

LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE EN LA SEGURIDAD SOCIAL A LA LUZ DE LOS NUEVOS PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. José Luis García Delgado

Recibido/Received: 25/7/2017

Aceptado/Accepted: 20/9/ 2017

José Luis García Delgado⁴¹

Licenciado en Derecho por la Universidad de Sevilla, Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED. Máster: “Sociedad, Administración y Política” por la UPO. Doctorando en Ciencias Jurídicas y Políticas en la UPO.

Resumen:

El presente trabajo parte de analizar la actual crisis de sostenibilidad de la Seguridad Social, poniendo de manifiesto los factores que más inciden en la amenaza de la viabilidad de las prestaciones públicas que hoy se reconocen.

Una vez expuestos los datos que ponen en evidencia esta situación, el estudio se detiene en las posibles soluciones y remedios más demandadas por la doctrina científica para centrarse en la cuestión menos discutida cual es la lucha contra el fraude laboral y de Seguridad Social.

Se define el concepto de fraude, distinto del mero incumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social, por cuanto aquel requiere necesariamente la intencionalidad de defraudar, se señalan las causas que lo producen y se estudian los principales sistemas empleados para su cuantificación.

El trabajo se detiene igualmente en las modalidades más importantes de fraude a la Seguridad Social, y se señalan, con carácter general, las medidas disuasorias, preventivas y de carácter moralizador que pueden implantarse para intentar que su incidencia disminuya.

Actualmente, hay una normativa reciente que incide en las nuevas relaciones de las Administraciones públicas “ad intra” y “ad extra”, y que puede ayudar decisivamente en esta lucha contra el fraude: la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, y la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público. Estas normas son analizadas y valoradas en el contexto de la nueva actuación administrativa.

⁴¹ Actividad Laboral: Pertenece al Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social desde 1985, ha desempeñado, entre otros, los puestos de Subdirector Provincial de Recaudación Ejecutiva en la Tesorería General de la Seguridad Social desde 1994 a 2003, Director Provincial de la TGSS desde 2004 a 2012 y desde entonces desempeña el puesto de Coordinador Provincial en la TGSS en la Unidad de lucha contra el fraude.

Finalmente, para concluir, se ponen de manifiesto las propuestas y conclusiones que servirán para mejorar sensiblemente los resultados de las actuaciones contra el fraude existente contra la Seguridad Social.

Palabras Claves: Seguridad Social, Sostenibilidad, Administración electrónica, relaciones interadministrativas.

The fight against fraud in Social Security in the light of new management principles in Public Administration

Summary:

This article analyzes the current crisis in the sustainability of Social Security, explicating the most important factors that threaten the viability of the public benefits that are recognized today.

After presenting the data that evidences the current crisis, we study the solutions and measures that are most often sought in existing scientific thought. Having done so, we then focus on the least argued question, namely identifying and preventing work fraud in the Social Security system.

The concept of fraud is defined as requiring the real purpose of defrauding, in contrast with the mere failure to comply with the law and the obligations of the Social Security system. We examine not only the causes that produce fraud, but also the principal measures adopted to quantify it and to root it out.

In addition, we identify the most important types of fraud against the Social Security system, and we indicate as well the preventive measures and initiatives that may be adopted to reduce its occurrence.

At present, there is a recent set of Laws that promote new "ad intra" and "ad extra" relations among the different branches of Public Administration. These Laws can be of decisive help in the fight against fraud: Law 19/2013 of public accountability, access to information and good government; Law 39/2015 of administrative procedure common to the branches of Public Administration, and Law 40/2015 of the judicial regimen for the public sector. These Laws are analyzed and valued in the context of new administrative proceedings.

Finally, and to conclude, we present proposals and conclusions that will serve to improve, in significant ways, the results of measures adopted to fight against existing fraud of the Social Security system.

Keywords: Social Security, sustainability, e-administration services, inter-administration cooperative programmes.

Objetivo del trabajo.

En este artículo pretendemos como objetivo principal el acercamiento al problema del fraude en la Seguridad Social como uno de los factores, no el mayor pero sí sobre el que hay más consenso, que inciden en la problemática de la sostenibilidad del sistema de protección social en España, y mostrar cómo el desarrollo de las nuevas tecnologías y los nuevos condicionamientos que para la Administración pública suponen las leyes recientemente aprobadas, que inciden en sus relaciones “ad intra” y “ad extra”, han de traer consigo una nueva configuración de la actividad administrativa y, esencialmente, de las relaciones interadministrativas que de ello se derivan, y que si se llevan a la práctica de forma correcta, tendrán un efecto muy positivo en la disminución de las cantidades defraudadas.

Metodología.

Dentro de una metodología científica entendida como un proceso de razonamiento que intenta poner de manifiesto los hechos para hallar sus causas y poder explicarlos, la investigación llevada a cabo con este trabajo es fundamentalmente descriptiva en cuanto pone de manifiesto la crisis en que se encuentra el sistema de Seguridad Social en España, se señalan qué causas coadyuvan a esta situación y las soluciones que desde las diferentes instancias se han propuesto.

Al mencionar esas causas, nos centramos especialmente en el fraude a las arcas del sistema de protección social y en los medios para atajarlo.

Entre estos instrumentos de lucha se ponen de manifiesto lo que, a nuestro juicio, son las armas más innovadoras y eficaces: el desarrollo de los medios telemáticos que se plasman en la e-Administración y, relacionado con ello igualmente, el impulso de la transparencia y las relaciones de colaboración, cooperación y coordinación entre las Administraciones Públicas que la normativa reciente impulsa de modo taxativo.

Para concluir el trabajo, se señalan unas conclusiones y algunas propuestas que entendemos que servirían para disminuir las cifras del fraude a la Seguridad Social.

Introducción.

Este estudio parte de la premisa de que no puede abordarse la lucha contra el fraude en general, y el de la Seguridad Social en particular, sin tener en cuenta hoy el avance exponencial del mundo digital y su plasmación en el funcionamiento de la Administración Pública.

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación están modificando el funcionamiento de las instituciones aunque aún se encuentran fuertes resistencias a la hora de abordar este cambio trascendental; desde un punto interno se constata una resistencia al cambio

por parte de ciertos sectores de empleados públicos, no sólo aquellos que desempeñan los puestos más altos, y desde el punto de vista externo, por parte de la ciudadanía, existe todavía una considerable falta de información y adaptación a los procesos telemáticos y, en definitiva, una importante brecha digital.

Los últimos cambios normativos en materia de relaciones entre órganos administrativos y entre Administraciones en general, en materia de transparencia y derecho a la información, de estructura y funcionamiento del procedimiento administrativo o de configuración de los empleados públicos, abundan igualmente en la importancia de la Administración electrónica y en los derechos y garantías que tienen los ciudadanos frente a la Administración.

Junto a estas consideraciones, estimamos que también suponen una oportunidad para hacer mucho más efectiva la lucha contra el fraude a la Seguridad Social y que, si se utilizan adecuadamente y en profundidad las posibilidades que esta normativa y las nuevas tecnologías ofrecen, los resultados en este campo serán mucho más visibles.

La Administración tradicional, clasista, jerárquica y rígida que conocemos, basada en puestos de trabajo y cuerpos de funcionarios que actúan a modo de silos o compartimentos estancos, no se corresponde ya con la sociedad digital e informada actual, caracterizada por su complejidad, diversidad y dinamismo.

Y en este sentido, para abordar el fenómeno del fraude, desde el punto de vista de la Administración, se hace imprescindible aunar esfuerzos en una colaboración, coordinación y cooperación más estrecha entre los órganos administrativos implicados a través de unas estructuras más horizontales y flexibles. Y desde el punto de vista de los ciudadanos, no basta un sistema de sanciones para caso de incumplimiento de la normativa, sino que es necesario fomentar una labor educativa y de concienciación que aisle y condene socialmente estos comportamientos defraudatorios, junto a un impulso de la transparencia y buen gobierno que obliguen a una mejor distribución de los recursos públicos y sirva de antídoto a comportamientos de corrupción administrativa.

No valen declaraciones triunfalistas o difusión de datos autocomplacientes, el fraude está ahí, adoptando nuevas formas y perfiles, y solo desde una concepción "holística" y mediante esfuerzos coordinados se puede con eficacia combatir. A esto se refieren las páginas que siguen.

1) La crisis del sistema de la Seguridad Social.

1.1. Causas.

Se viene hablando en los últimos tiempos, y cada vez con mayor insistencia, de los problemas de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social en España motivados

fundamentalmente por el déficit demográfico y por el incremento de la esperanza de vida, unido al hecho constatado de que los jóvenes se incorporan más tarde al mercado laboral.

En el año 2016ⁱ el índice de natalidad ha sido el 8,75 y el de fecundidad el 1,33. Si se comparan estos índices con los valores existentes hace 50 años, la evolución a la baja no ofrece ninguna duda: en 1966, el índice de natalidad era del 20,70 y el de fecundidad el 2,91.

Con las cifras actuales de fecundidad estamos lejos de garantizar el índice de reemplazoⁱⁱ generacional que se sitúa comúnmente en 2,1 hijos por mujer.

La esperanza de vida, ha evolucionado en los últimos 50 años desde los 71,06 años en 1966, a los 79,34 en el año 2000, hasta llegar a los 83,30 en la actualidadⁱⁱⁱ.

No obstante, a pesar de que la crisis demográfica tiene un efecto negativo en diversos órdenes de la vida, no consideramos que la caída de los nacimientos en España sea el principal factor que motiva la crisis de sostenibilidad del sistema de pensiones. Probablemente, el incremento de los nacidos en una situación de debilidad económica, de robotización e informatización de múltiples ocupaciones y de deslocalización de las empresas, no haría más que incrementar los niveles de desempleo en nuestro país y agravar, por tanto, el gasto. Qué sentido tiene, en nuestra opinión y a efectos exclusivamente de la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, el que haya más nacimientos si somos de los países de la Unión Europea con mayor desempleo.

Finalmente, otro dato a considerar es la calidad en la contratación por cuanto que ésta tiene una repercusión directa en la financiación del sistema de Seguridad Social por la vía de las cotizaciones. Es un hecho cierto que, por regla general, la contratación indefinida aporta más recursos al sistema que la temporal, por cuanto que la duración de la relación laboral es mayor y las bases por las que se cotiza suelen ser más elevadas. A marzo de 2017, únicamente el 9,96% de los contratos son indefinidos, frente al resto de temporales^{iv}.

Las consecuencias de estos parámetros son evidentes: el modelo financiación del sistema de la Seguridad Social presenta debilidades importantes.

Si el importe total de la nómina de pensiones a diciembre de 2006 ascendió a 5.321 millones de euros, a fines de ese mismo mes de diciembre de 2015 se elevó a 8.360 millones y ya, a diciembre de 2016, llegó a los 8.623 millones.

También el importe medio de la pensión sube: si en 2006 estaba en 646,76 euros, en 2015 era de 893,13 y en 2016 alcanzó ya los 906,37 euros.^v

Según el Plan Presupuestario 2017^{vi}, la Seguridad Social registra un déficit del 1,7% del Producto Interior Bruto (PIB). Esta cifra incrementa el anterior objetivo del 1,1% y provocará una desviación de casi 19.000 millones de euros, la mayor jamás alcanzada.

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social^{vii}, creado para afrontar situaciones de dificultades financieras del sistema, que llegó a contar en 2011 con 66.815 millones de euros, a

finés de 2015 contaba con 32.481 millones y al finalizar 2016 el importe ascendió a 15.020 millones. Para el año 2017, los Presupuestos Generales del Estado lo sitúan en 8.748 millones de euros.

En este año 2017, el Gobierno considera que el déficit alcanzará el 1,4%. Si se considera que el PIB ascenderá a 1.157 billones de euros, la nueva desviación de la Seguridad Social será de 16.000 millones, con lo que el Fondo de Reserva alcanzaría los números rojos y no podría afrontar ya la nómina de pensiones de finales de año, salvo que este déficit se enjugue con deuda pública, que es la solución que se baraja en la actualidad desde el Gobierno. Así, los Presupuestos Generales del estado para 2017 han permitido que el Tesoro Público preste en 2017 la cantidad de 10.193 millones de euros, a interés cero, para hacer frente al abono de las pagas extraordinarias a los pensionistas.

Según fuentes del propio Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en 2015 la nómina de pensiones ascendió a 131.658 millones de euros, la previsión que se tuvo de recaudación por cotizaciones fue de 109.833, y la recaudación real a fines de ese año alcanzó los 99.316.

En 2016, las pensiones ascendieron a 135.448 millones de euros y lo que el Gobierno ha recaudado asciende a 112.000, y el déficit se ha situado en el 1,7% del PIB, el mayor de la historia.

1.2. Posibles soluciones.

Ante este sombrío escenario, desde diversos medios se están proponiendo medidas que intentan, por un lado recortar los gastos y, por otro, tratar de incrementar los ingresos con que afrontar el déficit que se seguirá produciendo irreversiblemente año tras año si no se afrontan iniciativas correctoras.

Normalmente, desde posiciones gubernamentales sobre todo, se han acentuado las medidas correctoras del déficit desde el lado del gasto con medidas encaminadas a retrasar el cobro de la pensión de jubilación^{viii}, o disminuir su importe, como sucedió con la creación del Factor de Sostenibilidad, atendiendo a la evolución demográfica y a la esperanza de vida en cada momento, o su abono en atención al Índice de Revalorización fijado en las Leyes de Presupuestos anuales, en lugar atender, como hasta ahora al Índice de Precios al Consumo^{ix}.

Sin embargo, desde el lugar de los ingresos, a nuestro juicio, no se han adoptado aún medidas tan importantes como para hacer frente a los gastos ni su necesario incremento ha sido objeto de igual preocupación y atención.

Se están formulando diferentes propuestas actualmente en este sentido:

- Financiación de las pensiones de viudedad y orfandad a través de impuestos. Si se analiza el gasto actual que representan estas prestaciones familiares, el ahorro sería de 25.000 millones anuales.

- Financiación del sistema, en todo o en parte, vía impositiva; y no solo las pensiones de muerte y supervivencia. Esto, lógicamente, afectaría en mayor o menor grado a la configuración tradicional del sistema de Seguridad Social español, que obtiene sus ingresos de forma muy mayoritaria de las cotizaciones sociales de empresas y trabajadores.

- “Destopar” la cotización y la pensión máxima.

La base de cotización máxima para 2017 está en 3.751,20 euros mensuales por lo que todos los salarios que estén por encima de este tope no cotizan. A su vez, esa fracción no cotizada no sirve tampoco para elevar la pensión máxima a percibir, que hoy se sitúa en 2.573,70 euros en 14 pagas anuales.

- Incrementar las cotizaciones sociales.

Esta medida hoy no cuenta con el respaldo político de ningún partido con representación parlamentaria, aunque sí se ha pedido por parte de los sindicatos UGT y CC.OO.

Esta medida puede penalizar la creación de empleo además de que no podemos olvidar que una parte de esta cotización recae sobre el trabajador por lo que, por esta vía, también vería mermada su retribución.

- Elevar las bases de cotización media de los trabajadores autónomos.

El 86% de los trabajadores autónomos cotiza por la base mínima de la Seguridad Social, cifra que se eleva al 93% para los menores de 47 años, en 2016^x.

- Eliminación o disminución de las reducciones y bonificaciones a la Seguridad Social.

Las diferencias entre ellas es que mientras las reducciones son a cargo del presupuesto de la Seguridad Social, las bonificaciones son a cargo del presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal o del presupuesto del propio Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Beneyto, D. et al., 2007).

No se ha demostrado que estas medidas hayan tenido un impacto positivo en el empleo y para 2016 se ha estimado que tendrán un coste para las arcas del sistema de 2.100 millones en el concepto de reducciones y de 1.600 en concepto de bonificaciones^{xi}.

- Compatibilizar trabajo y pensión.

Actualmente, desde 17 de marzo de 2013, es posible compatibilizar la pensión de jubilación con el trabajo tanto por cuenta ajena como por cuenta propia que se conoce con el término de jubilación activa^{xii}, con una reducción del 50% de la pensión.

Esta jubilación activa, quizás por la rigurosidad de sus requisitos, no ha tenido demasiado éxito: Según fuentes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a esta modalidad se han acogido poco más de 30.000 trabajadores y, de ellos, el 85% son trabajadores autónomos que de esta manera completan su vida laboral^{xiii}.

Recientemente se está anunciando una reforma normativa que permitiría compatibilizar el trabajo con la percepción del 100% de la pensión de jubilación.

- Fomento de los planes privados de pensiones.

Ya en la propia Constitución española se reconoce esta Seguridad Social complementaria a las prestaciones de carácter público del sistema en su artículo 41.

No renunciamos a esta posibilidad y somos partidarios del fomento de planes de pensiones concertados en las empresas y también de aquellos productos financieros que el mercado pueda ofrecer como complemento de las pensiones públicas del sistema de Seguridad Social pero siempre que estas últimas prestaciones sean dignas y mantengan su poder adquisitivo suficiente.

- Cotización en función de la robotización de las empresas.

Diversos estudios recientes vienen llamando la atención sobre las posibles consecuencias que para el mercado laboral tendrá la digitalización y robotización de los procesos productivos. Es un hecho la desaparición de puestos de intermediación en gasolineras, supermercados o centros comerciales, por ejemplo, debido a los conceptos anteriores.

La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) estima en 2016 que en España está en riesgo el 12% del empleo por efectos de la automatización de tareas^{xiv}.

Pensamos que no puede hablarse propiamente de cotización por los robots por cuanto la cotización crea derechos, tampoco de un impuesto por los beneficios que esta nueva tecnología acarrea a las empresas puesto que ya existe el impuesto de sociedades, pero parece claro que la financiación vía impositiva que palíe el déficit de ingresos que producen las cotizaciones es una solución que se tiene que abordar más temprano que tarde.

- Lucha contra el fraude a la Seguridad Social.

Si es verdad que todas las medidas señaladas en los puntos anteriores pueden ser objeto de discusión mayor o menor en cuanto a su contribución a la mejora de la sostenibilidad de la Seguridad Social, menor discusión, o ninguna, ofrece la necesidad de luchar contra el fraude a la Seguridad Social como medio eficaz de aportar recursos.

La Recomendación 9ª del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 6 de abril de 1995, ya se refería a la potenciación de la lucha contra el fraude a la Seguridad Social y a la economía irregular.

A esta lucha contra el fraude a la Seguridad Social vamos a dedicar las siguientes líneas.

2) El fraude en la Seguridad Social.

2.1. Concepto de fraude y causas del fraude.

La construcción inicial y básica de la doctrina del fraude proviene del campo del derecho privado y concretamente del derecho civil. Así el artículo 6.4 del Código Civil preceptúa que “los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley (...)”.

El fraude de ley va en contra del principio general que consagra el derecho en su ejercicio que es siempre el de la buena fe y prohíbe el abuso del derecho y su ejercicio antisocial, en su artículo 7. Y este mismo precepto legal, en su punto 2 señala las consecuencias que puede tener defraudar una norma al señalar que “todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”.

El fraude de ley se produce cuando se ponen en práctica maniobras destinadas a frustrar una norma jurídica. Se trata de utilizar una norma para amparar un resultado prohibido o contrario al ordenamiento jurídico.

La práctica general consiste en utilizar una llamada norma de cobertura que permite alcanzar por vía indirecta lo que no podría conseguirse directamente porque hay otra norma aplicable al caso que lo impide, que sería la norma defraudada.

No hay una sola causa que sirva para justificar el fraude existente en España y, en este sentido, se pueden enumerar algunas de ellas que pueden servir para explicarlo aunque su enumeración, en ningún caso, es de carácter exhaustivo:

- Legislación laboral y fiscal compleja.
- Precarización de la economía.
- Falta de concienciación ciudadana.
- Cuotas elevadas de Seguridad Social.

Si se trata de cuantificar el fraude, lógicamente las cifras no pueden ser más que estimativas si bien se han hecho estudios serios que lo han cuantificado y, en general, coinciden que durante la pasada crisis económica la economía sumergida ha crecido en casi 7 puntos hasta superar el 25% del Producto Interior Bruto (PIB).

Este porcentaje está por debajo de la media de los 31 países europeos analizados, pero muy por encima de los países de nuestro entorno: Suiza, 6,5%; Austria, 8,2%;

Luxemburgo, 8,3%; Holanda, 9,0%; Reino Unido, 9,4%; Irlanda, 11,3%; Dinamarca, 12,0%; Alemania, 12,2%; Francia, 12,3%; Finlandia, 12,4%; Noruega, 13%; Suecia, 13,2%; Portugal, 17,6%.

Hay un cierto consenso en que la economía sumergida en España está en torno al 20% del PIB, que se observa también una tendencia a la baja, que es común al grupo de países de la UE-27 y que se correlaciona con una mejora de la situación económica.

2.2. Tipos de Fraude a la Seguridad Social.

Los tipos de fraudes la Seguridad Social más comunes son los siguientes:

- Empleo oculto: el empresario no da de alta a sus trabajadores, en todo o en parte, o el trabajador autónomo ejerce su actividad al margen de su alta obligatoria en la Seguridad Social.
- Empleo irregular: se produce un abuso en las formas de contratación; contratos temporales que son indefinidos, contratos a tiempo parcial que superan ampliamente las horas establecidas, contratos de formación cuyas horas dedicadas a ella preceptivamente no existen o no alcanzan el mínimo establecido, horas extras realizadas que no se retribuyen como tales o que superan el máximo permitido, o becarios que realmente ejercen como trabajadores por cuenta ajena en todos los sentidos.
- Fraude en materia de prestaciones: Desempleos que se perciben mientras el beneficiario está trabajando sin declararlo o incapacidades temporales para el trabajo que, realmente, no lo son, entre otras diferentes modalidades.
- Percepción de bonificaciones o prácticas de reducciones en materia de Seguridad Social sin tener derecho a ellas por incumplimiento de los requisitos legales para tener derecho a estos beneficios: mantenimiento de los niveles de empleo en la empresa, administradores societarios que no están al corriente en sus cuotas de autónomos, etc.
- Falsos autónomos: Trabajadores que por sus características tendrían que estar encuadrados en el régimen general de la Seguridad Social pero a los que el empresario real les obliga a tramitar su alta como autónomos para ahorrarse sus cotizaciones, hecho que se agrava con la existencia de "tarifas planas" en este régimen que suponen una mínima contribución a la Seguridad Social.
- Fraude en extranjería: Para residir y trabajar en España es necesario contar con los visados y autorizaciones pertinentes previstos fundamentalmente en la ley de Extranjería y su Reglamento de desarrollo^{xv}. Es fraude consistirá tanto en contratar a

trabajadores sin los correspondientes permisos de residencia y trabajo como, en el lado opuesto, obtener estos permisos de forma torticera en connivencia con el empleador fingiendo un trabajo que le permita al trabajador conseguir su alta en la Seguridad Social y su residencia en España.

El artículo 36 de la ley de extranjería, por ejemplo, establece que la eficacia de la autorización de residencia y trabajo inicial se condicionara al alta del trabajador en la Seguridad Social. Para esta autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, el Reglamento de aquella ley, en su artículo 63, prevé que esta se produzca en el plazo de tres meses desde la entrada legal en España.

- Fraude para la obtención de beneficios penitenciarios y, en concreto, del tercer grado: Tanto la Ley General Penitenciaria, artículo 72.5, como su Reglamento, artículos 101 y ss.^{xvi}, hacen depender la concesión del tercer grado penitenciario, que supone ya un régimen de semi libertad, de que el penado tenga ya unas condiciones individuales, familiares y sociales que le garanticen una vida normal en libertad e integrado en la sociedad. Para ello los jueces de vigilancia penitenciaria dan un valor especial a la obtención de un contrato de trabajo y a la consiguiente alta en la Seguridad Social.

Por tanto, si ese contrato y alta de Seguridad Social se simulan se produce esta modalidad de fraude.

- Fraude societario. Doctrina del “levantamiento del velo”.

Como señala el abogado Antonio Valmaña Cabanes (2012), la constitución de las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada no debe utilizarse de mala fe o con abuso de derecho para crear sociedades fantasmas con el fin de impedir a los acreedores la satisfacción de sus créditos.

No existe una verdadera construcción de derecho positivo relativa a este fraude más allá de lo señalado en los artículos 6.4 y 7.2 del Código Civil prohibiendo el abuso de derecho. Por el contrario, y en su defecto, es necesario acudir a la construcción jurisprudencial de esta doctrina del levantamiento del velo.

Esta doctrina se utilizó en España por primera vez con la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1984.

La finalidad es la que prevé el propio Tribunal Supremo en su Sentencia 1105/2007, de 29 de octubre: “Se trata en todo caso de evitar que se utilice la personalidad jurídica de una sociedad como medio o instrumento defraudatorio, o con un fin fraudulento”. Esto se produce cuando una sociedad de este tipo no tiene como finalidad una actividad mercantil que le es propia, sino que pretende eludir sus obligaciones legales y, singularmente, el pago de sus deudas a los acreedores.

La Sentencia 271/2011, de 21 de junio, de la Audiencia Provincial de Barcelona precisa que es necesario acudir al levantamiento del velo cuando afirma que “en ciertos casos y circunstancias es posible penetrar en el substratum personal de las entidades o sociedades a las que la ley confiere personalidad jurídica propia con el fin de evitar que, al socaire de esa ficción o forma legal -de respeto obligado, por supuesto- se puedan perjudicar ya intereses privados o públicos, o bien sea utilizada como vehículo de fraude”.

Los requisitos para cometer este fraude, aunque entendemos que la enumeración no tiene carácter exhaustivo, se mencionan en la Sentencia de tribunal Supremo 83/2011, de 1 de marzo:

- a) Control de varias sociedades por una misma persona.
- b) Operaciones vinculadas entre dichas sociedades.
- C) Carencia de justificación económica y jurídica de dichas operaciones.

No obstante, la doctrina del levantamiento de velo, para no desnaturalizar los propios fundamentos de las sociedades capitalistas y su personalidad distinta y diferenciada de los miembros que las componen, debe usarse de forma restrictiva. Su utilización está supeditada a los principios de cautela, proporcionalidad y subsidiariedad, pues no cualquier impago social hace automáticamente responsable a sus socios.

- Empresas “ficticias”.

El fenómeno de las empresas ficticias no es propiamente un tipo de fraude específico sino, más bien, una modalidad que abarca uno o varios de los tipos de fraude que anteriormente hemos enumerado.

Por empresas ficticias pueden entenderse aquellas que cuentan con relaciones laborales simuladas con el objetivo de obtener determinados beneficios sociales a cambio de una contraprestación económica, aunque esto último no es determinante, pues en caso de familiares o amigos, puede faltar.

El empresario defraudador obtiene una compensación económica por estas prácticas de parte de estos trabajadores simulados, salvo que existan vínculos familiares o de amistad en que esta contraprestación puede no estar presente, amén de otros beneficios fiscales o sociales por contratar a colectivos desfavorecidos como jóvenes, minusválidos, mujeres en actividades subrepresentadas, etc.

Como puede comprenderse, estas empresas ficticias pueden revestir dos modalidades: Empresas ficticias totales y parciales.

Son empresas ficticias totales cuando todos los trabajadores son simulados y, por tanto, no desempeña ninguna actividad mercantil, siendo su único fin el defraudatorio.

Son empresas ficticias parciales cuando la empresa tiene una verdadera actividad mercantil pero algunos de sus trabajadores están dados de alta en Seguridad Social con el único motivo de obtener algún tipo de beneficio social sin desempeñar actividad laboral alguna.

Desde abril de 2012 hasta finalizar 2016, dentro del Plan de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social se detectaron 5.985 empresas ficticias, según fuentes del Gobierno^{xvii}.

2.5. Medidas para combatir este fraude.

Con carácter general, para intentar resolver el problema del fraude laboral se han establecido tres tipos de medidas (Jiménez y Martínez-Pardo, 2013: 8):

a) Disuasorias: Incremento de sanciones y endurecimiento de los tipos penales.

b) De carácter preventivo: Simplificación de normas e introducción de medios tecnológicos, como pueden ser el nuevo sistema de liquidación directa de cotizaciones a la Seguridad Social^{xviii}.

c) De carácter moralizador: Incentivando el compromiso social de los ciudadanos mediante la utilización de campañas informativas y de concienciación.

En España, se han elaborado, desde el punto de vista normativo y con un fin disuasorio, dos instrumentos jurídicos con el fin de paliar sus efectos económicos negativos agudizados con la situación de crisis económica:

- La Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

Los objetivos de ella, siguiendo su Preámbulo son:

- Afloramiento del empleo irregular.
- Corregir la obtención y disfrute de las prestaciones de desempleo, sobre todo en los casos de empresas ficticias, o cuando se compatibiliza desempleo y trabajo.
- Combatir situaciones fraudulentas de falta de alta en la Seguridad Social o acceso indebido a otras prestaciones de la Seguridad Social.
- Aplicación indebida de bonificaciones y reducciones.

Inspirado en estos objetivos, por acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012, se creó el Buzón de Lucha contra el Fraude Laboral que comenzó a funcionar el 5 de agosto de 2013^{xix}.

A nuestro juicio, consideramos que este procedimiento anónimo, cuando menos, no debe ser la herramienta principal en esta lucha y, efectivamente, producen cierto rechazo las denuncias que puedan realizarse entre familiares, vecinos o conocidos que lo que

esconden son “vendettas” privadas más allá de un intento de colaboración ciudadana y que, en general, inciden en los sectores de población más débiles económicamente. Una vez más, la frase atribuida a Maquiavelo de que el fin justifica los medios carece aquí de todo argumento y escasa justificación.

El número de casos recogidos en este buzón desde su creación en 2013 hasta la finalización del año 2015, según la última memoria de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) elaborada, ha sido de 135.250, de los que la Inspección ha iniciado actuaciones en 72.545 supuestos^{xx}.

Al amparo de la Ley 13/2012 se suscribieron diversos convenios de cooperación entre la ITSS y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre otros, para el abordaje conjunto, desde las competencias reconocidas a cada uno de ellos, del fraude con especial énfasis en las redes y organizaciones que defraudan a la Seguridad Social mediante la constitución de empresas ficticias^{xxi}.

- Modificación del Código Penal por Ley Orgánica 7/2012^{xxii}.

Los aspectos más importantes de esta modificación son:

- Endurecimiento de las sanciones penales (pena de 1 a 5 años de prisión) para los que defraudan a la Seguridad Social ya que la cuantía se rebaja a 50.000 euros cuando antes de la reforma el importe defraudado debía ascender como mínimo a los 120.000.
- Establecimiento de un tipo agravado cuando la cuantía defraudada supera los 120.000 euros o la actividad delictiva se realice por medio de grupos o entramados empresariales o personas interpuestas (pena de 2 a 6 años de prisión y la prescripción se extendería a los 10 años).
- Por vez primera se castiga no solo a quien no paga a la Seguridad Social sino a quien obtiene prestaciones indebidamente de ella. En este sentido, en concreto el artículo 307ter, tiene una relevancia especial en el tema de las empresas ficticias cuando tipifica como delito la obtención de prestaciones de Seguridad Social mediante simulación u ocultación de hechos causando perjuicio con esta actividad fraudulenta a la Administración (pena de 6 meses a 3 años de prisión. Si la cantidad defraudada supera los 50.000 euros, la pena pasará de 3 años a 6 de prisión).
- Compatibilidad del procedimiento administrativo con el procedimiento penal. La existencia de un procedimiento penal por delito contra la Seguridad Social, no paralizará el procedimiento administrativo para la liquidación y cobro de la deuda.

3) La nueva normativa sobre la Administración pública y su posible incidencia en la lucha contra el fraude.

Al tratar de esta normativa, nos estamos refiriendo a la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), la ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), y a sus aspectos esenciales relacionados con esta materia nos vamos a referir.

Dentro de la Seguridad Social, es la ITSS el organismo encargado de la vigilancia del cumplimiento de las normas en materia de Seguridad Social^{xxiii}y, por tanto, quien en primer lugar tiene un papel esencial en la lucha contra el fraude de esta naturaleza, pero también tienen un papel fundamental los organismos encargados de la gestión, en sentido amplio, del sistema de Seguridad Social como son el INSS, el Instituto Social de la Marina (ISM), la TGSS y, en lo concerniente a la gestión de las prestaciones por desempleo, el SEPE. Junto a estos organismos, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) es la encargada de las TIC en este ámbito, desarrollando un papel muy importante en la automatización de procesos y cruces de información, y en el mantenimiento de las bases de datos con que cuenta la Seguridad Social.

La Administración española continúa funcionando a través de una estructura de cuerpos funcionariales cada uno de los cuales cuenta con unas competencias específicas y diferenciadas en donde la coordinación y cooperación entre ellos, aun reconociendo que ha mejorado en estos últimos años, a nuestro juicio, continúa siendo una asignatura pendiente en la lucha contra el fraude a la Seguridad Social, más aún con las soluciones informáticas existentes y que, de aplicarse, se incrementarían los éxitos en este campo y, en consecuencia, se elevaría también la recaudación del sistema de la Seguridad Social.

La Ley 40/2015 (LRJSP) refuerza lo anterior al señalar lo que serán los principios de actuación de la Administración Pública.

A lo que aquí nos interesa, señala las pautas que a partir de ahora han de presidir la actuación pública (art.3) y, de ellas, destacamos:

- La racionalidad y agilidad en los procedimientos.
- La buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- La responsabilidad por la gestión pública.
- La planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.

- Economía, suficiencia y adecuación estricta a los fines institucionales.
- Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

3.1. La coordinación, colaboración y cooperación administrativa.

La Ley 40/2015 (LRJSP), en su título III (art.140), define y diferencia, en materia de relaciones entre Administraciones, tres principios claros: El de coordinación, el de colaboración, ambos obligatorios, y el de cooperación, de naturaleza voluntaria.

El principio de colaboración se entiende como el deber de actuar con el resto de las Administraciones para el logro de fines comunes.

El principio de coordinación hace referencia a la obligación que tiene una Administración de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones públicas que están afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común.

El legislador está pensando con esta coordinación en la Administración General de Estado en sus relaciones con las Comunidades Autónomas y con la Administración Local. Pero si trasladamos este principio a las relaciones entre las diferentes unidades administrativas de una misma Administración, el superior jerárquico común de ellas estaría obligado también a garantizar esa coherencia de actuaciones entre sus unidades dependientes cuando persigan un fin común.

Por último, la cooperación se produce cuando dos o más Administraciones, de forma voluntaria, y en el ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.

Al igual que señalábamos para el deber de coordinación, entendemos que estos principios que presiden las relaciones entre las administraciones públicas (Estatad, Autonómicas y Locales), son aplicables en un nivel interno a las diferentes unidades, en sentido amplio, pertenecientes a una sola de ellas. Dentro de la Administración del Estado, en la materia que nos ocupa, podríamos aludir a las relaciones entre las diversas unidades y organismos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social o con la Administración Tributaria.

La coordinación y la cooperación, aunque puedan parecerlo, no son términos sinónimos. Coordinar significa “dirigir y concertar varios elementos”^{xxiv}, mientras que cooperar es “obrar conjuntamente con otro u otros para la consecución de un fin común”^{xxv}.

Trasladando estos principios a las actuaciones encaminadas a combatir el fraude, la LRJSP en materia de coordinación obliga a evitar duplicidades innecesarias, a la existencia

de bases de datos interoperables, planificación administrativa con planes y programas vinculantes para todas las administraciones afectadas o directrices de actuación, entendidas como planes-marco o textos programáticos entre Administraciones.

Por lo que se refiere a la cooperación, las variedades son diversas pero se pueden citar el intercambio de información, la asistencia jurídica o técnica, la participación en órganos de colaboración, la formalización de convenios entre Administraciones públicas o la fijación de objetivos conjuntos de actuación.

Frente al secretismo y a los fuertes recelos que con frecuencia presentan las Administraciones a compartir con otras la información de que disponen, la LRJSP señala una obligación expresa de colaboración entre ellas al decir que deben facilitar a las otras que lo precisen la información de la actividad que desarrollan en el ejercicio de sus competencias (art.141.1.c) y la asistencia técnica que otras Administraciones pudieran solicitar (art.141.1.d). No hay ya excusas para impedir el flujo de esta información y la ayuda técnica entre Administraciones si redundan en el mejor ejercicio de cada una de sus competencias y, en definitiva, si así se ofrece un mejor servicio a los ciudadanos.

Todo eso refuerza esta obligación de colaboración administrativa para la lucha contra el fraude y, aunque es verdad que esta colaboración interadministrativa puede ser denegada (art.141.2 LRJSP) cuando el organismo al que se solicita la información no esté facultado para prestarla, de acuerdo con su normativa específica, no disponga de medios suficientes o cuando se pudiera causar perjuicio a los intereses cuya tutela tiene encomendada, al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter reservada o confidencial, no creemos que estos límites sean aplicables para denegar esta colaboración en la lucha contra este fraude por las unidades implicadas, salvo que impere una interpretación cicatera de esta normativa que lo que persigue esencialmente es el mantenimiento del "status quo" de separación de competencias administrativas y el recelo a la labor de otros organismos o cuerpos funcionariales.

La propia LRJSP precisa qué técnicas de colaboración deben emplearse y, como decimos, no de carácter opcional sino obligatorio (art.142):

- Suministro de información, de datos, documentos y medios probatorios.
- Creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa.
- Deber de asistencia y auxilio para atender solicitudes de otras Administraciones. En especial, cuando sea de fuera de su ámbito territorial.
- Cualquier otra prevista en una ley.

3.2. Las relaciones electrónicas en la Administración.

La revolución digital hace mucho más fácil estas actuaciones de coordinación, cooperación y, sobre todo, de colaboración administrativa.

Al referirnos a las relaciones de las Administraciones para la lucha contra el fraude de la Seguridad Social, nos vamos a referir especialmente a la ley 40/2015 LRJSP.

En el Capítulo IV de su Título III se contiene lo relativo a las relaciones electrónicas entre las Administraciones.

La LRJSP (art.155) establece que cada Administración debe facilitar el acceso a las otras de los datos de los interesados que obren en su poder, pero limitado a aquellos que les son solicitados por las otras Administraciones en el ejercicio de sus competencias y con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad y, lógicamente, respetando los límites establecidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal.

Respecto a los límites señalados en la normativa de protección de datos de carácter personal, y si consideramos que la lucha contra el fraude en la Seguridad Social tiene un interés público manifiesto, las Administraciones, basándose en supuestos casos de protección de datos, no deben justificar sin más el no acceso a sus datos por parte de otras Administraciones sin ponderar correctamente los diferentes intereses en juego.

Por analogía a lo previsto en la Ley 19/2013 LTBG, los límites al acceso a la información pública han de ser ponderados con la posible existencia de un interés público superior (art.14.2). Si la información no contiene datos especialmente protegidos como creencias religiosas, datos de carácter sexual, sanitarios o de filiación política, previa ponderación del interés público, se facilitará el acceso (art.15.3). Incluso en el supuesto hipotético de que la información a facilitar chocara con datos de carácter personal, habría que valorar si es posible, al menos, proporcionar una información parcial disociando la información protegida (art.16).

La LRJSP (art.155.3) también obliga a la Administración Central, Autonómica y Local al establecimiento de una interconexión de sus redes que permita crear una intercomunicación de sus sistemas de información y servicios entre ellas ampliándolas, incluso, a las instituciones de la Unión Europea y de sus Estados miembros, que hará posible la persecución del fraude con implicaciones internacionales que, en la actualidad, en el ámbito de la Seguridad Social, no deja de ser una quimera.

Se prevé la reutilización y el intercambio de aplicaciones, creadas o contratadas, por una Administración para otra que lo solicite y las transferencias de tecnologías entre ellas (art.157 y 158).

Relacionado también con estas relaciones entre las Administraciones impulsadas por las nuevas tecnologías, está la previsión de la existencia de un Archivo Electrónico (art.17 LPAC). El legislador obliga a que cada Administración mantenga un archivo electrónico único de los documentos que contengan los procedimientos ya finalizados, si bien esta previsión queda diferida a los dos años de la entrada en vigor de esta ley, es decir, a octubre de 2018 (disposición final séptima) y mientras tanto, durante el segundo año de entrada en vigor de esta ley se dispondrá como máximo de un archivo electrónico por cada ministerio (disposición transitoria segunda).

En cuanto a la consulta de estos archivos electrónicos, la LPAC (art.17.2) preceptúa que ésta se garantizará con independencia del tiempo de su emisión. En este sentido, sería interesante garantizar esta consulta a las diferentes unidades integrantes de cada ministerio en la primera fase y a todos los organismos de cada Administración en la segunda, en condiciones de verdadera accesibilidad de modo que se pudiera acceder de forma sencilla y transparente a los expedientes concluidos, con independencia de la unidad concreta que lo hubiera tramitado del Ministerio, que tuvieran relación y que sirvieran para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social, que es el objeto concreto de este estudio.

4) Conclusiones y propuestas.

Queremos concluir este trabajo afirmando que es indudable que se han dado pasos importantes en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social en los últimos tiempos, facilitados en gran medida por los avances informáticos en esta gestión y por el aumento de la colaboración entre las diferentes unidades administrativas plasmada, por ejemplo, en la elaboración de instrucciones conjuntas de actuación entre la ITSS, la TGSS o el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social (SJSS)^{xxvi}. De la misma forma, existen planes anuales de actuación mediante la fijación de objetivos conjuntos entre el INSS, el ISM y la ITSS.

A pesar de ello, se echa en falta una mayor coordinación, colaboración y cooperación, en el sentido dado a estas expresiones anteriormente, ayudadas por un mayor intercambio de datos obrantes en cada una de estas unidades.

En esta resistencia a la hora de ceder y compartir la información obrante en sus bases de datos por los distintos organismos, se utiliza muchas veces el argumento de una pretendida protección de aquellos y la exclusividad e intransferibilidad de sus funciones y competencias asignadas.

En definitiva, pensamos que las mejoras en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social implantadas no son suficientes y existe un amplio espacio de mejora si se quiere ser más efectivo y también más eficiente. Se controla, sobre todo, el pequeño fraude, en el que

incurren las capas más precarias de nuestras sociedades, pero se escapan los casos más relevantes debido a su dificultad y también por la carencia de suficientes medios personales y, muy especialmente, por la falta de intercambio y cruces de bases de datos.

Por todo ello, sin tener carácter exhaustivo, realizamos las siguientes propuestas de actuación para lograr mejores resultados en este ámbito:

- Fomento de la existencia de un liderazgo claro y mantenido en el nivel político y administrativo que priorice la lucha contra el fraude en general y, en particular, en el ámbito de la Seguridad Social, aunando esfuerzos y coordinando actuaciones.
- Comportamiento verdaderamente coordinado y colaborativo entre las unidades administrativas implicadas dentro de la Administración General del Estado, pero también entre ella y los organismos implicados de la Administración Autonómica y Local.
- Impulsar la gobernanza con otros sectores que puedan aportar ayuda y soluciones como asociaciones de empresarios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales o expertos en TIC que presenten modelos informáticos de combinación de datos para localizar principales áreas de fraude; conceptos recientes como los de "Big Data" o "Linked Data", son particularmente interesantes en estos temas.
- Suavizar las jerarquías administrativas y estructuras de cuerpos funcionariales, e implantación de la movilidad horizontal entre ellos como medida para incrementar los efectivos y experiencias en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social. Consideramos que es necesario avanzar en un concepto de Administración más horizontal, menos jerárquica, eliminando la tradicional estructura de silos administrativos en cada uno de los cuerpos de empleados públicos y unidades, flexibilizar las actuaciones y compartir medios y competencias en esta actuación.

Dentro de esta reforma administrativa, es conveniente también ir avanzando en unos órganos administrativos con competencias supra provinciales ya que el fraude no entiende de límites provinciales y sus ramificaciones y "modus operandi" frecuentemente rebasan estos límites adquiriendo dimensión regional, nacional o internacional.

- Impulso en el diseño de una Administración que funcione con unos objetivos claros y bien diseñados con su corolario de una verdadera rendición de cuentas de sus actuaciones. Los objetivos de actuación y el peso de su consecución en la cuantía de los complementos de productividad que los retribuyen han de ser similares entre las diferentes unidades. En este sentido, actualmente se detectan disfunciones en la prioridad de objetivos entre ellas, no hay una verdadera visión única de qué modalidad de fraude en la Seguridad Social se quiere especialmente atajar y esto produce verdaderas disfunciones y retrasos en las actuaciones. Creemos que es necesario sentarse, tranquilamente y en condiciones de

igualdad, para elaborar con carácter previo y de forma consensuada todos los planes de actuación con los diferentes organismos implicados.

- Incrementar de forma decidida el intercambio de las bases de datos existentes en las diferentes unidades y organismos implicados, como Extranjería, Catastro o Agencia Tributaria, mediante acceso "on line", que sería lo ideal, o suministro periódico de información.
- Establecimiento de campañas y medidas formativas para fomentar el conocimiento del sistema de Seguridad Social, de su papel como motor de solidaridad intergeneracional y de redistribución equitativa de rentas, y que sirvan también para moralizar la vida ciudadana. Solo con medidas represivas no se puede combatir ningún tipo de fraude, es necesario acompañarlas con medidas de conocimiento, a todos los niveles educativos, de las instituciones públicas y de los servicios públicos que prestan. Medidas también de concienciación social, de rearme moral de los ciudadanos en relación a sus comportamientos cívicos; que el defraudador no puede ser aceptado socialmente, ni ser alguien a quien imitar.

Estas medidas formativas y moralizadoras tienen un presupuesto básico que no se puede olvidar: el rearme moral también de los poderes públicos y de la Administración pública que ejecuta sus decisiones; la erradicación de la corrupción en su seno, el incremento de la transparencia en su funcionamiento y decisiones y, finalmente, la rendición de sus cuentas ante la sociedad.

El fraude es un hecho de gran trascendencia económica y social, sus métodos son cada vez más sofisticados, y para hacerle frente hemos de poner en común todos los medios posibles dentro, como no puede ser de otra forma, del más escrupuloso respeto a la legalidad vigente. Con este propósito hemos realizado este estudio fruto de la experiencia conseguida en los últimos años y que supeditamos a otros de mejor consideración.

Bibliografía.

- Beneyto Calabuig, D.; Herrero Guillén, V. M.; Prados de Solís, J. M.; (2007). *2000 Soluciones de Seguridad Social*. Madrid: CISS-Kluwer.
- Jiménez Fernández, A.; Martínez Pardo del Valle, R. (2013). *La economía sumergida en España*. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.

- Valmañas Cabanes, A. (2012). *La doctrina jurisprudencial del levantamiento del velo societario*. 13 de febrero de 2012. URL: www.elderecho.com/mercantio/doctrina-jurisprudencial-levantamiento-velo-societario 11 370180002.html.

Notas.

¹ Fuente: www.datosmacro.com.

¹ Índice reemplazo generacional: Número de hijos por mujer que garantiza la renovación de la población y su supervivencia.

¹ Fuente: www.datosmacro.com. Última consulta 27 de abril de 2017.

¹ Fuente: www.empleo.gob.es. Última consulta 12 de abril de 2017.

¹ Los importes mensuales de la nómina de pensiones como sus valores medios se han extraído de los datos proporcionados por el propio Ministerio de Empleo y Seguridad Social. www.seg-social.es. Última consulta el 1 de noviembre de 2016.

¹ www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/161017_plan_presupuestario.pdf. p: 21.

¹ Creado por la Ley 28/2003, de 29 de septiembre. Hoy derogada por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que aprueba el hoy vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

¹ Tuvo especial incidencia en este sentido la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social.

¹ El Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización del sistema de pensiones se crearon por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre.

¹ Estadísticas www.seg-social.es. Última consulta el 1 de noviembre de 2016.

¹ www.economia.elpais.com/economia/2015/08/05/actualidad/1438799141_609734.html.

¹ La jubilación activa fue establecida en el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo. Actualmente la regulación se encuentra en el artículo 214 de la ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

¹ Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011 2015, p: 237. http://www1.seg-social.es/activainternet/groups/public/documents/rev-anexo/rev__035131.pdf.

¹ *The Risk of Automation for Jobs in OCDE Countries*. www.oecd.org/employment/Automation-and-independent-work-in-a-digital-economy.2016.pdf, p: 2 .

¹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.

¹ Ley Orgánica 1/1979, de 16 de septiembre, General Penitenciaria y Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, que aprueba su Reglamento.

¹ www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mempleo/Paginas/2017/230117convenioempleocatal.aspx. Última consulta el 24 de julio de 2017.

¹ Puede consultarse en www.seg-socia.es/prdi00/groups/public/documents/binario/196167.pdf. Última consulta el 24 de noviembre de 2016.

¹ Puede accederse en la dirección www.empleo.gob.es/buzonfraude/. Última consulta el 12 de diciembre de 2016.

¹ Fuente: Memoria de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del año 2015, p: 92. www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Que_hacemos/Memorias/Memoria_2015_w.pdf. Última consulta el 26 de julio 2017.

¹ Los resultados obtenidos pueden consultarse en www1.seg-social.es/ActivaInternet/Panorama/REV_033526. Última consulta el 22 de noviembre de 2016.

¹ Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, que modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la

Seguridad Social. En concreto, se modifica el artículo 307 y se crean los nuevos artículos 307bis y 307ter.

¹ Artículo 1.2 de la ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

¹ Diccionario RAE. 23ª Edición, 2014. 2ª acepción.

¹ Diccionario RAE. 23ª Edición, 2014. 1ª acepción.

¹ A estos efectos, y a modo de ejemplo, se encuentran vigentes:

- La Instrucción Conjunta de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 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, de 4 de marzo de 2013.
- La Instrucción Conjunta de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social y de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre detección, anulación y seguimiento de las inscripciones de empresas y altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social indebidas por su carácter ficticio o fraudulento, de 5 de marzo de 2013.
- El Convenio de Colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la persecución del fraude y la delincuencia económica en el ámbito de la Seguridad Social, de 29 de abril de 2015.