incrementados en 160 nuevos efectivos que están pendientes de elegir destino o realizando actualmente el curso selectivo en la Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, lo que hacen un total de 226 efectivos.

Simultáneamente durante el presente año 2018 se están desarrollando los procesos selectivos correspondiente a las plazas publicadas en las últimas Ofertas de Empleo Público (OPES), las cuales ascienden en 2017 a 198 plazas, más la oferta extraordinaria para 2018 de 160 plazas.

1. Cooperación y coordinación con las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social.

Renovación de los Planes Anuales de objetivos conjuntos con las Entidades Gestoras y Servicio Común de la Seguridad Social: Como ya se ha indicado en la primera parte del informe, cada ejercicio se procede a suscribir un plan de objetivos conjuntos con estos

organismos, profundizando en los mecanismos de colaboración y de información recíproca que permita mejorar la consecución de objetivos conjuntos, tanto en lo que se refiere a los mecanismos de exacción de cuotas impagadas o de supuestos de infracotización, como en todos los supuestos de obtención y/o disfrute de prestaciones de forma indebida. Se tendrán en cuenta especialmente las informaciones y documentación de que dispongan las Entidades Gestoras y Servicio Común que puedan servir como indicios de la posible comisión de infracciones administrativas que afectan a las distintos ámbitos competenciales y cuya competencia de comprobación corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En el marco de la colaboración desarrollada en la Tesorería General de la Seguridad Social y la Inspección de Trabajo, anualmente se firma un Plan de Objetivos, en el que se fijan las campañas de inspección que se van a desarrollar, tras la información remitida desde el Servicio Común, creándose en el año 2017 una nueva campaña de inspección, destinada a investigar posibles infra cotizaciones en las empresas, sirviéndose de la información del nuevo Sistema de Liquidación Directa, a partir de los conceptos retribuidos abonados a los trabajadores, que tienen obligación de comunicar las empresas.

Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE): La Inspección de Trabajo y Seguridad Social colabora con el Servicio Público de Empleo Estatal en materia de formación profesional para el empleo, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social: En el año 2016 en el marco de la Comisión de Seguimiento creada al efecto, se procedió a la revisión y redacción de un nuevo Anexo, de fecha 9 de marzo de 2016, a la Instrucción conjunta de la Dirección General de la ITSS y la Dirección del Servicio Jurídico de Seguridad, sobre «Criterios referidos a la valoración de conductas susceptibles de ser tipificadas como delito», con el objetivo de adecuarlo a los distintos pronunciamientos judiciales sobre la materia, ampliándolo también al fraude en la formación profesional y a las falsedades documentales.

2. Convenios con las Comunidades Autónomas.

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha venido suscribiendo, desde 2014, Convenios con las Comunidades Autónomas de Canarias e Illes Balears, en materia de trabajo no declarado, empleo irregular, fraude a la Seguridad Social y control de la formación profesional para el empleo, al objeto de definir los términos de la colaboración en dichas materias a través del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para dotar a ambas Comunidades Autónomas de los recursos necesarios para potenciar y mejorar la eficacia de los mecanismos de control e intensificar las actuaciones documentales y presenciales en dicho ámbito como instrumentos de disuasión y de reacción contra conductas que generan desprotección social de los trabajadores, competencia desleal y evasión de cotizaciones sociales.

Entre las medidas recogidas en dichos Convenios para la consecución de sus objetivos se prevén la creación de un Plan de actuación que permita el refuerzo temporal de las Inspecciones Provinciales de las Comunidades Autónomas referidas con funcionarios destinados en otras comunidades autónomas para la realización de campañas concretas.

3. Colaboración con otras Administraciones Públicas.

Agencia Estatal de Administración Tributaria: La respuesta al fraude se debe dar desde una actuación coordinada por parte de la Administración Pública, ejemplo de ello es el plan de actuación conjunta entre ambos Organismos, lo que ha permitido desarrollar una serie de medidas entre las que destacan, las actuaciones de inspección conjuntas y/o coordinadas, así como la puesta en marcha de un sistema de intercambio de información *on line*, en la que se posibilita acceder a cierta documentación tributaria para el desarrollo de las actuaciones de comprobación.

Dirección General de Tráfico: La Dirección General de Tráfico, en el marco de la colaboración administrativa, ha facilitado a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social parte de la información que dispone con el objetivo de facilitar y dotar de una mayor

eficacia a las actuaciones inspectoras, especialmente en materia de economía irregular, lo que ha permitido establecer un sistema de consulta *on line*, para que los funcionarios en el desarrollo de sus funciones y cuando las comprobaciones que desarrollen así lo requieran, puedan acceder de forma inmediata a la información vinculada a vehículos y sus titulares.

Inspección de Transportes del Ministerio de Fomento: Como consecuencia de la aparición de una nueva figura de fraude, las denominadas «empresas buzón», se ha considerado imprescindible intensificar y mejorar la coordinación funcional y operativa entre las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social y de Transporte en la lucha contra las infracciones del ordenamiento jurídico, en el sector del transporte terrestre en general y contra la economía sumergida y la competencia desleal en particular, mediante un uso de la información disponible en los dos organismos con la finalidad de preparar, en su caso, actuaciones conjuntas y priorizando el control sobre aquellas empresas que, respecto de trabajadores nacionales y/o extranjeros, incurran en comportamientos que infrinjan la normativa del orden social.

Las empresas buzón son aquellas que establecen su sede en Estados miembros cuyos costes laborales y de Seguridad Social son inferiores a los de aquellos Estados miembros en los que la empresa realiza realmente sus actividades, consiguiendo de forma fraudulenta reducir los costes que implica la contratación de trabajadores.

La característica fundamental de las «empresas buzón» es que se trata de empresas sin actividad económica real en el país en el que tienen su sede y donde contratan a los trabajadores, pero con actividad en otros Estados miembros de la Unión Europea donde realmente éstos prestan servicios, utilizando fraudulentamente la figura de los desplazamientos transnacionales para eludir las normas que resultan de aplicación y abaratar costes salariales, tributarios y de Seguridad Social, con los graves perjuicios que tales prácticas ocasionan.

4. Herramienta de lucha contra el fraude.

Una de las grandes apuestas de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y que representa la modernización de todo el Sistema de Inspección, es la Herramienta de Lucha contra el Fraude en la que se procede mediante el cruce de bases de datos, tanto los de Seguridad Social como de otros organismos y/o entidades, a establecer perfiles de fraude posibilitando la planificación de actuaciones inspectoras sobre aquellos administrados que presuntamente no han cumplido con las obligaciones que les atribuye la normativa reguladora.

El signo de modernización que supone la herramienta, se manifiesta de forma más clara en su propia evolución, dado que a través de los distintos pliegos se intentan afrontar nuevos retos sobre las necesidades detectadas de mejora, siendo una nueva línea de acción la potenciación del desarrollo de modelos predictivos para los fenómenos fraudulentos.

5. Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado.

Su objetivo es contribuir a reforzar la eficacia de las actuaciones nacionales y de la Unión destinadas a la mejora de las condiciones de trabajo, la promoción de la integración en el mercado de trabajo y la inclusión social, incluido un mejor cumplimiento de la legislación en dichos campos, y a la reducción del trabajo no declarado y la creación de empleo formal, evitando así el deterioro de la calidad del empleo y de la salud y la seguridad en el trabajo; respetando, en todo caso, las competencias y procedimientos nacionales.

Dado que uno de los pilares fundamentales de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es la lucha contra la economía irregular y el trabajo no declarado, la participación de España en la Plataforma ha sido muy activa y constante desde su creación.

IV. *Análisis general de las actuaciones y resultados de los distintos Órganos del Ministerio que han participado en el Plan*

1. Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

La propia actividad de gestión en la lucha contra el fraude de la TGSS, y su coordinación con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el contexto de las actuaciones del Plan, han permitido mejorar las actuaciones de control en distintas materias con una importante incidencia en la recaudación de cuotas, como las siguientes:

Derivación de responsabilidades.

Correcto encuadramiento de empresas y trabajadores en el sistema de la Seguridad Social.

Investigación de empresas ficticias.

Investigación de las contrataciones y altas fraudulentas en el Sistema de la Seguridad Social.

Investigar aquellas empresas insolventes que mantienen actividad empresarial a efectos de detectar una ocultación de los bienes y/o ingresos declarados.

Muchas de las actuaciones se engloban en el Plan de objetivos conjuntos entre la Tesorería General de la Seguridad Social con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, las cuales se concretaron en dos grandes grupos:

– Actuaciones preparatorias de las actuaciones de inspección y control: comunicaciones a la Inspección identificando los presuntos sujetos responsables en el pago de cuotas a la Seguridad Social, de posibles empresas ficticias, de empresas insolventes que siguen actuando en el tráfico jurídico, la comunicación de encuadramientos que presuntamente tienen por finalidad defraudar en la cotización a la Seguridad Social, entre otros.

– Actuaciones dirigidas a la gestión recaudatoria de determinados documentos derivados de dichas actuaciones de inspección y control: derivación de responsabilidad de la deuda de Seguridad Social a otros sujetos responsables solidarios o subsidiarios, derivación de responsabilidad que en unos casos es detectada por la TGSS y comunicada a la ITSS, y en otros casos es directamente detectada por la ITSS en el curso de las actuaciones inspectoras, y las actuaciones para la detección y liquidación de diferencias de cotización a la Seguridad Social en el que el origen del indicio en la detección de fraude es la propia actividad inspectora.

La Inspección y la Tesorería han acordado la realización de un número muy importante de actuaciones sobre las que se ha realizado un seguimiento e intercambio de información a nivel central y provincial especialmente intenso.

Para todas estas actuaciones y medidas coordinadas se ha previsto un incremento del intercambio de información y acceso a bases de datos por los funcionarios de ambos cuerpos, así como un perfeccionamiento de los conocimientos de los mismos en el uso de las herramientas informáticas creadas al efecto en ambos organismos.

Entre estas medidas, el denominado Proyecto LEIF supone un nuevo modelo de lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude a la Seguridad Social, que ha adoptado un enfoque de tratamiento integral dirigido a potenciar la observación de los principales focos de fraude; su prevención durante la gestión de la afiliación, la cotización y la recaudación; la detección precoz para evitar y corregir el acceso a las prestaciones del Sistema de la Seguridad de forma indebida; una planificación estratégica de todas estas actuaciones, así como un continuo seguimiento y control de resultados.

La implantación de dicho modelo, precisó del reforzamiento de los medios humanos y técnicos haciendo necesario la utilización de nuevos recursos, para lo cual TGSS ha precisado dotarse de analistas de datos y herramientas informáticas para la detección de fraude y establecimiento de modelos predictivos (SAS FRAUD FRAMEWORK).

Las líneas fundamentales y resultados obtenidos son los siguientes:

1.º Comprobación y verificación de los procesos de gestión de la TGSS: Dentro del área de Afiliación, el objetivo fijado se centra en la comprobación e investigación del fraude derivado del control de los procesos de inscripción, afiliación y cotización, mediante la definición de dos líneas de actuación.

De periodos de liquidación de 2016 se han remitido para su control por las Direcciones Provinciales 15,2 millones de registros CRA sin envío del concepto retributivo de prorrateo de pagas extraordinarias (CR4). De periodos de 2017 (enero a noviembre) se han remitido 7,2 millones de registros.

En el año 2017, hasta el mes de diciembre, se han enviado para su revisión 112.022 supuestos en los que la diferencia entre el importe del CRA y las Bases de Cotización superiores a 100 euros.

2.º Comprobación e investigación del fraude a la Seguridad Social en la recaudación (Estudio morosidad): Durante 2016 se ha realizado el trabajo de estudio, estructurado en cuatro fases, sobre la morosidad en una primera etapa en Régimen General.

En 2017 se ha abordado la preparación e implantación de propuestas de actuación específicas.

3.º Empleo irregular: En esta línea de actividad del proyecto se están coordinando diversas actuaciones que son promovidas como resultado de la información que es contrastada por las Direcciones Provinciales o de estudios específicos derivados de la detección de posibles anomalías en los procesos de gestión de la TGSS.

4.º Delito a la Seguridad Social: Con la finalidad de facilitar las tareas de identificación y comprobación se ha desarrollado un trabajo de análisis por medio de la herramienta SAS que posibilita una revisión sistemática de las situaciones con mayor riesgo y se han implementado las utilidades informáticas necesarias para su seguimiento.

La situación entre noviembre de 2015 a diciembre de 2017 es la siguiente: 3.150 casos revisados, de los que se remitieron al Servicio Jurídico de la Seguridad Social 1.523; y de estos han sido propuestos para acción judicial 613 casos, regularizándose un importe total de 36.499.781€.

5.º Empresas ficticias: La aplicación de metodología analítica y técnicas matemáticas que, basándose en los casos ya investigados, permiten identificar de forma anticipada situaciones potencialmente fraudulentas.

Esta metodología y las técnicas citadas se están aplicando de forma progresiva a cada uno de los diferentes sectores económicos de las empresas, priorizando su puesta en marcha en aquellos en los que pueden tener una mayor incidencia los resultados analíticos.

Estos resultados determinan que las empresas o trabajadores en los que ha concurrido una o varias de las condiciones que se han entendido como relevantes en los estudios deben ser analizados de una forma más exhaustiva para concluir si, efectivamente, reúnen indicios de fraude.

2. Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

La propia actividad de gestión de este organismo ha permitido avanzar en la detección de comportamientos no ajustados a derecho en el ámbito de la prestación por desempleo, los cuales son de gran importancia para generar incentivos adecuados que promuevan la activación de los desempleados. La efectividad de estas medidas ha permitido, además, reforzar la vinculación entre políticas activas y pasivas de empleo. En el seno del SEPE se adaptaron sus estructuras operativas a los objetivos del Plan.

Las medidas se pueden dividir en tres grandes bloques:

Medidas para reforzar el seguimiento de la disponibilidad para el empleo, con reforzamiento del control de presencia ante las oficinas de empleo y cumplimiento de los compromisos de actividad de los beneficiarios de prestaciones (vinculación de políticas activas y pasivas).

Medidas para verificar el cumplimiento de los requisitos para el acceso y mantenimiento de la prestación, mediante colaboración con otros organismos, entre ellos, la Agencia

Estatad de Administración Tributaria, Tesorería General de la Seguridad Social e Instituto Nacional de la Seguridad Social, revisando los actuales cruces de información para lograr mayor efectividad en la detección de del cobro irregular y el fraude en las prestaciones por desempleo.

La investigación colaborativa de tramas y supuestos fraudulentos complejos, que exigen intervención de Organismos cuyas competencias inspectoras y sancionadoras exceden de las administrativas propias de SEPE, en concreto con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Unidad Contra Redes de Inmigración y Falsedades documentales de la Policía Nacional y la Sección de Investigación de la Seguridad Social.

Es de destacar que, con el objeto de mejorar la colaboración y cooperación dentro del Departamento, se ha suscrito el Plan Anual de actuaciones con la ITSS, se ha impulsado el Registro de Prestaciones Sociales Públicas, que gestiona el INSS, regulando la inclusión de las rentas y salarios mínimos de inserción de las Comunidades Autónomas, y se ha reforzado la cooperación con los servicios públicos de empleo para mejorar y avanzar en la activación de los desempleados beneficiarios de prestaciones.

3. Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

En el ámbito de la lucha contra el fraude, el objetivo perseguido es la investigación de las conductas presuntamente fraudulentas que se han detectado durante los procesos de gestión de las prestaciones de la Seguridad Social concedidas o reconocidas por esta Entidad Gestora.

Las principales conductas que se han investigado son:

Controles de rentas para la percepción de complementos a mínimos: Estas pensiones deben ser sometidas a control al estar sujetas a un límite de rentas, por lo que se realizan controles de rentas mediante un cruce informático con la última información de rentas disponible en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y en las Haciendas Forales del País Vasco y Navarra.

Controles de mantenimiento de los trabajadores relevistas en las pensiones de jubilación parcial: Cuando se accede a la jubilación parcial antes de cumplir la edad legal de jubilación, la normativa exige celebrar un contrato de relevo, y en caso de baja del relevista, el empresario debe reponer este puesto de trabajo en el plazo de 15 días, con la consecuencia de que si no lo hace en ese plazo debe asumir el pago de la pensión.

Controles ante aumentos injustificados de las pensiones de jubilación: El objetivo de esta medida es, detectar durante las tramitaciones de las pensiones conductas fraudulentas consistentes en incrementar de forma ficticia (sin que se corresponda con un incremento real de salarios) las bases de cotización que forman parte del período de cálculo de la base reguladora de la pensión, con el objetivo de causar una pensión de mayor cuantía.

Controles ante el disfrute indebido de la prestación de incapacidad temporal: La medida consiste en la realización de reconocimientos médicos a trabajadores en situación de incapacidad temporal (IT), antes de los 365 días, posteriormente, y respecto de funcionarios también a raíz de una encomienda de gestión con MUFACE, con el fin de confirmar si subsiste o no la incapacidad laboral, evitando cualquier alargamiento indebido de esta situación.

Lucha contra el disfrute indebido de la prestación familiar por hijo o menor a cargo no discapacitado: La asignación periódica se encuentra condicionada a que el beneficiario no disponga de rentas superiores al límite fijado en cada ejercicio, por lo que al igual que respecto a los complementos a mínimos, se debe realizar un control de rentas a través de cruces de datos de las Haciendas con el fin de conocer los importes máximos de rentas de la unidad familiar, por lo que a través de los mismos, se puede calcular si la prestación debe ser extinguida o procede su mantenimiento.

Se han ampliado los procedimientos a desarrollar sobre esta prestación, mediante la adopción de determinados controles con el fin de que no se produzcan cobros indebidos o se favorezca su percepción en determinados supuestos:

Se realiza una suspensión del pago de la prestación si los menores no aportan el DNI, con el fin de controlar si los mismos trabajan a la vez que cobran la prestación y poder controlar su nivel de rentas.

Asimismo, también se han implantado controles sobre la verificación y existencia de la situación de discapacidad, del ejercicio de la actividad laboral (convenio hispano-marroquí) y del mantenimiento en vigor del permiso de residencia.

Control de prestaciones indebidamente percibidas por altas fraudulentas en empresas legales o altas generadas en empresas ficticias: mediante esta medida se ha conseguido detectar el acceso indebido a prestaciones del sistema de la Seguridad Social, reclamándose la devolución de la prestación indebidamente reconocida o del importe percibido en cuantía superior al que correspondiera. Mensualmente, la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) comunica a las entidades gestoras (INSS e ISM) las altas que se han producido en empresas ficticias o las altas fraudulentas en empresas legales. Con dicha información el INSS efectúa un cruce con los aplicativos de gestión de prestaciones para detectar si a los trabajadores que han sido dados de alta en el sistema de protección social de forma fraudulenta se les ha concedido alguna prestación de forma indebida. En el caso de haberse obtenido fraudulentamente se declara la deuda con inmediatez.

4. Instituto Social de la Marina (ISM).

Al igual que con el resto de Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha suscrito un Plan Anual de actuaciones conjuntas con la Entidad Gestora del Régimen Especial de Trabajadores del Mar.

El objetivo es la investigación de aquellas conductas presuntamente fraudulentas que se detecten durante los procesos de gestión. Las particularidades de gestión en este Régimen Especial determinan que la actuación inspectora se extienda a todas las competencias del Instituto Social de la Marina, esto es, se investigan supuestos de encuadramiento, cotización y recaudación irregulares, así como las posibles situaciones fraudulentas en la percepción de prestaciones como la incapacidad temporal, maternidad, incapacidad permanente, jubilación y desempleo.

Las actividades de la gestión de esta Entidad Gestora se incluyen respecto de las prestaciones por desempleo en los resultados ofrecidos por el Servicio Público de Empleo, y por el Instituto Nacional de la Seguridad Social respecto al resto de prestaciones.

V. Resultados derivados de las principales medidas del Plan e impacto económico

Principales resultados

Los principales resultados que han tenido el conjunto de medidas puestas en marcha como consecuencia del Plan desde 2012 a 2017, que abarca la actuación del conjunto del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, son los siguientes:

1. Empleos aflorados.

En el primer bienio 2012-2013, de implantación del plan de lucha contra el fraude se realizaron 438.839 inspecciones en materia de empleo irregular, y se afloraron 170.941 empleos.

En lo que respecta al segundo bienio de la Legislatura anterior, 2014 y 2015, es preciso indicar que se procedió a aflorar 161.658 empleos no declarados como consecuencia de 397.001 inspecciones efectuadas.

En la actual legislatura 2016-2017, el esfuerzo frente a estos comportamientos injustos no ha cesado procediéndose a regularizar 173.675 empleos de las 319.740 actuaciones realizadas, lo que supone un incremento significativo de la eficacia respecto al anterior bienio.

De acuerdo a lo expuesto desde 2012 a 2017, se afloraron 506.274 empleos que se encontraban en economía sumergida.

Buzón de lucha contra el fraude. Como ya se ha indicado con anterioridad, la puesta en marcha del buzón de lucha contra el fraude se ha configurado como un instrumento importante en la lucha contra el empleo no declarado. Esta vía de comunicación directa entre el ciudadano y la administración se ha convertido en una fuente de información muy relevante que ha permitido mejorar las actuaciones planificadas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la lucha contra la economía sumergida. Si analizamos los resultados de la actividad inspectora que se ha planificado como consecuencia de estas comunicaciones a través del buzón, hasta diciembre de 2017, la información facilitada a través de este canal ha permitido finalizar 31.245 inspecciones que han derivado en el afloramiento de 11.437 empleos y la tramitación de expedientes liquidatorios por un importe total de más de once millones de euros.

2. Prestaciones por desempleo.

a) Actuaciones de gestión llevadas a cabo por el Servicio Público de Empleo Estatal (incluidas las actuaciones del Instituto Social de la Marina) en la verificación y control del cumplimiento de la normativa en materia de desempleo:

Actuaciones de control de disponibilidad y verificación de requisitos para su disfrute:

El número de sanciones de suspensión de la prestación por 1, 3 o 6 meses en los años 2012-2013 disminuyó en 9.485 un 2,1 % respecto a 2010-2011, pasando de 453.534 a 444.048.

En el periodo 2014-2015 el número total de sanciones de suspensión ascendió a un total de 475.403 y en el periodo 2016-17 alcanzó las 51.969.

Por tanto, el número de sanciones de suspensión de la prestación por 1, 3 o 6 meses por infracciones leves derivadas de la no renovación de la demanda de empleo y verificación de requisitos, infracciones leves y graves de la no disponibilidad para el empleo para acceder al mismo se eleva a un total de 971.420 en el periodo 2012-2017.

El volumen de sanciones de extinción por infracción o pérdida de requisitos y el n.º de revocaciones (anulaciones) de la prestación, se incrementó un 37,3 %, pasando de 163.832 sanciones en 2010-2011 a 224.915 en el periodo 2012-2013. En el periodo 2014-2015 el número de sanciones ascendió a un total de 312.357, mientras que en el último bienio 2016-17 la cifra es de 379.482.

En definitiva, el volumen total de sanciones de extinción por infracción o pérdida de requisitos y el n.º de revocaciones (anulaciones) de la prestación en el periodo 2012-2017 asciende a un total de 916.754.

b) Actuaciones de inspección llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Durante los años 2012 y 2013 se realizaron 41.720 actuaciones inspectoras en empresas en materia de prestaciones por desempleo, detectándose 15.104 infracciones de empresarios por dar ocupación a perceptores de prestaciones por desempleo o por facilitar indebidamente el acceso a las mismas.

En el periodo 2014-2015 se realizaron 39.777 actuaciones inspectoras en empresas en materia de prestaciones por desempleo, detectándose 16.062 infracciones de empresarios, mientras que en los años 2016-2017, se han efectuado 26.885 actuaciones inspectoras en esta materia y se ha detectado 7.848 infracciones respectivamente

Durante los años 2012-2013 se realizaron 52.016 actuaciones inspectoras a trabajadores en materia de prestaciones por desempleo, y el número de trabajadores que compatibilizaban indebidamente las prestaciones con el trabajo, o que las habían obtenido fraudulentamente ascendían a 21.141.

En el segundo bienio de la anterior legislatura 2014- 2015 se han realizado 49.508 actuaciones inspectoras en esta materia y el número de trabajadores que compatibilizaban indebidamente las prestaciones con el trabajo, o que las habían obtenido fraudulentamente ascendían a 19.459.

En lo correspondiente al bienio 2016-2017, se han efectuado 24.866 actuaciones inspectoras en esta materia y se han detectado 11.135 trabajadores que compatibilizaban indebidamente las prestaciones con el trabajo, o que las han obtenido fraudulentamente.

Las actuaciones inspectoras en esta materia han estado condicionadas, especialmente en los años 2012 a 2014 por el auge de las denominadas empresas ficticias, las cuales no tenían una existencia real, sino que se constituían con el fin de permitir que las personas que declaraban falsamente como trabajadores, accedieran a prestaciones, y en especial a las de desempleo, como posteriormente se analiza en este documento.

3. Prestaciones distintas a desempleo (Incapacidad temporal, prestaciones familiares por hijo menor a cargo, jubilación parcial, incrementos injustificados de bases para el cálculo de la pensión de jubilación, y complementos a mínimos).

Control de los complementos a mínimos: En 2012 y 2013 se ha extinguido o revisado el complemento a mínimos a 181.749 beneficiarios por ingresos superiores al límite de renta establecido frente a 72.216, lo que ha conllevado un incremento del 151,70 % (en 2011 no hubo campaña de control, y en 2012 hubo dos campañas de control).

En el periodo 2014-2015 dicha cifra se eleva a 116.190, por lo que a lo largo de la X Legislatura (2012-2015) se ha extinguido o revisado el complemento a mínimos a un total de 297.939 beneficiarios.

Control de la Incapacidad Temporal: En 2012 y 2013 se ha extinguido la prestación por Incapacidad Temporal por alta o incomparecencia de 575.794, frente a 652.021, lo que ha conllevado un decremento del -11,69 %.

En el bienio 2014-2015 el importe asciende a un total de 444.488, por lo que en la Legislatura (2012-2015) se ha extinguido la prestación por Incapacidad Temporal por alta o incomparecencia citados a reconocimiento de Inspector Médico del INSS a 1.020.282 beneficiarios.

Mientras en el bienio 2016-2017 el número de extinciones afecta a 434.754.

Declaración de la responsabilidad empresarial por jubilaciones parciales cuyo relevo se ha visto interrumpido en un período superior al legal (15 días): En 2012 y 2013 se ha declarado esta responsabilidad en 2.677 ocasiones, frente a 3.857, lo que ha conllevado un decremento del -30,59 %.

En los años 2014 y 2015 se han revisado expedientes en 2.338 prestaciones y en el bienio 2016-2017 la cuantía es de 1.425.

Declaración de la responsabilidad empresarial por incremento injustificado de la base de cotización que sirve de cálculo para la pensión de jubilación: En 2012 y 2013 se ha declarado esta responsabilidad en 1.208 ocasiones, frente a 1.650, lo que ha conllevado un decremento del 26,79 %.

En el periodo 2014-2014 se han revisado expedientes por incremento injustificado de la base de cotización que sirve de cálculo para la pensión de jubilación en 456 prestaciones y en 2016-2017 el número de expedientes es de 389, ascendiendo a un total de 2.053 prestaciones en el periodo 2016-2017.

Control de prestaciones indebidamente percibidas por altas fraudulentas en empresas legales o altas generadas en empresas ficticias: Dada la naturaleza de las prestaciones, las actuaciones de control han dado lugar a generación de deuda con mayor incidencia en el ámbito de los subsidios o prestaciones a corto plazo que en el de las pensiones.

Así, desde el inicio del control se ha detectado la percepción fraudulenta de 792 subsidios en 2014, con un importe de 2.617.676,15 € y 1.347 en 2015, con un importe de 3.886.834,27 €, 277 en 2016, con un importe de 682.171,72 € y 207 en 2017, con un importe de 628.315,34 €.

En lo que a las pensiones se refiere, se inició en el ejercicio 2014 el procedimiento de revisión de un total de 181 pensiones con un importe total inicialmente afectado de 1.715.094,51 €, como consecuencia de la anulación de periodos de alta ficticia desde el año 2000. En 2015 se inició el procedimiento de revisión sobre un total de 73 pensiones con un importe inicialmente afectado de 312.568,79 €. En 2016 se inició el procedimiento de revisión sobre un total de 34 pensiones, con un importe inicialmente afectado

de 120.603,43 €. Por último, en 2017 se inició el procedimiento de revisión sobre un total de 34 pensiones con un importe inicialmente afectado de 204.457,51 €.

Por tanto, el impacto económico de la medida de control de la percepción indebida de prestaciones por alta indebida en el periodo 2014-2017 asciende a 2.352.724,24 € en el caso de pensiones y a 7.814.997,48 € en el caso de subsidios.

4. Empresas ficticias. (Constitución de empresas sin actividad con el objeto de facilitar el acceso indebido a prestaciones).

El número total de altas ficticias anuladas en el bienio 2012-2013 por la TGSS asciende a 78.056. De éstas, 48.214 se han anulado a propuesta de la ITSS.

En el periodo 2014-2015 el importe de las altas ficticias anuladas por la TGSS asciende a un total de 45.036, de las que han sido a propuesta de la ITSS un total de 25.183. En lo que se refiere al periodo 2016-2017 las altas ficticias anuladas son 18.039, (de las que 8.752 han sido realizadas a propuesta de la ITSS) y 1.190 movimientos anulados en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, habiendo sido un total de 4.265 empresas donde se ha detectado el fraude y un importe de deuda anulada de 7.487.374,65€.

Por tanto, en la X Legislatura el total de altas ficticias anuladas asciende a 123.092 de las que 73.397 son a propuesta de la ITSS.

Asimismo, en el período 2012-13 se han realizado 48.329 inspecciones, en el 2014-2015 alcanzaron las 40.334 y en el período 2016-17 las 19.246. El número de infracciones detectadas ascendió a 13.828, siendo 5.496 del bienio 2012-2013 y 6.239 al 2014-2015 y por último 2.093 del correspondiente al 2016-2017.

La Tesorería General de la Seguridad Social procede, cuando detecta que se han creado empresas de este tipo y con esta finalidad, a anular las mismas: Así en 2012 y 2013 se han anulado 2.078 códigos de cuenta de cotización, mientras que en el periodo de 2010 y 2011 fueron 619, lo que supone un incremento de un 236,24 %.

En el periodo 2014-2015 el número de códigos de cotización anulados ascendió a un total de 2.561 y en el correspondiente al 2016-17 se cifra en 2.295.

El enorme esfuerzo efectuado en la lucha contra esta modalidad de fraude ha llevado a la reducción significativa del fraude organizado en este aspecto. Si al comienzo de la Legislatura era habitual la creación de estas empresas completamente ficticias con el objeto de facilitar el acceso indebido a prestaciones, sobre todo de desempleo, en el año 2015 se ha producido una notable reducción de las mismas produciéndose un mayor número de connivencias o simulaciones puntuales en empresas reales, lo que determina una mayor complejidad tanto en la detección como en el desarrollo de las actuaciones inspectoras de comprobación.

Esta modalidad fraudulenta reproduce el patrón de fraude más «tradicional» consistente en la simulación de relaciones laborales basada en relaciones personales entre el empresario y el trabajador y en menor medida en el intercambio de un precio entre ambos para la realización de la actuación fraudulenta. El ánimo de lucro del «empresario ficticio» es una seña de identidad de esta tipología de fraude que podemos considerar, cuando menos, bajo control.

5. Lucha contra el fraude en la contratación a tiempo parcial.

Es preciso realizar una especial referencia a las actuaciones en materia de control de la contratación a tiempo parcial. Desde el segundo semestre del año 2013 se ha venido apreciando una modificación en los patrones de fraude, en lo que respecta al empleo irregular. El incremento de las sanciones y la presión derivada del incremento de las actuaciones inspectoras ha producido un deslizamiento desde el fraude absoluto, dar ocupación a un trabajador sin solicitar su alta en Seguridad Social, al uso fraudulento de contratos a tiempo parcial, al realizar estos trabajadores una jornada laboral muy superior a la declarada.

Partiendo de esta premisa, las modificaciones normativas operadas en el contrato de trabajo a tiempo parcial a través del Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los

trabajadores, han supuesto no sólo un impulso a su desarrollo en el mercado laboral sino un notable incremento de las garantías legales para este colectivo de trabajadores. Su regulación legal ha permitido una mejora de las condiciones de trabajo de este colectivo y ha dotado a la Administración de herramientas que posibilitan el control de las jornadas de trabajo de los mismos.

El volumen de inspecciones en esta materia se ha incrementado notablemente en los años 2014 y 2015. Si en 2012 se realizaron sólo 1.925 inspecciones en esta materia su volumen alcanzó las 7.137 en 2015 y el bienio 2016-2017 se realizaron 26.241 inspecciones. Indicar que el total de inspecciones en el periodo 2012-2017 asciende a 42.679 inspecciones, como consecuencia de las mismas, se han aflorado 19.779 empleos no declarados y se han transformado 10.196 contratos a tiempo parcial. Indicar que el importe de los expedientes liquidatorios derivados de las actuaciones de control de los contratos a tiempo parcial alcanzó los 16,71 Millones de euros en el período 2012-2017.

6. Expedientes liquidatorios.

Se incluyen actuaciones encaminadas a aflorar cantidades no declaradas a la Seguridad Social o a señalar a otros sujetos responsables de deudas preexistentes:

Reclamaciones de deuda por derivación de responsabilidad: Entre 2012-2013 se efectuaron 404.683.

En el bienio 2014-2015 el número de reclamaciones propuestas ascendió a 365.813, mientras que en el 2016-17 se cifra en 303.863, siendo el número total de reclamaciones de deuda por derivación de responsabilidad propuestas en el periodo 2012-2017 a 1.074.359.

Requerimientos de pago de cuotas: Entre 2012-2013 se efectuaron 15.577.

En el período 2014-2015 se propusieron un total de 16.040 requerimientos de pagos de cuotas y fueron 44.492 en el correspondiente a los años 2016-17, ascendiendo el total de los propuestos en el periodo de referencia a 76.109 requerimientos.

Expedientes liquidatorios mediante actas de liquidación extendidas por la ITSS: En el periodo 2012-2013 el número de actas de liquidación ascendieron a 39.407.

En el siguiente bienio 2014-2015 se alcanzan las 38.209 actas de liquidación mientras en el último se incrementa sustancialmente el número de acta cifrándose en 55.956, lo que supone un incremento de más del 41 %.

Medidas cautelares ante indicios de riesgo en el cobro de deudas: Entre 2010-2011 se propusieron 9.667, entre 2012-2013 13.456, lo que conlleva un incremento del 39,1 %.

En el periodo 2014-2015 se alcanzaron los 11.949 mientras que en el bienio final fueron 6.712.

En el periodo de referencia el número de medidas cautelares adoptadas ascendió a un total de 31.667.

7. Sentencias, procedimientos penales, comunicaciones al Ministerio Fiscal tras la modificación del Código Penal operada por Ley Orgánica 7/2012, de 26 de diciembre, y expedientes sancionadores resueltos por Consejo de Ministros.

a) Procedimientos judiciales en el ámbito de la lucha contra el fraude en Administración de la Seguridad Social.

El Plan general de lucha contra el fraude se ha traducido en un incremento notable desde 2013 del número de procesos judiciales. Este incremento sólo puede tener una lectura positiva porque significa que el ámbito de impunidad es cada vez más reducido. Los Letrados de la Administración de la Seguridad Social, coadyuvando con el Ministerio Fiscal conforme al Acuerdo de 21 de enero de 2013 entre el Fiscal General del Estado y la Directora del Servicio Jurídico, vienen facilitando al órgano judicial desde su personación en el inicio de las actuaciones y durante toda la instrucción, la dirección técnica del asunto y propuesta de pruebas, y en colaboración con los órganos de investigación policial y judicial.

Por la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social se ha publicado, como instrumento de consulta, la Guía de Procedimientos Penales en el ámbito de la Seguridad Social que, a lo largo de sus 1700 páginas, recoge la doctrina y jurisprudencia de los tipos delictivos habituales.

En los años 2016 y 2017 el número de procedimientos judiciales derivados de la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social en todos los órdenes jurisdiccionales, penal, contencioso administrativo y social, evidencia un incremento del 100 por 100 en relación con los que se iniciaban en el 2013. En el orden jurisdiccional penal, desde entonces y hasta 1-1-2018, el Servicio Jurídico se ha personado en 2.475 procesos penales, una media de 555 nuevos casos cada año. Porcentualmente supone que en 2016 el incremento ha sido del 109 %, y en el 2017 del 126 % respecto al mismo periodo.

En el ámbito consultivo se emiten anualmente en torno a 420 informes anuales en materia de defraudaciones y falsedades, trámite previo a la interposición de denuncia o querrela por los servicios jurídicos con la autorización de la correspondiente Dirección General. Igualmente se procede a la emisión de informe con carácter previo a la remisión del asunto a la Sección de Investigación de la Seguridad Social (SISS) de la Policía Nacional. Todo ello conforme a las Instrucciones 1/2016 de funcionamiento del Servicio Jurídico y de 5 de febrero de 2015 de la TGSS sobre actuaciones para la detección de conductas delictivas.

La personación de los Servicios Jurídicos de la Seguridad Social en los procesos penales se produce, además de por interposición de denuncia o querrela, por el ofrecimiento de acciones por el Juzgado de Instrucción cuando las diligencias se han comunicado por la SISS o mediante la remisión del asunto por la ITSS a la Fiscalía de estimarse por ésta la concurrencia de los elementos del tipo penal.

Las sentencias dictadas han permitido lograr uno de los objetivos perseguidos en la reforma penal, el ejemplificador y disuasorio. En el ámbito recaudatorio se ha incrementado el ofrecimiento voluntario del pago de la deuda ante una posible denuncia, así como de las «sentencias de conformidad» que permiten el resarcimiento íntegro del daño causado antes del juicio o, conforme a la capacidad económica del penado. El impacto económico resulta significativo según datos de la TGSS.

b) Comunicaciones al Ministerio Fiscal tras la modificación del Código Penal operada por Ley Orgánica 7/2012, de 26 de diciembre, y expedientes sancionadores resueltos por Consejo de Ministros.

En lo que atañe a procedimientos judiciales penales iniciados tras la entrada en vigor de la LO 7/2012, durante los años 2013 a 2015, por los nuevos delitos tipificados en los artículos 307, 307 bis, 307 ter, 311 se han remitido por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 513 casos al Ministerio Fiscal en los que se ha apreciado la posible existencia de delito en materia social. Estos supuestos se desglosan de la siguiente forma:

Fraude a la Seguridad Social (artículos 307 y 307 BIS del Código Penal) 51 supuestos.
Disfrute indebido de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social (artículo 307 TER del Código Penal) 296 supuestos.

Fraude de ayudas y subvenciones públicas (artículo 308 del Código Penal) 2 supuestos.

Imposición de condiciones laborales o de Seguridad Social lesivas (artículo 311 del Código Penal) 164 supuestos.

Expedientes sancionadores y comunicaciones al Ministerio Fiscal del nuevo tipo penal consistente en el empleo simultáneo de una pluralidad de trabajadores en situación irregular:

Desde la entrada en vigor del nuevo tipo delictivo (artículo 311.2 del Código Penal) y durante su todavía corto periodo de vigencia, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha propuesto la remisión al Ministerio Fiscal de más de 120 supuestos en los que se ha

detectado la posible existencia de este tipo delictivo como consecuencia de la actuación inspectora. Estos 120 supuestos estarían incluidos en los 164 que corresponden a todas las conductas tipificadas como delito en el artículo 311 del Código Penal.

Se han incrementado los Acuerdos de Consejo de Ministros por los que se imponen sanciones administrativas en materia de Seguridad Social por una cuantía superior a 125.001 € (en el periodo 2014-2015 prácticamente se han duplicado respecto al periodo 2012-2013 y triplicado respecto a 2010-2011).

En la X Legislatura (2012-2015) se han adoptado un total de 100 acuerdos, ascendiendo las sanciones impuestas a 20.444.309 €. Dicho dato contrasta con el número de acuerdos de la IX Legislatura (2008-2011) un total de 31, siendo el importe de las sanciones impuestas de 4.933.681,84 €. Por tanto, el número de acuerdos adoptados en CM de la X Legislatura superan el triple de los habidos en la IX Legislatura (3,23 veces más) y las sanciones acordadas superan en más del cuádruple (4,14 veces más) las adoptadas en la Legislatura anterior.

En el ejercicio 2015 han sido aprobados en Consejo de Ministros 9 Acuerdos por los que se ha suspendido el procedimiento administrativo sancionador y, en su caso, se ha remitido al Ministerio Fiscal. En cada uno de ellos, la conducta que pudiera ser constitutiva de ilícito penal se relaciona con el delito de elusión del pago de cuotas a la Seguridad Social, tipificado en el artículo 307 o en el artículo 307 bis –como figura agravada– de Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, conforme a la redacción dada a dichos preceptos por la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre.

8. Lucha contra el empleo temporal ilegal.

Como ya se ha señalado en las medidas adoptadas, uno de los objetivos perseguidos en la lucha contra el fraude ha sido el control del abuso en el empleo temporal ilegal mediante el «encadenamiento» de contratos temporales fraudulentos.

Los resultados obtenidos como consecuencia de la actividad inspectora en esta materia, supusieron la transformación de 74.955 contratos de trabajo en el primer bienio de la Legislatura anterior (2012-2013), mientras que durante la segunda parte de la misma y como consecuencia de la intensificación de las actuaciones se produjo la transformación de un total de 95.751 (2014-2015), si bien la actuación de la ITSS en esta materia se ha intensificado durante el bienio 2016-2017, alcanzando la transformación de 175.359 contratos temporales en indefinidos.

Por tanto, si consideramos todo el período incluido en este informe, el número de contratos transformados en indefinidos como consecuencia de las actuaciones desarrolladas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social asciende a un total de 346.065 contratos.

Impacto económico de los resultados: Total Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Empleo aflorado: el impacto económico estimado por el afloramiento de 506.274 empleos, asciende a 878,60 M€.

Prestaciones por desempleo: el impacto económico estimado derivado de todas las actuaciones de control de la disponibilidad para el empleo, de verificación de requisitos y de colaboración del SEPE con otros Organismos (Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Unidad Contra Redes de Inmigración y Falsedades documentales de la Policía Nacional y la Sección de Investigación de la Seguridad Social), y por las sanciones, extinciones y revocaciones de prestaciones que de ellas se derivaron por las Entidades Gestoras (SEPE e ISM), asciende a 11.008,66 M€.

Empresas ficticias: el impacto económico estimado por las medidas adoptadas, teniendo en cuenta las altas anuladas que no llegaron a generar prestaciones (un 60 % de las altas inducidas estaban destinadas al cobro de la prestación por desempleo y un 30 % al cobro de la prestación por maternidad) asciende a 923,17 M€.

Otras prestaciones: el impacto económico estimado derivado principalmente de los controles sobre la percepción indebida de los complementos a mínimos, la lucha contra la utilización indebida de la pensión de jubilación parcial, el incremento injustificado de la

pensión de jubilación, o contra el disfrute indebido de la prestación de incapacidad temporal, asciende a 1.493,32 M€.

Expedientes liquidatorios: el impacto económico estimado derivado de este tipo de expedientes por los que se liquidan cantidades adeudadas a la Seguridad Social asciende a 6.408,50 M€.

Total Impacto Económico: 20.712,25 M€.

VI. Conclusiones y propuestas de mejora

Con carácter general, se puede concluir que se ha dado efectivo cumplimiento a las líneas de actuación previstas en el Plan, habiéndose aprobado los cambios legislativos previstos, habiéndose llevado a la práctica las medidas de colaboración institucional, mejorado la organización, mejorado la dotación de personal y la planificación de la actuación inspectora en la lucha contra el fraude, y haberse obtenido un ahorro para la Seguridad Social muy importante.

Pese al contexto socioeconómico en el que se ha desarrollado el Plan, gracias al impulso y compromiso y coordinación de todos los organismos involucrados en la lucha contra este tipo de conductas injustas e insolidarias, así como a la dedicación a este objetivo del mayor número de medios materiales y personales posible, en un contexto de obligada contención del gasto, se han podido ejecutar estas medidas y obtener estos resultados.

Partiendo de esta base, es necesario incidir en que el fraude nos perjudica a todos y que los primeros perjudicados son los trabajadores. En este sentido cobran especial importancia las medidas de colaboración y concienciación social puesto que es preciso que todos, los empresarios y trabajadores, los Agentes Sociales y la propia Administración, tomemos conciencia de esta lacra y cooperemos para su reducción.

Los objetivos del Plan se han cumplido:

Se ha impulsado el afloramiento del empleo irregular, con un efecto regularizador de las condiciones de trabajo y de generación de recursos económicos al Sistema de la Seguridad Social por el pago de cotizaciones sociales.

Se ha avanzado notablemente en la corrección de la obtención y el disfrute en fraude de ley de las prestaciones de la Seguridad Social, y en especial por desempleo, particularmente en aquellos supuestos en que se constituyen empresas ficticias para poder acceder a aquéllas o donde se compatibiliza de manera irregular su percepción con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.

Se han aflorado posibles situaciones fraudulentas, principalmente en casos de falta de alta en la Seguridad Social de trabajadores que efectivamente prestan servicios en las empresas, y se han combatido los supuestos de aplicación y obtención indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.

Se ha mejorado la estructura operativa y organizativa de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y se han incrementado los medios personales.

Se ha mejorado la coordinación y la colaboración entre los organismos involucrados en la lucha contra el fraude.

Se ha superado la insuficiencia del tratamiento penal anterior, permitiendo a su vez interpretaciones auténticas en determinados aspectos que desembocaban en la impunidad de muchas prácticas presuntamente delictivas.

Se ha dotado a la Administración Pública y a los Jueces y Tribunales de nuevas herramientas normativas para la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social tanto desde la vertiente administrativa como la penal.

Propuestas de mejora para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en coordinación con el resto de organismos involucrados en la lucha contra el fraude, cuyo objeto será mejorar la eficacia y la eficiencia de las actuaciones en este ámbito y así continuar con los importantes resultados obtenidos:

Incrementar la intensidad con la que se ha trabajado estos años en la colaboración y coordinación entre los Organismos involucrados:

Como se ha puesto de manifiesto en el informe, la coordinación y mejora de los flujos de información entre los organismos del propio Ministerio de Empleo y Seguridad Social, así como con el resto de organismos de otros Ministerios y de la administración autonómica, ha constituido, sin duda alguna, uno de los factores determinantes del éxito de este Plan, por lo que se debe seguir incidiendo de dos maneras:

Cada instrumento de colaboración que se haya puesto en práctica entre organismos que conlleve un intercambio de información, una planificación conjunta de actuaciones y en su caso de resultados, debe ser evaluado y mejorado para incrementar los resultados obtenidos, pues, de una actuación conjunta de la administración pública, sin duda alguna, la respuesta frente al fraude será más eficaz y abarcará todas las conductas, que en muchos casos se ponen de manifiesto en distintos ámbitos, pero derivan de un mismo comportamiento.

Mejorar la interoperabilidad de las diferentes herramientas y bases de datos informáticas entre los distintos organismos públicos para que el intercambio de la información permita obtener una agilidad y fiabilidad necesaria para dar debida respuesta a las conductas fraudulentas.

Actualizar la organización del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y dotarla de un Plan Estratégico de actuación.

Se debe combinar adecuadamente su concepción única e integral y su funcionamiento cohesionado en el conjunto del Estado con una participación integrada de las Comunidades Autónomas y la plena ejecución de sus competencias por parte de éstas, así como ofrecer más y mejores servicios a empresas, trabajadores y ciudadanos por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como garantía de los derechos laborales y sociales y de la libertad de empresa y como defensa del Sistema de Seguridad Social.

El Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social debe tender a la eliminación de cualquier duplicidad, reducir cargas administrativas a empresas y ciudadanos y simplificar los procedimientos administrativos en sus actuaciones, así como reforzar la participación de los agentes sociales en la definición del funcionamiento y los objetivos del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, especialmente en la lucha contra el fraude a la Seguridad Social y contra el empleo irregular.

Se debe continuar mejorando la eficacia y la eficiencia de la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, de manera que su impacto económico y social sea aún más positivo, para ello resulta indispensable incidir en varios aspectos:

Mantener de manera estable la colaboración institucional de la ITSS en todos los niveles: Administración General del Estado (Agencia Estatal de Administración Tributaria, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), con las Comunidades Autónomas y con la Fiscalía General del Estado, Juzgados y Tribunales.

Contar con medios humanos y técnicos suficientes para evaluar los comportamientos fraudulentos, para organizar las estrategias inspectoras al respecto, y para coordinarse con distintas Administraciones implicadas, muy especialmente con la Seguridad Social, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Contar con los elementos de estudio, análisis, planificación, inspección y resolución de todos los fenómenos que integran el fraude laboral, para poder, por una parte, responder a las políticas comunitarias sobre intensificación de la lucha contra el trabajo no declarado, y, por otra parte, reforzar la eficacia en la lucha contra el trabajo no declarado y el empleo irregular.

Con este objetivo se aprobó la Ley 23/2015 de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La nueva Ley Ordenadora da un paso más en la coordinación en la lucha contra el fraude laboral y el empleo irregular con la creación de

una nueva Oficina de lucha contra el fraude, encargada del impulso y coordinación de las medidas de combate al trabajo no declarado.

Se trata ahora de poner en práctica la organización de la Inspección establecida en la Ley 23/2015 con la constitución del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social creado en la misma, y de dotar al Organismo de un Plan Estratégico que, partiendo de la experiencia y de las medidas tomadas en ejecución del Plan de Lucha contra el Fraude, y partiendo asimismo de la evaluación de sus resultados, extienda la planificación estratégica de la Inspección al conjunto de materias que componen la función inspectora.

Si en la legislatura pasada el contexto económico y social demandaba de la Inspección una actuación preferente en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la seguridad social, en la presente legislatura, superada la situación anterior, las prioridades deben ir dirigidas al reforzamiento y modernización de la Inspección y a la estructuración de sus actuaciones estratégicas de forma concreta y evaluable, contemplando el conjunto de las actuaciones que la sociedad demanda de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Para ello el Plan se debe centrar en cuatro ejes relativos a:

- La actualización de su organización y funcionamiento.
- La calidad en el servicio.
- La mejora de la eficacia en su actuación.
- La mejora en la asistencia técnica y función mediadora.

Implantación de un nuevo Sistema de Liquidación Directa de cotizaciones a la Seguridad Social.

Las implicaciones en la lucha contra el fraude son muy beneficiosas, ya que ha permitido a la TGSS incrementar el control de las cotizaciones, previniendo situaciones de fraude y generando un efecto disuasorio que evitaría que las empresas incurrieran en actuaciones fraudulentas.

Se limitan las obligaciones de las empresas a solicitar la práctica de la liquidación para su cálculo, trasladándose los efectos del control de la recaudación al mismo momento del cálculo de las cuotas.

Al ser la propia Tesorería General de la Seguridad Social la que realiza el cálculo de la liquidación, el efecto sobre las conductas fraudulentas es claramente positivo, pues permite un mayor control sobre las bonificaciones y deducciones en la cotización, sobre las deducciones por compensaciones por pago delegado de IT, aplicaciones indebidas de tipos de cotización y primas de AT/EP, en especial por desempleo, entre otras conductas, que pudieran ser fraudulentas.

Abordar el desarrollo de la organización del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social dentro del Plan estratégico del departamento.

En el marco general del Plan de lucha contra el fraude, el papel de los servicios jurídicos ha resultado determinante, desde su origen mediante la emisión de informes y elaboración de estudios y propuestas, hasta la revisión en todos los órdenes jurisdiccionales de las actuaciones emprendidas en este ámbito. Esta línea de actuación y su coordinación por la Dirección del Servicio Jurídico, es una de sus prioridades dentro de su gestión global que durante 2018, de acuerdo con los datos y proyecciones estadísticas, se cifra: en la emisión de 10.000 informes jurídicos, 75.000 nuevos procesos judiciales en materia de Seguridad Social y la resolución de 28.000 recursos ante los Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional; Y 1.100 Recursos de Casación ante el Tribunal Supremo. En su consecución, recaerán en materia de Seguridad Social 77.000 sentencias (52.800 en primera instancia y 24.000 en superiores), más del 70 % favorables para los intereses del sistema.

Para mantener la eficacia de todas estas actuaciones resulta indispensable abordar e incidir en varios aspectos:

– Mantener de manera estable la colaboración institucional para lograr una mayor concienciación de todos los operadores jurídicos en el ámbito judicial y potenciar la

coordinación con el resto de entidades de la SS, con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Servicio Jurídico en la AEAT, Sección de Investigación de la Seguridad Social y Fiscalía General del Estado.

– Incidir en la mejora de la dirección y coordinación del conjunto de todas sus actuaciones de asistencia jurídica, mediante estrategias de defensa y asesoramiento especializado a la Organización.

– Contar de manera urgente y prioritaria con el desarrollo definitivo de su organización para mayor eficiencia y ajuste a su configuración orgánica. Dicha prioridad exige un reforzamiento de su estructura y funcionamiento, mediante una configuración moderna, jerarquizada y bajo criterios de inspección técnica.

ANEXO II

Cuadro de seguimientoEje 1. *Actualización de la organización y funcionamiento*

Objetivo 1: Adecuar la organización interna, y fomentar la proyección exterior de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Medidas	Plazo
Línea 1: Estatutos:	
– Elaborar y tramitar proyecto de Real Decreto	1.º semestre 2018.
– Aprobación Consejo Ministros	1.º semestre 2018.
Línea 2: Relación de puestos de trabajo:	
– Definición de funciones y cometidos en servicios centrales y periféricos	1.º semestre 2018.
– Elaborar propuesta de RPT	2.º semestre 2018.
Línea 3: Despliegue de los Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral:	
– Elaborar criterios de despliegue	1.º semestre 2018.
– Destino de la primera promoción de Subinspectores	1.º semestre 2018.
Línea 4: Constitución de Organismo Autónomo:	
– Aprobación de Estatutos	1.º semestre 2018.
– Aprobación RPT	2.º semestre 2018.
– Aprobación Presupuestos	2.º semestre 2018.
– Constitución	1.º semestre 2018.
Línea 5: Proyección a la sociedad:	
– Acordar con Universidades la difusión de la oferta de empleo sobre acceso a los Cuerpos del Sistema de Inspección	1.º semestre 2018.
– Establecer un sistema organizativo de generación de contenidos a través de las aplicaciones social-media (redes sociales), tales como twitter, Facebook e Instagram.	2.º semestre 2018.
Línea 6: Buzón de lucha contra el fraude:	
– Ampliar la funcionalidad del buzón de lucha contra el fraude a otras materias del orden social.	1.º semestre 2018.
Línea 7: Transparencia:	
– Reforzar la transparencia de la institución, haciendo hincapié en el aumento de la publicidad activa.	1.º semestre 2019.
– Definir los criterios de acceso de los ciudadanos a la información derivada de la actividad inspectora.	1.º semestre 2019.

Objetivo 2: Elaborar una nueva normativa de actuación y funcionamiento de la Inspección, y de colaboración con las CC. AA. y otras instituciones relacionadas con la función inspectora

Medidas	Plazo
Línea 8: Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social:	
– Realizar un estudio para su actualización	1.º semestre 2020.
Línea 9: Reglamento de procedimiento sancionador:	
– Elaborar un proyecto de R.D. de reglamento sobre procedimiento sancionador.	2.º semestre 2018.
Línea 10: Reglamento de funcionamiento:	
– Elaborar un proyecto de R.D. de reglamento de funcionamiento de la ITSS	1.º semestre 2019.
Línea 11: Convenios con las Comunidades Autónomas:	
– Completar la suscripción de convenios con las CC. AA. adaptados a la nueva Ley Ordenadora, Ley 23/2015	1.º semestre 2018.
Línea 12: Comisión de Cooperación Interadministrativa:	
– Desarrollar los contenidos del Convenio de la Comisión de Cooperación Interadministrativa con las CC. AA. que han recibido el traspaso de la función pública inspectora.	desarrollo continuado.
Línea 13: Colaboración en prevención de la siniestralidad:	
– Formalizar convenios de colaboración con Instituciones dedicadas a la investigación de la prevención de riesgos laborales y siniestralidad laboral	2.º semestre 2019.
Línea 14. Escuela Judicial (Centro de Estudios Judiciales):	
– Convenio de colaboración para mejorar la formación en delitos contra los derechos de los trabajadores, trata de seres humanos y delitos contra la seguridad social.	2.º semestre 2018.
Línea 15: Agencia Estatal de Administración Tributaria:	
– Actualizar el convenio de colaboración con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.	1.º semestre 2019.
Línea 16: Federación Española de Provincias y Municipios:	
– Promover un convenio de colaboración con la FEMP, especialmente en lucha contra la economía irregular.	2.º semestre 2019.

Eje 2. *Calidad en el servicio*

Objetivo 3: Incrementar y mejorar las competencias profesionales, y potenciar la Escuela como centro de formación y especialización

Medidas	Plazo
Línea 17: Distribución del personal:	
– Efectuar un estudio sobre la determinación de parámetros objetivos para la distribución más eficaz del personal.	1.º semestre 2018.
Línea 18: Sistema de ingreso:	
– Acentuar los contenidos prácticos de los cursos selectivos	2.º semestre 2018.
– Formalizar acuerdos con otras instituciones para colaborar en la formación de los funcionarios de nuevo ingreso	2.º semestre 2018.
Línea 19. Promoción interna:	
– Identificar a los colectivos de funcionarios que podrían participar en los procesos de promoción horizontal.	2.º semestre 2018.
– Fijar los contenidos de los procedimientos de acceso a los Cuerpos de la Inspección de Trabajo.	2.º semestre 2018.
Línea 20. Carrera profesional:	
– Elaborar propuesta de desarrollo de carrera profesional.	1.º semestre 2019.

Medidas	Plazo
Línea 21. Acceso a puestos de dirección:	
– Diseñar programas e itinerarios formativos para el acceso a los puestos de dirección.	2.º semestre 2018.
Línea 22. Personal de técnico y de apoyo:	
– Definir un plan de ordenación de las actividades realizadas por el personal técnico y de apoyo administrativo.	2.º semestre 2018.
Línea 23. Código deontológico:	
– Recopilar en un código deontológico los principios y criterios que deben presidir la actividad inspectora.	2.º semestre 2019.
Línea 24. Potenciar la Escuela de la Inspección:	
– Reforzar la organización de la Escuela.	2.º semestre 2018.
– Impulsar la Escuela como centro de formación fomentando la colaboración con otras Escuelas de formación de funcionarios, y Universidades para desarrollar actividades conjuntas.	2.º semestre 2018.
Línea 25. Participación de las comunidades autónomas en la Escuela:	
– Establecer la participación de las CC. AA. en la realización de propuestas de contenidos formativos.	1.º semestre 2018.
Línea 26. Plataforma de formación:	
– Implantación de una plataforma corporativa de formación permanente y aprendizaje.	1.º semestre 2018.
– Desarrollo de nuevas técnicas formativas.	1.º semestre 2018.
Línea 27. Formación permanente I:	
– Establecer programas de actualización normativa con participación obligatoria, impartidos on line.	1.º semestre 2019.
– Implantar una cuenta de formación individual que registre la formación recibida y se gestione a través de la Plataforma de Formación.	1.º semestre 2018.
Línea 28. Formación permanente II:	
– Desarrollar un sistema de evaluación de las diferentes acciones formativas.	1.º semestre 2019.
– Incidir en la formación en habilidades, procedimientos de trabajo y actitudes.	2.º semestre 2018.
Línea 29. Formadores:	
– Fijar un perfil del formador y crear un fichero de formadores.	1.º semestre 2019.
Línea 30. Área de Estudios:	
– Constitución de grupos de trabajo y la celebración de seminarios para el análisis y propuestas que se deriven de los nuevos retos emergentes y de la creación de nuevas figuras jurídicas.	2.º semestre 2018.
– Fomentar el desarrollo de encuentros e intercambios con otras instituciones con el objetivo de conocer otras experiencias.	2.º semestre 2018.
Línea 31. Asistencia a cursos de personal de las CC. AA.:	
– Formalizar acuerdos de colaboración para incluir en los cursos al personal que participe de las funciones del Sistema de Inspección.	2.º semestre 2018.

Objetivo 4: Mejorar el Sistema de Información y los medios materiales a disposición de la Inspección

Medidas	Plazo
Línea 32. Proyecto de movilidad:	
– Dotación progresiva de recursos informáticos de movilidad (equipos tipo tablet)	De 2018 a 2021.
Línea 33. Herramienta de Lucha contra el Fraude:	
– Definición e implantación de una herramienta informática de carácter predictivo que, permita visualizar patrones de fraude mediante modelos avanzados de gestión intensiva de la información disponible.	De 2018 a 2021.
Línea 34. Integra:	
– Incorporar a la aplicación Integra un módulo avanzado de planificación y programación de la actividad inspectora	1.º semestre 2018.

Medidas	Plazo
Línea 35. Módulo de alta y gestión de documentos: – Implementar un módulo para el alta y gestión de los documentos que permita la interconexión de todas las unidades, así como con la sede electrónica del Ministerio y con la aplicación GEISER	1.º semestre 2018.
Línea 36. Aplicaciones Informáticas: – Implantación de una aplicación informática específica para Accidentes de Trabajo investigados por la ITSS	2.º semestre 2018.
Línea 37. Administración electrónica: – Adaptación de las aplicaciones propias de gestión de la Inspección a los cambios tecnológicos derivados de la Administración Electrónica	2.º semestre 2018.
Línea 38. Firma electrónica: – Implantación de la firma electrónica en la aplicación de gestión de la ITSS	2.º semestre 2018.
Línea 39. Personal técnico especializado: – Cuantificar la necesidad de personal especializado en tecnologías de la información, su perfil y distribución	2.º semestre 2018.
Línea 40. Información estadística: – Incorporar nuevas funcionalidades que permiten mejorar la obtención y tratamiento de los datos y la elaboración de los informes estadísticas	2.º semestre 2019.
Línea 41. Digitalización del fondo documental: – Proceder a la digitalización del fondo documental de la Inspección	2.º semestre 2020.
Línea 42. Bienes inmuebles: – Plan de optimización inmobiliaria mediante traslados de las oficinas de la Inspección a edificios propiedad de Patrimonio del Estado o cedidos por las Comunidades Autónomas.	2.º semestre 2018.
Línea 43. Desplazamientos: – Estudiar un nuevo sistema de resarcimiento por los desplazamientos	2.º semestre 2019.

Objetivo 5: Mejorar la actividad de planificación de la actividad inspectora, y determinar los criterios que deben informar la prestación del servicio público Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Medidas	Plazo
Línea 44. Unidades de planificación y seguimiento: – Implantar en los servicios centrales Unidades de planificación y seguimiento del Plan Integrado y de los planes territoriales de objetivos.	2.º semestre 2018.
Línea 45. Planes de actuación: – Proponer campañas correspondientes a materias de competencia estatal y autonómica, favoreciendo una actuación inspectora integral.	Anual.
Línea 46. Criterios de programación: – Definir criterios de programación de inspección a empresas con realización de control periódico.	Anual.
Línea 47. Coordinación de actuaciones: – Establecer criterios de coordinación de actuaciones en empresas nacionales y autonómicas.	2.º semestre 2018.
Línea 48. Actuaciones sobre Administraciones Públicas: – Establecer una planificación de alcance general sobre actuaciones en las Administraciones Públicas	Anual.
Línea 49. Colaboración con el INSS y con la Inspección Médica: – Establecer un marco de colaboración en materia de enfermedades profesionales.	2.º semestre 2018.

Medidas	Plazo
Línea 50. Criterios de calidad y eficacia:	
– Determinar los criterios de calidad y eficacia en las actuaciones inspectoras, mejorando los tiempos de respuesta.	2.º semestre 2019.
Línea 51. Procedimientos de auditoría de gestión y control de calidad:	
– Definir e implantar un procedimiento de auditoría interna de la gestión.	1.º semestre 2019.
– Definir e implantar un procedimiento de verificación de las cargas de trabajo y tiempos de respuesta	1.º semestre 2019.
– Reforzar la Unidad de Inspección de Inspecciones	1.º semestre 2019.
Línea 52. Indicadores individuales de actividad y objetivos colectivos:	
– Efectuar un estudio sobre indicadores individuales de actividad y los objetivos colectivos, que tenga en cuenta la realidad económica y social de cada territorio.	2.º semestre 2019.

Eje 3. *Eficacia en la actuación*

Objetivo 6: Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia laboral y de empleo

Medidas	Plazo
Línea 53. Estabilidad en el empleo:	
– Mejorar la programación y la actuación en las campañas sobre encadenamiento de contratos y ETT mediante la utilización de cruce de datos, fundamentalmente a través de la Herramienta de Lucha contra el Fraude.	1.º semestre 2019.
Línea 54. Actuaciones en materia de contratación temporal:	
– Intensificar las actuaciones en materia de contratación prestando especial atención a los contratos de duración determinada celebrados en fraude de ley.	Anual.
– Verificar el mantenimiento de la estabilidad en el empleo en el caso de empresas que regularizaron la situación de sus trabajadores como consecuencia de una actuación inspectora	Anual.
Línea 55. Actuaciones en materia de contratos en prácticas y para la formación:	
– Intensificar las actuaciones mediante campañas específicas destinadas a la revisión de estos contratos, tanto desde una perspectiva laboral como de seguridad social.	Anual.
Línea 56. Tiempo de trabajo:	
– Mejorar la programación y la actuación en las campañas mediante la utilización de cruce de datos e información, fundamentalmente a través de la Herramienta de Lucha contra el Fraude	1.º semestre 2019.
Línea 57. Contratos a tiempo parcial:	
– Intensificar las actuaciones, en lo relativo a la comprobación de los requisitos de forma escrita y realización efectiva de la jornada pactada.	Anual.
Línea 58. Subcontratación y cesión ilegal de trabajadores, empresas de servicios y multiservicios:	
– Mejorar la programación y la actuación en las campañas mediante la utilización de cruce de datos e información, fundamentalmente a través de la Herramienta de Lucha contra el Fraude	2.º semestre 2019.
Línea 59. Trabajo a distancia:	
– Planificación de actuaciones en materia de trabajo a distancia	2.º semestre 2019.
– Elaboración de una guía técnica y criterio operativo sobre trabajo a distancia	1.º semestre 2018.
Línea 60. Reserva de empleo de trabajadores con discapacidad:	
– Potenciar la eficacia en la programación y la actuación en las campañas mediante la utilización de cruce de datos, fundamentalmente a través de la Herramienta de Lucha contra el Fraude.	Anual.
Línea 61. Trabajadores inmigrantes:	
– Ejecutar un plan de actuación para mejorar la protección de los derechos laborales de los trabajadores inmigrantes, favoreciendo un mejor conocimiento de sus derechos sociales y de las vías para ejercitarlos, incluido el recurso a la Inspección de Trabajo.	1.º semestre 2019.

Objetivo 7: Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia de igualdad y no discriminación

Medidas	Plazo
Línea 62. Igualdad y no discriminación:	
– Especialización funcional en materia de igualdad.....	2.º semestre 2018.
– Priorización en la programación de esta materia de actuaciones relativas a colectivos especialmente vulnerables.....	2.º semestre 2018.
Línea 63. Igualdad de género:	
– Diseño de campañas con enfoque de género, que incluyan, en su caso, comunicaciones recibidas de los servicios regionales de empleo.....	Anual.
– Diseño de campañas específicas en materia de cumplimiento de la normativa sobre planes de igualdad .	Anual.
Línea 64. Brecha salarial:	
– Establecimiento de sistemas de detección de brecha salarial mediante procedimientos de selección que tengan en cuenta la información contenida en diversas fuentes.....	2.º semestre 2018.
– Diseño de acciones de formación específicas en materia de discriminación por razón de género.	2.º semestre 2018.
Línea 65. Discriminación en la negociación colectiva:	
1) Realización de campañas específicas para detectar, con carácter previo a la publicación de convenios colectivos, posibles cláusulas discriminatorias.	1.º semestre 2019.
2) Elaboración de informes anuales sobre los resultados de dichas campañas.	2.º semestre 2019.
Línea 66. Conciliación de la vida familiar y laboral:	
– Diseño de campañas específicas en la materia utilizando las posibilidades de cruces de datos para programar actuaciones concretas.	1.º semestre 2019.

Objetivo 8: Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo

Medidas	Plazo
Línea 67. Mejora de la colaboración pericial y el asesoramiento técnico:	
– Mejora de la colaboración pericial y el asesoramiento técnico a prestar por el INSSBT y los órganos técnicos de las CC. AA.....	1.º semestre 2019.
Línea 68. Elaboración de guías técnicas de actuación:	
– Elaboración de guías técnicas de actuación en materia de riesgos específicos.....	1.º semestre 2020.
Línea 69. Aplicación de la información obtenida en investigación de accidentes:	
– Utilización de la información resultante de los datos obrantes en la aplicación informática para la investigación de Accidentes de Trabajo (SIGMA) en el diseño de procedimientos de investigación	1.º semestre 2019.
Línea 70. Nuevos indicadores de actividad:	
– Revisión y creación de nuevos indicadores de actuación y resultados.....	2.º semestre 2019.
Línea 71. Unidades especializadas:	
– Creación de nuevas Unidades especializadas en Seguridad y mejora de la estructura de las ya existentes	1.º semestre 2020.
Línea 72. Actuación de los Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral:	
– Aprobación de un criterio operativo sobre el marco de actuación de los Subinspectores Laborales de Seguridad y Salud Laboral	1.º semestre 2018.
Línea 73. Nuevas campañas de alcance general:	
– Diseño de nuevas campañas, derivadas del análisis de situaciones relacionadas con las condiciones laborales de los trabajadores (tipo de contrato, economía sumergida, subcontratación, envejecimiento de la población laboral, riesgos psicosociales...)	Anual.

Medidas	Plazo
Línea 74. Trabajadores especialmente sensibles: – Diseño de campañas de Inspección destinadas a los trabajadores especialmente sensibles, prestando especial atención a los trabajadores con discapacidad.	Anual.

Objetivo 9: Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia de seguridad social, economía irregular y extranjería.

Medidas	Plazo
Línea 75. Delitos contra la Seguridad Social y contra los derechos de los trabajadores I: – Dictar un criterio operativo sobre procedimiento de actuación cuando los hechos investigados pueden ser constitutivos de delito	2.º semestre 2019.
Línea 76. Delitos contra la Seguridad Social y contra los derechos de los trabajadores II: – Acuerdo marco de colaboración entre ITSS, y Fiscalía General del Estado para investigación de delitos contra los derechos de los trabajadores	2.º semestre 2019.
Línea 77. Coordinación con la Administración de Justicia: – Reforzar la coordinación con la Administración de Justicia para agilizar y aumentar la eficacia.	2.º semestre 2019.
Línea 78. Colaboración en la lucha contra el fraude I: Con la Administración de Seguridad Social, y el Servicio Público de Empleo Estatal: – Modificación del Acuerdo de colaboración con TGSS – Modificación del Acuerdo de colaboración con SEPE	2.º semestre 2018. 2.º semestre 2018.
Línea 79. Colaboración en la lucha contra el fraude II: Con la Inspección Financiera y Tributaria: – Elaboración II Plan de actuación conjunta ITSS/AEAT	2.º semestre 2018.
Línea 80. Colaboración en la lucha contra el fraude III: Con las Comunidades Autónomas: – Actualización de acuerdos de colaboración con CC.AA. en materia de trabajo no declarado.	2.º semestre 2019.
Línea 81. Unidades especializadas de Seguridad Social: – Implantar nuevas Unidades especializadas, y establecer áreas específicas.	2018-2019.
Línea 82. Actuaciones extensivas: – Gestión extensiva de órdenes de servicio en el marco de campañas anuales por parte de la herramienta de lucha contra el fraude.	Anual.
Línea 83. Becarios y prácticas no laborales y personal investigador en formación: – Refuerzo de la campaña de Becarios y prácticas no laborales en empresas – Guía de actuación de becarios y practicas no laborales	2.º semestre 2018. 1.º semestre 2018.
Línea 84. Falso trabajo autónomo: – Elaboración de Guía actuación y Protocolos en economía colaborativa y falsos autónomos – Cruce datos con AEAT para detección fraude	2.º semestre 2018. Anual.
Línea 85. Formación profesional para el empleo: – Nuevos procedimientos inspección en materia de Formación Profesional para el empleo – Intensificar relaciones con Servicios Públicos Empleo. – Programa formación en materia de Formación Profesional para el empleo	2.º semestre 2018. 2.º semestre 2018. 2.º semestre 2018.
Línea 86. Infracotización a la Seguridad Social: – Uso de ficheros CRA en diseño de campañas de actuación, por Herramienta de lucha contra el fraude .	Anual.
Línea 87. Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social: – Elaborar un plan anual de actividades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito de las mutuas colaboradoras. – Establecer criterios de colaboración y coordinación con la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y con la Intervención General de la Seguridad Social.	1.º semestre 2018. 2.º semestre 2018.

Medidas	Plazo
– Definir un nuevo procedimiento de actuación inspectora.	2.º semestre 2018.
– Proporcionar formación especializada para inspectores de Trabajo y Seguridad Social.	2.º semestre 2018.
Línea 88. Actividades a través de plataformas de Internet:	
– Guía operativa de actividades a través de plataformas de internet	2.º semestre 2019.
– Formación a los actuantes	2.º semestre 2019.
– Campaña de piloto en algunas CC. AA.	2.º semestre 2019.

Objetivo 10: Mejorar la lucha contra el fraude transnacional y reforzar la cooperación internacional en materia de inspección

Medidas	Plazo
Línea 89. Cooperación en el ámbito de la Unión Europea:	
– Intensificar la cooperación con los restantes Estados miembros de la Unión Europea, reforzando el papel de España en la Plataforma Europea sobre Trabajo no Declarado	1.º semestre 2018.
– Fortalecer la colaboración y el intercambio de buenas prácticas con el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo.	1.º semestre 2018.
Línea 90. Cooperación bilateral:	
– Establecer cooperación bilateral reforzada en países con mayor intercambio de empresas y trabajadores.	1.º semestre 2018.
Línea 91. Cooperación con Iberoamérica:	
– Reforzar la cooperación consolidando el papel de la Inspección española como modelo de referencia.	1.º semestre 2018.
Línea 92. Desplazamientos transnacionales de trabajadores:	
– Definir programas de inspección para investigar los desplazamientos, combatiendo en particular el fraude asociado a las empresas buzón	2.º semestre 2018.
– Mejorar la detección de los incumplimientos y los procedimientos de actuación.	2.º semestre 2018.
– Especialización: establecer coordinadores en las provincias en las que resulte necesario.	1.º semestre 2019.
– Definir un nuevo programa específico de formación.	1.º semestre 2019.

Objetivo 11: Mejorar la protección de los trabajadores que son objeto de trata con fines de explotación laboral

Medidas	Plazo
Línea 93. Plan Integral de lucha contra la Trata de seres humanos con fines de explotación laboral:	
– Impulsar un Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos dentro del marco de competencias de la Inspección de Trabajo.	1.º semestre 2019.
Línea 94. Nuevos procedimientos de trabajo:	
– Establecer un procedimiento operativo de trabajo que incorpore un sistema rápido de notificación a las autoridades policiales y judiciales competentes	2.º semestre 2018.
– Elaborar una guía técnica de apoyo a la función inspectora.	2.º semestre 2018.
– Establecer así mismo un criterio operativo que permita a la Inspección detectar e investigar posibles situaciones de trata con fines de explotación laboral.	2.º semestre 2018.
Línea 95. Especialización y Formación:	
– Establecer coordinadores en las provincias en las que resulte necesario.	1.º semestre 2018.
– Definir un nuevo programa de formación.	1.º semestre 2018.

Eje 4. *Asistencia técnica y mediación*

Objetivo 12: Intensificar la función informativa y de asistencia técnica, y ordenar la función mediadora realizada por la Inspección

Medidas	Plazo
Línea 96. Asistencia Técnica: – Determinar, con ocasión de las instrucciones de campaña en las que así se determine, el alcance de la función de asistencia técnica que debe prestar la Inspección.....	Continuada.
Línea 97. Asistencia técnica en prevención de riesgos laborales: – Informar a las nuevas empresas, especialmente pequeñas y medianas, así como a los trabajadores y a sus representantes, sobre sus obligaciones en prevención de riesgos laborales.....	Continuada.
Línea 98. Asistencia a órganos jurisdiccionales: – Reforzar la asistencia técnica a órganos jurisdiccionales y a otros órganos de la Administración General del Estado.	2.º semestre 2018.
Línea 99. Actividad mediadora: – Establecer, criterios generales para ordenar y orientar la actividad mediadora que sea solicitada por las partes.....	1.º semestre 2020.
Línea 100. Nuevas habilidades en mediación: – Establecer un procedimiento de selección y formación de funcionarios a participar en la actividad mediadora.	1.º semestre 2019.