

Area de Empleo y Relaciones Laborales

# ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

---

2011  
MAYO  
45

## El trabajo no declarado en España

FERNANDO ROCHA SÁNCHEZ

Director del Area de Empleo y Relaciones Laborales  
Fundación 1º de Mayo



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios  
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838  
[www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es) | [1mayo@1mayo.ccoo.es](mailto:1mayo@1mayo.ccoo.es)

Estudios de la Fundación. ISSN: 1989-4732

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### I. EL FENÓMENO DEL TRABAJO NO DECLARADO

1. Concepto
2. Factores determinantes
3. Motivaciones de los agentes
4. Características
5. Efectos

### II. APROXIMACIÓN AL TRABAJO NO DECLARADO

1. Métodos de medición
2. La economía sumergida y el trabajo no declarado en el ámbito de la OCDE
3. La economía sumergida y el trabajo no declarado en España

### III. CRITERIOS Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

1. Iniciativas políticas en la lucha contra el trabajo no declarado en la UE y España
2. Elementos para un enfoque complejo de actuación

### IV. BIBLIOGRAFÍA

### V NOTAS AL TEXTO

## INTRODUCCIÓN

1. El debate público sobre la magnitud y consecuencias negativas del trabajo no declarado (TND), que forma parte de la agenda política europea desde hace varios años –tanto a nivel comunitario como entre los distintos Estados miembro– ha cobrado una renovada actualidad en el marco de la presente crisis económica.

Las razones de ello son diversas. Por un lado, el posible repunte de este fenómeno en las situaciones de crisis debido a que puede aumentar la intención de ocultamiento de parte o la totalidad de la actividad económica, como forma de paliar las dificultades que sufren los diferentes agentes implicados en el desarrollo de la misma<sup>1</sup>.

Por otro, una mayor atención de las Administraciones Públicas al fraude derivado de la economía sumergida y el trabajo no declarado en un contexto de fuerte aumento del déficit y el endeudamiento público, que implica una mayor necesidad de ingresos. A esto se suma el escenario de austeridad y restricción financiera asumido por los gobiernos de la Unión Europea (UE), que determina un endurecimiento en las condiciones de disfrute de las prestaciones públicas (tales como el cobro por el desempleo).

Todo ello ha contribuido a que desde diversos ámbitos –institucionales, sociales, académicos e incluso mediáticos– se redoblen los discursos de alerta sobre las graves consecuencias que el fraude en las actividades económicas –incluido el fraude tributario, el laboral y a la Seguridad Social– tiene para la sociedad en general.

Así, en primer lugar se resalta que este fraude perjudica seriamente a las finanzas públicas, ya que comporta un menor volumen de recaudación. Esto condiciona una reducción del nivel de servicios públicos que se pueden ofrecer a los ciudadanos o, en su caso, un aumento –poco sostenible a medio plazo– del endeudamiento público.

Otro aspecto destacado es que el fraude distorsiona la competencia entre las empresas, situando en desventaja a las que cumplen correctamente con sus obligaciones legales. El empleo sumergido puede considerarse así como una forma de *dumping* social, que introduce una competencia desleal entre empresas sobre la base de salarios insuficientes y del impago de los beneficios de la seguridad social.

Suele prestarse menor atención, sin embargo, al hecho de que las repercusiones más negativas recaen en los trabajadores en situación de empleo sumergido o irregular: generalmente tienen peores condiciones laborales (en aspectos como el nivel de salario y su percepción, jornada, seguridad y salud en el trabajo o acceso a la formación); pueden sufrir estas condiciones durante un período prolongado de tiempo; están sometidos a mayores incertidumbres en cuanto a la duración del trabajo; se ven privados de los beneficios de la seguridad social (como el derecho a prestaciones, o a la jubilación); y carecen de una adecuada tutela de sus derechos, tanto a nivel legal como sindical. Además, los trabajadores con empleo formal se ven asimismo afectados por una competencia desleal por parte de los empresarios que utilizan trabajo sumergido, y pagan salarios menores al monto legal o de mercado.

Es importante resaltar asimismo que, aunque este fenómeno puede afectar a diversos grupos de la población, existen colectivos que presentan una mayor situación de

precariedad social y por tanto un riesgo más elevado de recaer en el empleo sumergido, así como una mayor vulnerabilidad ante la violación de sus derechos, como son los trabajadores inmigrantes (especialmente, los que están en una situación administrativa irregular).

2. La preocupación por esta cuestión ha cobrado una especial relevancia en España, debido a la magnitud alcanzada por la crisis y sus efectos en aspectos como el empeoramiento de la situación económica y financieras de las empresas, el elevado nivel de desempleo, la caída de ingresos de las Administraciones Públicas y –asociado a todo ello– la sospecha planteada en torno a un incremento del volumen de economía sumergida y el trabajo no declarado<sup>2</sup>.

En este escenario, el debate público ha adquirido una mayor intensidad en los primeros meses de 2011 con motivo de la propuesta del gobierno de un Plan extraordinario de medidas para la regularización y control del empleo sumergido<sup>3</sup>. Un plan que finalmente ha sido aprobado –tras un proceso de consulta, aunque no de negociación– sin contar con el acuerdo de los interlocutores sociales; especialmente de las organizaciones sindicales, que han mostrado su valoración crítica sobre diversos aspectos del mismo.

3. El punto de partida para cualquier iniciativa orientada a la reducción y prevención del trabajo no declarado es el reconocimiento de la complejidad de este fenómeno.

Ello se pone de manifiesto en primer lugar con la ausencia de un concepto unívoco sobre esta materia. No obstante, en términos generales los diferentes organismos internacionales han elaborado distintas formulaciones, que en general coinciden en señalar que el trabajo no declarado –también denominado como empleo irregular o sumergido<sup>4</sup>– consiste en toda aquella actividad económica cuya realización, sin ser ilegal en sí misma, no se declara a las autoridades administrativas. Es importante diferenciar al respecto este concepto del más amplio de economía sumergida, que integraría tanto actividades económicas legales no declaradas, como actividades tipificadas como ilegales en el ordenamiento jurídico.

Cabe señalar igualmente que la definición legal exacta de trabajo no declarado puede presentar diferencias significativas de un país a otro, incluso entre aquellos situados dentro de un mismo espacio económico como es el caso de la Unión Europea.

A la carencia de una definición compartida, se suma otra dificultad añadida para la intervención sobre este fenómeno como es la dificultad en la medición del mismo, así como en su predicción (especialmente a corto plazo). Los diferentes estudios realizados suelen utilizar métodos para el cálculo de la economía sumergida que presentan importantes restricciones –debido precisamente a la naturaleza oculta de las actividades, especialmente de las ilegales– y que además suelen sobreestimar el volumen de trabajo no declarado.

Finalmente, un tercer elemento a tener en cuenta es el elevado grado de heterogeneidad del trabajo no declarado, en relación tanto a sus factores determinantes, como a las motivaciones de los agentes implicados, los posibles supuestos de fraude, su desarrollo –en base a variables como el sector de actividad, el tamaño de empresa o los colectivos afectados– y sus efectos en distintos ámbitos (desde la seguridad social a las

condiciones de vida y trabajo de las personas afectadas). Desde esta premisa, una de las tesis centrales que se plantea en el presente estudio es que *no existe un patrón uniforme de desarrollo del trabajo no declarado*. Una afirmación cuya corolario político es la necesidad de articular enfoques complejos de intervención, que permitan atender a las diversas dimensiones de este fenómeno.

4. El objetivo del presente estudio es realizar una aproximación general al trabajo no declarado<sup>5</sup>. Para ello, en el capítulo primero se realiza una breve delimitación teórica de este fenómeno, sobre la base de la revisión de la literatura especializada sobre el mismo.

El capítulo segundo aborda, a partir de un apartado sobre los métodos de medición y una referencia al ámbito internacional, la situación de este fenómeno en España. Tomando como referencia los estudios más recientes sobre el tema, no se busca tanto ofrecer una medición cuantitativa alternativa –que en todo caso presentaría igualmente restricciones– como una caracterización de los principales rasgos del trabajo no declarado en España, que permita delimitar ámbitos y elementos de actuación.

El capítulo tercero plantea, a partir de una breve referencia a las iniciativas políticas desarrolladas en esta materia en el ámbito europeo y español, una serie de criterios y ámbitos de actuación para la prevención y reducción del trabajo no declarado. El estudio se completa, por último, con un apartado donde se recogen las referencias bibliográficas utilizadas para su elaboración.

En definitiva, con este estudio se quiere aportar reflexiones y propuestas que contribuyan al debate público sobre el empleo irregular en España. Un debate en el que las diferentes partes implicadas comparten algunos criterios comunes, pero también posiciones significativamente diferenciadas e incluso contrapuestas, como se ha puesto de relieve con motivo del reciente plan extraordinario adoptado por el gobierno.

## **I. EL FENÓMENO DEL TRABAJO NO DECLARADO**

### **1. Concepto**

5. Los organismos internacionales han elaborado diferentes conceptos para referirse al trabajo no declarado o a sus denominaciones equivalentes (como el empleo sumergido o irregular).

Así, entre las definiciones de referencia cabe señalar en primer lugar la acuñada por la Comisión Europea (CE), que entiende por trabajo no declarado “cualquier actividad retribuida que sea legal en cuanto a su naturaleza pero que no sea declarada a las autoridades públicas, teniendo en cuenta las diferencias en el sistema regulador de los Estados miembros” (Comisión Europea, 1998 y 2007). Aplicando esta definición, quedarían excluidas las actividades delictivas y el trabajo no cubierto por el marco normativo habitual cuya declaración a las autoridades públicas no sea obligatoria, como las actividades realizadas dentro de la economía del hogar.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) propone una definición similar, utilizando el término de trabajo oculto para referirse a trabajo “que a pesar de no ser ilegal en sí, no ha sido declarado ante una o más autoridades administrativas” (OCDE, 2004).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) enmarca por su parte el TND en el concepto más amplio de economía informal, definido como “toda actividad económica realizada por el trabajador y una unidad económica que – por la ley o en la práctica – no está cubierto, o está insuficientemente cubierto por un arreglo formal” (OIT, 2002). Esta definición incluye el concepto de trabajo no declarado tal como lo entiende la CE y además incluye al trabajador que a veces se encuentra fuera del ámbito de aplicación de la legislación laboral (por ejemplo, el trabajador doméstico o agrícola).

Finalmente, es necesario distinguir el trabajo no declarado de la economía sumergida, en la medida en que ésta –como ya se ha apuntado– incluye tanto actividades legales no declaradas a las Autoridades, como actividades ilegales. Una distinción relevante tanto a efectos metodológicos –por sus implicaciones en las estimaciones del trabajo no declarado– como de intervención.

6. Un elemento relevante a tener en cuenta es que la diferenciación entre trabajo declarado y no declarado es una construcción social, que puede adoptar por tanto diferentes formas en base al contexto espacial y temporal. Ello se pone de manifiesto comparando la definición legal de trabajo no declarado entre los distintos países, que en términos generales presenta diferencias significativas.

A modo ilustrativo, el ordenamiento jurídico alemán admite una gran cantidad de trabajo informal remunerado efectuado en el hogar o entre personas conocidas; este trabajo no es considerado como trabajo no declarado ni es sancionado bajo la ley de Alemania. Y en otro país como Dinamarca, en cambio, el trabajo no declarado cubre un área más amplia de transacciones laborales, e incluye cualquier tipo de actividad productiva pagada en efectivo o en especie que no se ha declarado (Pfau-Effinger, 2009).

Es diversidad lleva consigo consecuencias importantes en cuanto a la fiscalización del cumplimiento de la ley sobre el trabajo no declarado por parte de los inspectores del trabajo en el ámbito comunitario (Vega, 2010).

## 2. Factores determinantes

7. Los estudios tradicionales sobre el trabajo no declarado han abordado este fenómeno desde el enfoque de las teorías de la modernización. La tesis básica planteada es que el empleo irregular o informal es un “atraso” propio de épocas pasadas o de países “subdesarrollados”, en la medida en que estaría vinculado a formas de producción que ya no tienen lugar en el contexto de las sociedades modernas<sup>6</sup>. Una afirmación que no se sostiene sin embargo empíricamente cuando se constata, a través del análisis comparado, la persistencia e incluso el crecimiento del trabajo no declarado en las sociedades más “avanzadas”.

8. El trabajo no declarado no es por tanto una “anomalía”, sino un fenómeno que registra en la actualidad una presencia significativa en los países con mayores niveles de renta de la OCDE. En este sentido, es posible apuntar diferentes factores generales que contribuyen a explicar la existencia del TND en las sociedades con un mayor grado de desarrollo económico y social<sup>7</sup>.

Así, un primer factor tiene que ver con los *cambios registrados en el modelo tipo de empresa fordista* en largas líneas de desintegración vertical y cadenas de subcontratación, para hacer la producción más flexible, y aumentar la capacidad de innovación y de adaptación a determinadas situaciones y fluctuaciones del mercado. Unos procesos que han potenciado –y se han apoyado a su vez– en cambios sustanciales a nivel laboral como consecuencia de la diversificación del empleo, las nuevas formas de organización y prestación del trabajo y la creciente flexibilización de las relaciones jurídicas laborales.

Las repercusiones de todo ello han sido notables, pudiendo destacarse particularmente dos a los efectos del presente estudio<sup>8</sup>: por un lado, la profundización en la segmentación de los mercados de trabajo, cuyo resultado es la conformación de un continuo económico que va desde el núcleo central de las empresas –donde los trabajadores disfrutan de mejores condiciones laborales sobre una ventaja comparativa, sea cualificación, capacidad de acción colectiva, historia profesional...–al extremo inferior donde se sitúa un elevado número de empleos atípicos. En este sentido, el empleo irregular puede considerarse como la extensión del empleo precario o, de forma equivalente, como polo extremo de la segmentación del mercado de trabajo.

Por otro lado, la fragmentación de los ciclos de vida personales en el trabajo –particularmente en los niveles más bajos de las escalas profesionales– con permanentes entradas y salidas del empleo regular, cambios de ocupación y utilidades ambiguas o directamente fraudulentas de las disposiciones normativas y contractuales (falsos becarios, falsos autónomos, etc.). Una situación que afecta con especial intensidad a determinados colectivos –como inmigrantes y jóvenes– tanto en situaciones de crisis como, es importante señalarlo, en etapas de expansión de la actividad económica.

Un segundo factor que ha contribuido a impulsar el TND es la *creciente demanda de servicios personalizados* por parte de unidades de convivencia y particulares, como consecuencia de cambios sociales y demográficos registrados en las últimas décadas (tales como la creciente incorporación de las mujeres al empleo asalariado, el envejecimiento de la población y la intensificación del fenómeno migratorio). Unos servicios que requieren del uso intensivo de mano de obra que, en muchos casos, se emplea de forma irregular.

Finalmente, se ha destacado asimismo la *incidencia de la extensión de las tecnologías de la información y las comunicaciones*, que han favorecido –particularmente en el sector servicios– nuevos sistemas de organización del trabajo que no encajan en las categorías tradicionales de subordinación y dependencia que conforma la relación salarial.

9. Además de los elementos generales apuntados, se han destacado otro tipo de factores que permitirían a explicar el mayor o menor nivel de desarrollo del trabajo no declarado en los distintos países.

La mayoría de los estudios sobre la materia suele resaltar la importancia del *marco institucional de regulación de la actividad económica* de cada país. Así, desde el enfoque neoliberal –predominante en ámbitos empresariales e institucionales– el argumento básico que se plantea es que el desarrollo de la economía sumergida y el empleo irregular está fundamentalmente asociado al elevado nivel de impuestos y cotizaciones a la seguridad social, combinado con una regulación rígida de las actividades económicas y muy particularmente la imposición de restricciones a las empresas en materia laboral (por ejemplo, la reducción obligada de la jornada de trabajo o la jubilación anticipada). A ello se sumaría el excesivo peso de gastos generales y de procedimientos administrativos, especialmente para las pequeñas empresas que inician su actividad (por ejemplo para registrarse como proveedor o para formalizar una relación laboral).

De acuerdo con esta tesis, los individuos y las empresas crean la “economía informal” para eludir la regulación legal y establecer de este modo el libre mercado “real”. El problema principal no sería por tanto el TND en sí mismo, sino las restricciones de la economía formal que fuerza a las empresas y las personas a escapar a la “economía informal”. El corolario político de este argumento es que la mejor vía para incentivar el afloramiento de la economía sumergida sería promover una mayor liberalización de la actividad económica, incluyendo medidas como la reducción de los impuestos y las contribuciones empresariales a la seguridad social, y la disminución de los estándares en materia de derechos sociolaborales<sup>9</sup>.

El análisis comparado pone de manifiesto, sin embargo, las debilidades de estos argumentos. A modo de ejemplo, los Estados del norte de Europa –que se han caracterizado históricamente por un mayor desarrollo del estado del bienestar– registran porcentajes de economía sumergida sensiblemente inferiores a los del sur<sup>10</sup>.

Tampoco parece existir una relación unívoca y simple entre bajos niveles impositivos y reducción del fraude fiscal, en la medida en que también en países con impuestos bajos se llevan a cabo actividades no declaradas (Comité Económico y Social Europeo, 2005). Y del mismo modo, no está demostrada la relación entre el volumen de economía



sumergida y el de las cotizaciones sociales, como se pone de manifiesto por ejemplo en España, un país con un volumen de economía sumergida entre los más altos de la UE, y con un nivel de costes laborales –salarios más cotizaciones sociales– inferior a la media comunitaria (a pesar que en el contexto de la crisis se haya producido en España un aumento de los niveles salariales medios debido al efecto de composición generado por la notable destrucción de empleos de baja cualificación)<sup>11</sup>.

Además del marco institucional, se han destacado en la literatura especializada otros factores que pueden contribuir a explicar el margen de crecimiento de la economía sumergida y el empleo irregular. Por ejemplo las *características del modelo productivo*, especialmente en relación a aspectos como el minifundismo empresarial, la especialización en determinadas actividades donde el TND tiene especial relevancia, o el predominio de modelos de gestión empresarial basados en la competencia vía reducción de costes y de precios.

Asimismo, se apunta la incidencia de *factores de tipo cultural* que pueden fomentar una cierta comprensión o aceptación social de la economía informal, particularmente en determinados ámbitos de actividad donde el empleo irregular es percibido a menudo como un intercambio de servicios que no necesita ser declarado (limpieza, trabajo estacional agrícola, etc.).

Finalmente, suele señalarse la influencia de la *situación general de la economía de un país* en la evolución –aumento o disminución– y tamaño de este fenómeno. La tesis más extendida es que los escenarios de crisis favorecen el desarrollo de la economía sumergida y el empleo irregular debido a que puede aumentar la intención de ocultamiento de parte o la totalidad de la actividad económica, como forma de paliar las dificultades que sufren los diferentes agentes implicados en el desarrollo de la misma.

No obstante, un análisis en mayor detalle apunta la necesidad de matizar esta afirmación por una doble razón: por un lado, porque en las etapas iniciales de una crisis puede producirse una disminución del empleo irregular debido a la caída de la actividad de sectores productivos que registraban un elevado volumen del mismo<sup>12</sup>. Y por otro, porque los ciclos de expansión económica pueden asimismo impulsar el crecimiento del empleo irregular, especialmente para determinados colectivos (como inmigrantes y jóvenes).

### **3. Motivaciones de los agentes**

**10.** Un elemento igualmente relevante para la comprensión del trabajo no declarado es el análisis del comportamiento de los diferentes agentes económicos que intervienen en la actividad. Más concretamente: de las motivaciones que permiten explicar la decisión de trabajar de forma sumergida o irregular.

El argumento más extendido sobre esta cuestión es que la razón principal que mueve a empresarios, trabajadores y consumidores a participar en actividades no declaradas es la económica. Partiendo del supuesto de que en general el objetivo que orienta el comportamiento de los agentes que componen la oferta en las economías de mercado es la maximización de su beneficio neto, la decisión de participar en una situación laboral irregular se podría interpretar a través del resultado –que se añadiría en su caso a la

función de maximización clásica— de una función de coste-beneficio, donde se evaluarían los factores de uno y otro signo que intervienen en la misma.

En términos más simples: la razón principal de un agente económico para participar de una actividad irregular sería la valoración de que los beneficios de esta decisión compensan los posibles costes de la misma. A modo ilustrativo, desde la perspectiva empresarial se tendrían que sopesar los diferentes costes de emplear trabajadores de forma irregular —desde la penalización o sanción a la menor productividad— con los beneficios que conlleva esta ocultación, tales como la elusión de las obligaciones fiscales a la posibilidad de una mayor flexibilidad organizativa y laboral (cuadro I.1).

**Cuadro I.1. Función coste-beneficio de la ocultación en la perspectiva empresarial**

<b>Costes de la ocultación</b>	<b>Beneficios de la ocultación</b>
<p>1. Penalización por incumplimiento de normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Económica (multas, recargos, etc.).</li> <li>- Penal (cárcel, inhabilitación, etc.).</li> </ul> <p>La probabilidad de incurrir y la cuantía de estos costes dependen de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Normativa sobre penalizaciones (formas, cuantía, etc.).</li> <li>- Eficacia en el funcionamiento de los mecanismos de inspección y sanción (a mayor eficacia, mayor coste).</li> <li>- Moralidad fiscal (mayor o menor reprobación del entorno social) afecta a la eficacia de los organismos de inspección e introduce un coste variable de orden moral -subjetivo- no mensurable.</li> </ul> <p>2. Menor acceso a beneficios sociales, subvenciones, etc.</p> <p>3. Menor productividad por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Menor capitalización de las empresas.</li> <li>b) Menor rendimiento del trabajo (por condiciones laborales, a veces compensadas por mayores incentivos pecuniarios).</li> <li>c) Menores economías de escala (por menor dimensión).</li> </ul> <p>4. Dificultad de acceso a mercados extra-locales (nacional e internacional).</p> <p>5. Dificultad de acceso a financiación externa.</p> <p>6. Costes de ocultación (instalaciones específicas, asesorías, etc.)</p>	<p>1. Menor o nula carga fiscal sobre transacciones y/o rentas generadas (incluyendo cotizaciones a la Seguridad Social).</p> <p>2. Beneficio de uso de bienes públicos y de algunas prestaciones sociales de carácter universal -sanidad, educación, etc.-</p> <p>3. Menores o nulos costes derivados de la regulación administrativa -normas sanitarias, de ordenación urbanística, ...-</p> <p>4. Mayor flexibilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizativa y productiva -movilidad física-</li> <li>- Laboral -interna y externa-</li> </ul> <p>5. Costes laborales unitarios reducidos.</p>

Fuente: Santos M. Ruesga, “Economía sumergida y fraude fiscal”. Actualidad Tributaria, 30 septiembre 1994. Citado en CES (1999).

En cuanto a los trabajadores asalariados, desde este enfoque la decisión de aceptar un empleo irregular comportaría evaluar las ventajas de disfrutar una mayor renta actual frente a los inconvenientes de una menor renta futura (bien al final de su vida laboral, bien por la ocurrencia de algún suceso que interrumpa la percepción del salario, como la incapacidad o el desempleo).

11. Las interpretaciones sobre las motivaciones de los agentes basadas en el enfoque apuntado ofrecen una visión en exceso simplificadora, en la medida en que parten del supuesto de que el desarrollo del trabajo no declarado tiene lugar a través de una lógica uniforme o singular. Algunos enfoques más recientes plantean como hipótesis alternativa, en cambio, la existencia de diversas lógicas del empleo irregular, que obedecerían a motivaciones y estrategias diferenciadas de los agentes implicados.

En este sentido, resulta especialmente interesante la propuesta elaborada desde una perspectiva sociológica por Pfau-Effinger, en la que distingue tres tipos ideales –en el sentido weberiano del término– de trabajo no declarado (Pfau-Effinger, 2009):

- El tipo “*Escapar de la pobreza*” (*Poverty Escape*): se define como el trabajo no declarado que es suministrado por los trabajadores con el objetivo inmediato de evitar la pobreza extrema y, como tal, ofrece su principal fuente de ingresos. Es particularmente común entre aquellos grupos de población que tienen barreras para acceder a un empleo formal, sean de tipo personal –por ejemplo, el bajo nivel de formación– o en algunos casos de tipo legal (como las personas inmigrantes en situación administrativa irregular).
- El tipo “*Pluriempleo*” (*Moonlighting*): consiste en el “segundo trabajo” de trabajadores cualificados, principalmente artesanos o profesionales, y es en muchos casos sobre la base de trabajo por cuenta propia no registrados en una relación contractual basada en el mercado. Es un tipo ejercido principalmente por hombres, ya que implica un uso extensivo de tiempo de trabajo remunerado en contextos donde las horas de trabajo para las mujeres son a menudo restringido debido a su responsabilidad en los asuntos del hogar y cuidados.
- El tipo “*Orientado a la solidaridad*” (*Solidarity Orientated*): Este tipo de trabajo no declarado se basa en el intercambio de servicios entre personas conocidas, tales como familiares, amigos y vecinos. La motivación principal es el apoyo mutuo dentro de las redes sociales, y no tanto la ganancia monetaria. Puede basarse en el trabajo llevado a cabo por dinero o por el pago en especie. A diferencia de los dos tipos anteriores, que son actividades basadas en el mercado con el objetivo de obtener beneficios económicos, este tipo de trabajo no declarado es más similar en sus características principales a la ayuda mutua no remunerada.

El contraste empírico de estos tres tipos permite identificar sus principales características, así como los factores económicos, sociales y políticos que explican su mayor o menor desarrollo en diferentes países europeos (siempre desde la premisa que se trata de tipos ideales, que por tanto no se dan de forma “pura”)<sup>13</sup>.

Asimismo, permite delimitar diferentes motivos de los distintos agentes económicos involucrados en el trabajo no declarado –tanto desde la perspectiva de la demanda como

de la oferta– ofreciendo así una visión más rica y compleja del desarrollo de este fenómeno que la realizada por los enfoques más convencionales (cuadro I.2).

**Cuadro I.2. Tipos de trabajo no declarado**

<b>Tipo ideal</b>	<b>Campo de empleo</b>	<b>Motivos de oferta</b>	<b>Motivos de demanda</b>
Tipo 1: Escapar de la pobreza	Basado en el trabajo dependiente (o formas precarias de autoempleo) como vía principal de ingresos de los trabajadores  Utilizado por empresas y hogares	Estrategia de trabajadores para escapar de la pobreza, y que tienen barreras para acceder a un empleo regular que les facilite ingresos por encima del nivel de pobreza	<u>Empresas:</u> estrategia de reducción de costes, que utilizan empleo irregular para tareas que requieren baja cualificación  <u>Hogares privados:</u> estrategias de ahorro de costes en hogares con ingresos suficientes, para utilizar empleo irregular en actividades como el servicio doméstico o los cuidados
Tipo 2: Pluriempleo	Autoempleo como trabajo complementario al empleo formal  Utilizado sobre todo por hogares privados, aunque también por pequeñas empresas	Obtener ingresos extra para la compra de bienes y servicios no básicos, sin pagar impuestos ni contribuciones a la seguridad social	Estrategia de reducción de costes de hogares privados y pequeñas empresas, como respuesta a la oferta de profesionales y artesanos que buscan un trabajo adicional
Tipo 3: Orientado a la solidaridad	Apoyo mutuo en redes sociales, a cambio de dinero o pago en especie	Ofrecer apoyo a otras personas en redes sociales, más que la ganancia monetaria  Bajo grado de aceptación de la obligación de pagar impuestos y cotizaciones sociales en las redes sociales	Obtener ayuda de otras personas dentro de las redes sociales

Fuente: Pfau-Effinger (2009).

En suma, el análisis realizado permite apuntar como conclusión que el trabajo no declarado es un fenómeno complejo en relación a sus factores determinantes, y que además obedece a motivaciones y estrategias diferenciadas de los agentes involucrados. Ello plantea como consecuencia la necesidad de rehuir enfoques simplistas de intervención y la necesidad en cambio de articular políticas que incidan tanto en el lado de la oferta como de la demanda.

#### 4. Características

12. La diversidad del trabajo no declarado se pone de manifiesto no sólo en los factores que determinan su crecimiento y tamaño, o en las motivaciones y estrategias de los agentes involucrados, sino asimismo en las características de su desarrollo.

12.1. Así, un primer elemento diferenciador tiene que ver con los *supuestos de fraude* tipificados legalmente en el ordenamiento jurídico, y cuyo análisis comparado pone de manifiesto una notable heterogeneidad, en la medida en que la naturaleza del trabajo no declarado y los agentes involucrados varían de un país a otro. Por ejemplo, en algunos países la no institución de la declaración incluye la forma de ocultar salarios, o en otros casos la de contratar a trabajadores no declarados que continúan percibiendo los beneficios del desempleo. En otros países, la principal preocupación es la práctica de contratar a trabajadores sin un permiso de trabajo vigente, y en otros el trabajo independiente falso (Vega, 2010).

12.2. El trabajo no declarado presenta también una *dimensión sectorial* cuya concreción registra igualmente variaciones en los distintos países. No obstante, la Comisión Europea delimitó en su momento tres grandes grupos de sectores especialmente afectados por este fenómeno en la mayoría de los Estados miembro (Comisión Europea, 1998)

- *Sectores tradicionales*, como la agricultura, la construcción, el comercio al por menor, la restauración o servicios domésticos, caracterizados por una producción que utiliza mucha mano de obra y circuitos económicos locales. El sector de la construcción con frecuencia tiene un alto nivel de subcontratación, con un control público limitado; en el sector de la hostelería/restauración/servicios de alimentación también resulta difícil controlar a muchos pequeños negocios en lo que se refiere al volumen de ventas y a sus empleados; los servicios privados dependen en gran medida de las tradiciones y la aceptación cultural, y es cierto que para algunos servicios personales no existen puestos de trabajo formales.
- *Sectores de manufacturas y servicios empresariales*, donde el factor principal de competencia reside en los costes. Por ejemplo, en la Europa meridional se considera que el sector textil, con sus posibilidades de trabajo a domicilio, se ve especialmente afectado por el trabajo no declarado.
- *Sectores innovadores modernos*, en los que el uso de las comunicaciones electrónicas y los ordenadores facilitan la contratación y realización de servicios en lugares diversos, lo que permite la no declaración de estas actividades.

12.3. Las situaciones de empleo irregular pueden registrar diferencias asimismo en función del *tamaño de las empresas*. En este sentido, aunque el trabajo no declarado puede desarrollarse en empresas de todas las dimensiones, suele registrarse con una cierta frecuencia entre las pequeñas y medianas empresas (PYMES), particularmente entre las que desarrollan su actividad en servicios caracterizados por el uso intensivo de mano de obra de baja cualificación.

Ello conlleva un notable perjuicio para las PYMES que cumplen con la normativa legal, que incluso en muchos casos se ven abocadas a procesos de reestructuración –e incluso

su desaparición— ante la incapacidad de afrontar la competencia desleal basada en el *dumping* social ejercida por otras empresas y/o trabajadores por cuenta propia (cuadro I.3)

### **Cuadro I.3. Percepción sobre la economía sumergida y el trabajo no declarado de representantes de PYMES**

"La existencia de la economía sumergida tiene una gran influencia sobre el funcionamiento de las PYME. La economía informal está socavando actualmente los procesos macro-económicos y la política para PYMEs del gobierno "(Entrevista Informe Hungría)

"Como consecuencia el autoempleo puede ser considerado como una alternativa más barata a un empleo regular - a menudo el trabajador por cuenta propia hace exactamente el mismo trabajo que si fueran empleados asalariados a tiempo completo. La única y más importante, diferencia es que emiten facturas y no figuran en la nómina de la empresa, por lo tanto sus salarios no aumentan el costo de personal"(Entrevista Informe Polonia)

"El representante de los empresarios destaca la dificultad de competir en costes en los mercados sobre la base de "salarios bajos y ninguna jornada adecuado", así como el procedimiento de licitación para la subcontratación de partes de fabricación en la industria de la industria del automóvil, metal, y química. La selección del contratista sólo se basa en los precios, es decir, el proveedor que ofrece el servicio más barato se adjudica el contrato"(Entrevista Informe España)

Fuente: Voss (2007)

Del mismo modo, es importante tener en cuenta la *variable territorial*; máxime considerando la diversidad de características económicas, productivas, laborales, institucionales e incluso sociales y culturales que diferencian los distintos territorios, incluso dentro de un mismo Estado.

**12.4.** Finalmente, otro elemento diferenciador especialmente relevante tiene que ver con los *colectivos afectados*, en una doble dimensión: la situación laboral de los trabajadores; y sus características personales.

(a) En relación a la *situación laboral*, el trabajo no declarado puede afectar a diferentes grupos de personas:

- *Ocupadas asalariadas.* Pueden señalarse distintos supuestos: personas que realizan otras actividades no declaradas además de su empleo formal; personas que en su trabajo regular realizan horas extraordinarias no pagadas, personas que en su trabajo regular cobran sobresueldos "en mano", etc.
- *Ocupadas por cuenta propia.* En este caso se registran asimismo diferencias significativas: desde el profesional liberal que no quiere declarar unos ingresos elevados, al falso autónomo económicamente dependiente situado en la cadena de subcontratación de una empresa.
- *Desempleadas.* Los riesgos de participar en el trabajo no declarado podrían ser más altos para estas personas, especialmente las que reciben un subsidio de desempleo,

sobre todo si éste depende de la búsqueda activa de trabajo o de la participación en actividades de formación. Por otra parte, es posible que se les ofrezca un trabajo a condición de que permanezca no declarado, y su capacidad de resistencia es escasa, particularmente si el subsidio de desempleo es bajo. No obstante, cuanto más dure el desempleo, más disminuirán las posibilidades de desempeñar un trabajo no declarado.

- *Inactivas*. En este grupo se pueden incluir desde jóvenes trabajan con becas utilizadas de forma fraudulenta por las empresas, hasta personas jubiladas de forma anticipada o dedicadas a las tareas del hogar.

(b) En cuanto a las *características personales*, existen algunos grupos de población que presentan una mayor situación de precariedad social y por tanto un riesgo más elevado de recaer en el empleo sumergido, así como una mayor vulnerabilidad ante la violación de sus derechos.

Así, un grupo especialmente frágil lo constituye el colectivo de trabajadores inmigrantes y –de forma más acentuada– las personas que se encuentran en situación administrativa irregular. Las razones de ello son diversas (Vega, 2010):

- La vulnerabilidad y la falta de familiaridad percibidas por los inmigrantes – sobre todo los que tienen un estatus irregular– frecuentemente se asocia con su empleo en condiciones debajo del estándar y en actividades, puestos y lugares de trabajo donde las normas y/o su cumplimiento son débiles o no existentes.
- En ocasiones, los inmigrantes suelen tener poco o menor conocimiento de las normas legales, no entienden adecuadamente el/los idioma(s) del país receptor, y pueden haber recibido muy poca capacitación o educación formal.
- La existencia mayoritaria de acuerdos de trabajo informales, irregulares y/o indocumentados deja a muchos trabajadores inmigrantes con poca o ninguna base para sostener una reclamación por el pago salarial. Esto suele agravarse por las diferencias significativas entre las condiciones y tasas de remuneración prometidas al contratar a la persona y aquellas impuestas una vez que el trabajador llega al lugar del empleo en el país de destino. A veces se emiten contratos de empleo falsos durante la etapa de contratación, que son sustituidos luego por contratos conteniendo condiciones menos favorables en la etapa final del empleo. Los temas relacionados incluyen, horas extraordinarias impagas, horarios de trabajo excesivos, falta de descansos y/o días de descanso y otros.
- Los inspectores de trabajo informan sobre las dificultades de asegurar el cumplimiento en las cadenas de subcontratación. En los sectores económicos en los que la subcontratación es común y con una presencia significativa de trabajadores inmigrantes, tales como la construcción o los servicios de limpieza, frecuentemente se cierra la pequeña empresa simplemente para abrirla en otro lugar.

En cuanto a otras características personales, otro colectivo sobre el que se ha prestado una especial atención en los últimos años es el de las personas jóvenes. La razón es que la situación laboral de este colectivo se caracteriza en términos generales por un mayor grado de precariedad, que entre otros aspectos se manifiesta en la fragmentación de los

ciclos de vida personales en el trabajo, con permanentes entradas y salidas del empleo regular hacia situaciones variadas de trabajo no declarado (becas, prácticas, etc.).

Considerando por último la dimensión de género, diversos estudios coinciden en apuntar que –si bien las mujeres no están sobre representadas cuantitativamente en el TND– en cambio ocupan en general una posición más débil o precaria. Particularmente, en el caso de las mujeres que trabajan de forma irregular para hogares privados en la ayuda a los quehaceres domésticos y/o el cuidado de otras personas, cuya actividad presenta serias dificultades de control para la inspección de trabajo.

## 5. Efectos

**13.** El fraude en las actividades económicas, incluido el fraude tributario, el laboral y a la Seguridad Social, tiene graves consecuencias negativas para la sociedad en general y para los trabajadores en particular.

Así, el fraude afecta en primer lugar a las finanzas públicas, ya que comporta un menor volumen de recaudación. Esto condiciona una reducción del nivel de servicios públicos que se pueden ofrecer a los ciudadanos o, en su caso, un aumento –poco sostenible a medio plazo– del endeudamiento público. Se trata de una manifestación de insolidaridad que perjudica a los contribuyentes cumplidores que reciben menos beneficios y servicios de los que podrían recibir, y por tanto supone un ataque a la generalidad, la equidad y la justicia del sistema tributario y de la seguridad social.

El fraude distorsiona asimismo la competencia entre las empresas, situando en desventaja a las que cumplen correctamente con sus obligaciones legales. El empleo sumergido puede considerarse así como una forma de *dumping* social, que introduce una competencia desleal entre empresas sobre la base de salarios insuficientes y del impago de los beneficios de la seguridad social.

Las repercusiones más negativas del fraude laboral recaen sin embargo en las personas que trabajan de forma sumergida. La Organización Internacional del Trabajo ha señalado que el empleo irregular perjudica seriamente el nivel decente de seguridad que deberían tener los trabajadores respecto de la actividad que desempeñan, principalmente en siete aspectos (OIT, 2002):

- Seguridad del mercado laboral, incluyendo buenas oportunidades de trabajo derivadas de un nivel elevado de empleo resultante de políticas macroeconómicas adecuadas.
- Seguridad del empleo: protección contra el despido arbitrario, reglamentación de la contratación y del despido, estabilidad en el empleo compatible con el dinamismo económico.
- Seguridad ocupacional: este aspecto implica implantarse en un segmento profesional o carrera, y tener la oportunidad de consolidar un sentimiento de pertenencia mediante el propio perfeccionamiento.



- Seguridad en el trabajo: protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales mediante normas de salud y seguridad, la regulación del tiempo de trabajo, etc.
- Seguridad para el desarrollo de las competencias: amplias oportunidades para adquirir y mantener calificaciones profesionales mediante métodos innovadores, así como aprendizaje y formación en el empleo.
- Seguridad del ingreso: obtención de ingresos adecuados.
- Seguridad de representación: protección del derecho a la representación colectiva en el mercado de trabajo a través de los sindicatos y de las organizaciones de empleadores independientes, así como de instituciones de diálogo social.

Por último, es importante además tener en cuenta como ya se ha señalado que existen grupos de trabajadores que –por su mayor nivel de precariedad social– son más vulnerables ante las consecuencias negativas del trabajo no declarado. Ello plantea importantes retos a la hora de asegurar la tutela de sus derechos, tanto para las Administraciones Públicas como para las organizaciones sindicales que ostentan la función de representación y defensa de los derechos de los trabajadores (cuadro I.4).

**Cuadro I.4. La organización de los trabajadores de la economía informal: los desafíos para los sindicatos**

- Los trabajadores de la economía informal no constituyen un grupo uniforme y pueden tener claras diferencias de intereses entre ellos.
- Pueden no compartir intereses comunes con el grueso de los sindicalistas actuales. Los lazos étnicos, familiares y de parentesco pueden ser más fuertes entre estos trabajadores que la solidaridad de la clase trabajadora.
- Suelen estar tan atrapados en la lucha diaria por la supervivencia que no son propensos a unirse a acciones colectivas, sobre todo cuando no ven de qué manera dicha acción o la afiliación a un sindicato pueden ayudarles a solucionar sus problemas prácticos y necesidades básicas.
- La gran precariedad de su trabajo implica que a menudo tienen demasiado miedo de perder su trabajo como para afiliarse a un sindicato. Es importante tener en cuenta que con frecuencia hay barreras jurídicas que impiden la organización sindical en la economía informal.
- Para los sindicatos puede ser difícil ponerse en contacto y movilizar a los trabajadores informales, especialmente los que trabajan a domicilio y en microempresas, pues organizar campañas puede ser caro, difícil y exigir mucho tiempo y recursos.

Fuente: OIT (2002).

**Cuadro I.4. La organización de los trabajadores de la economía informal: los desafíos para los sindicatos (continuación)**

- Los sindicatos pueden encontrar difícil mantener a estos trabajadores afiliados debido a la precariedad de su empleo y tendrían que considerar, por consiguiente, si es eficaz utilizar sus recursos humanos y económicos tratando de organizar a estos trabajadores.
- Muchos sindicatos no han probado estrategias para organizar a estos trabajadores.
- Los actuales afiliados pueden no ver las razones para organizar a estos trabajadores y poner objeciones a los cambios necesarios en políticas y atribución de recursos requeridos para acceder a ellos. El desafío para los sindicatos es acceder a nuevos grupos sin perder su base tradicional

Fuente: OIT (2002).

## II. APROXIMACIÓN AL TRABAJO NO DECLARADO

### 1. Métodos de medición

14. La medición de actividades que por su propia naturaleza irregular permanecen ocultas presenta lógicamente serias restricciones. No obstante, en la literatura especializada se han planteado diversos métodos para tratar de cuantificar este fenómeno, que en términos generales se han centrado en el cálculo de la economía sumergida (en relación a la economía regular, generalmente estimada a través del Producto Interior Bruto oficial).

Los distintos métodos utilizados pueden agruparse en dos tipos: directos e indirectos<sup>14</sup>.

14.1. Los métodos *directos* buscan estimar el tamaño de la economía sumergida mediante encuestas directas a los agentes económicos. Ello tiene como principal ventaja la información que pueden ofrecer sobre el tipo de actividades irregulares y los motivos de los agentes, particularmente en el caso de aquellas economías donde este fenómeno está extendido y poco estudiado. Los métodos directos presentan sin embargo una serie de inconvenientes relevantes, tales como el coste monetario de la realización de encuestas, la dificultad de diseñar muestras representativas, la baja tasa de respuestas, y –en especial– la falta de cooperación de los agentes entrevistados (en la medida en que serán reacios a declarar sobre actividades irregulares, o a dar una estimación precisa de las mismas)<sup>15</sup>.

14.2. Los métodos *indirectos* están basados en el análisis de datos macroeconómicos y tienen como rasgo común su pretensión de alcanzar una estimación del volumen de la economía sumergida partiendo del conocimiento del comportamiento de una o más variables observadas, y algún supuesto más o menos restrictivo acerca de la relación que liga a éstas con la economía sumergida. Estos métodos presentan diversas ventajas, como la facilidad de cálculo; el bajo coste relativo de adquisición de la información y la posibilidad de efectuar comparaciones a nivel internacional. No obstante, también presentan algunas debilidades en función del tipo de método, destacándose como principal inconveniente común que no permiten diferenciar las actividades legales no declaradas de las ilegales, lo que induce a una sobreestimación del fenómeno.

Los métodos indirectos pueden a su vez subdividirse en dos tipos: monetarios y no monetarios.

Los estudios basados en métodos *monetarios* parten de la hipótesis de que las transacciones llevadas a cabo en el ámbito de la economía sumergida se realizan principalmente con activos monetarios muy líquidos, cuya característica principal es la de no dejar constancia de la existencia de dicha transacción. Este enfoque analiza el efecto que ejerce la presencia de economía sumergida sobre el volumen de transacciones reales y su contrapartida monetaria. En este sentido, existen diversos métodos de este tipo:

- *Ratio efectivo-depósitos*. Este método se basa en la premisa de que la proporción entre el efectivo en manos del público y el volumen de depósitos bancarios es constante en el ámbito económico regular, con lo que las variaciones de este ratio se asocian a la economía sumergida.

- *Ratio efectivo-depósitos modificado*. Es una variante del método anterior, que parte del supuesto de que un incremento del tamaño de la economía sumergida conduce a un aumento de la demanda de dinero. Consiste en la estimación de la demanda de dinero por diversos factores explicativos, entre los que se incluiría, además de los agregados económicos contabilizados, la presión fiscal y la intensidad reguladora. Seguidamente se comparan esa estimación y el cálculo de la demanda de dinero para un determinado período en el que se supone que no existe economía sumergida. La diferencia entre ambas estaría vinculada a la economía sumergida.
- *Método transaccional*. Modifica los anteriores al introducir el supuesto de que el dinero en efectivo no es el único medio de pago en el ámbito de la economía sumergida, sino que los depósitos bancarios son también utilizados.
- *Uso de grandes billetes*. Vincula el incremento en el volumen de actividades irregulares con un uso mayor de papel moneda de alto valor, permitiendo obtener una aproximación a las variaciones de las actividades sumergidas a lo largo del tiempo, a través de los cambios que experimenta la proporción de grandes billetes utilizados respecto al total de efectivo.

Los métodos *no monetarios* pretenden estimar el tamaño de la economía sumergida analizando las trazas o huellas que ésta deja en la economía regular, utilizando para ello diferentes vías:

- *La comparación entre las estadísticas nacionales de renta y gastos declarados*. Este método se basa en la tesis de que las rentas sumergidas recibidas por los sujetos que operan en la economía irregular se reflejan de alguna manera en sus gastos, de tal modo que la diferencia entre gastos e ingresos declarados podría proporcionar una estimación del tamaño de aquella.
- *Estudios sobre el mercado de trabajo*, que estiman la economía sumergida en términos de empleo a través de las diferencias entre las cifras de población activa y la ocupación procedentes de distintas fuentes (por ejemplo, la EPA y las afiliaciones a la Seguridad Social).
- *Método de Indicadores Múltiples y Causas Múltiples*, también conocido como método MIMIC (*Multiple Indicators and Multiple Causes*). En este enfoque se considera que la economía sumergida es una variable latente (no observable) que se determina por un conjunto de variables exógenas observables (causas), y a su vez, la actividad económica sumergida incide sobre otras variables observables (indicadores). Una vez planteada la relación entre las diferentes variables, se estima el modelo a partir de las variables observables (“causa” e “indicadores”) y se aproxima la economía sumergida a partir de un amplio conjunto de variables, la carga fiscal y el grado de regulación, la moralidad fiscal y el control gubernamental respecto al cual el individuo realiza un cálculo de costes de la ocultación, las condiciones del mercado laboral y variables estructurales indicativas del nivel de desarrollo alcanzado por la economía.
- Por último, también se utilizan *métodos fiscales* para estimar el volumen de economía sumergida, utilizando las estadísticas de origen fiscal.

15. La medición del trabajo no declarado presenta por su parte algunos problemas metodológicos específicos. Así, por un lado las definiciones de referencia en el estudio de este fenómeno –como la de la Comisión Europea– excluyen del concepto de trabajo no declarado las actividades que tienen lugar en los hogares privados; un ámbito donde el empleo irregular ha cobrado una singular relevancia en las dos últimas décadas como consecuencia de diversos cambios sociales y demográficos (tales como la creciente incorporación de las mujeres al empleo asalariado, el envejecimiento de la población o la intensificación de los procesos migratorios).

Por otro lado, los métodos de medición más utilizados –como el método MIMIC– se centran en la economía sumergida, que incluye tanto las actividades legales no declaradas como las ilegales. La consecuencia de ello como ya se ha apuntado es que generalmente las cifras de economía sumergida tienen a sobredimensionar el volumen real de trabajo no declarado, y además no dicen mucho sobre sus características socioeconómicas<sup>16</sup>.

## 2. La economía sumergida y el trabajo no declarado en el ámbito de la OCDE

16. Algunos estudios recientes ofrecen estimaciones sobre el volumen y tendencias de la *economía sumergida* en el ámbito de 21 países de la OCDE en la última década, realizadas a partir de la aplicación de métodos de cálculo indirecto (como el método MIMIC)<sup>17</sup>.

Así, los resultados de dichos trabajos permiten delimitar dos dinámicas diferenciadas en el comportamiento de la economía sumergida, asociadas a sendas etapas del ciclo económico: una de largo plazo, desde finales de los años 90 hasta 2008, en la que se constata un descenso medio de 3,5 punto porcentuales en el volumen de la economía sumergida, hasta situarse en un valor del 1,3% del Producto Interior Bruto formal (PIB) al final de este período. Este retroceso se registra en todos los países, y con mayor intensidad en Italia, Bélgica, Suecia y Finlandia, mientras que en el extremo opuesto la caída más suave se produjo en Suiza, Estados Unidos y Austria (tabla II.1).

Esta dinámica experimenta un cambio de signo con el principio de la crisis económica, lo que se traduce en un suave aumento del tamaño de la economía sumergida hasta un valor del 14% en 2010 (datos provisionales). Nuevamente se aprecian algunas diferencias en la evolución seguida por los distintos países, destacando España, Irlanda, Portugal y Reino Unido por el mayor aumento registrado en su volumen de economía sumergida.

**Tabla II.1. Tamaño de la economía sumergida en 21 países de la OCDE. 1999-2010**  
(% sobre PIB oficial)

<b>País</b>	<b>Media 99/00</b>	<b>Media 01/02</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009*</b>	<b>2010*</b>
<b>Alemania</b>	16,0	16,3	17,1	16,1	15,4	15,0	14,7	14,2	14,6	14,7
<b>Australia</b>	14,3	14,1	13,7	13,2	12,6	11,4	11,7	10,6	10,9	11,1
<b>Austria</b>	9,8	10,6	10,8	11,0	10,3	9,7	9,4	8,1	8,5	8,7
<b>Bélgica</b>	22,2	22,0	21,4	20,7	20,1	19,2	18,3	17,5	17,8	17,9
<b>Canadá</b>	16,0	15,8	15,3	15,1	14,3	13,2	12,6	12,0	12,6	12,7
<b>Dinamarca</b>	18,0	17,9	17,4	17,1	16,5	15,4	14,8	13,9	14,3	14,4
<b>España</b>	<b>22,7</b>	<b>22,5</b>	<b>22,2</b>	<b>21,9</b>	<b>21,3</b>	<b>20,2</b>	<b>19,3</b>	<b>18,7</b>	<b>19,5</b>	<b>19,8</b>
<b>Estados Unidos</b>	8,7	8,7	8,5	8,4	8,2	7,5	7,2	7,0	7,6	7,8
<b>Finlandia</b>	18,1	18,0	17,6	17,2	16,6	15,3	14,5	13,8	14,2	14,3
<b>Francia</b>	15,2	15,0	14,7	14,3	13,8	12,4	11,8	11,1	11,6	11,7
<b>Grecia</b>	28,7	28,5	28,2	28,1	27,6	26,2	25,1	24,3	25,0	25,2
<b>Irlanda</b>	15,9	15,7	15,4	15,2	14,8	13,4	12,7	12,2	13,1	13,2
<b>Italia</b>	27,1	27,0	26,1	25,2	24,4	23,2	22,3	21,4	22,0	22,2
<b>Japón</b>	11,2	11,1	11,0	10,7	10,3	9,4	9,0	8,8	9,5	9,7
<b>Noruega</b>	19,1	19,0	18,6	18,2	17,6	16,1	15,4	14,7	15,3	15,4
<b>Nueva Zelanda</b>	12,8	12,6	12,3	12,2	11,7	10,4	9,8	9,4	9,9	9,9
<b>Países Bajos</b>	13,1	13,0	12,7	12,5	12,0	10,9	10,1	9,6	10,2	10,3
<b>Portugal</b>	22,7	22,5	22,2	21,7	21,2	20,1	19,2	18,7	19,5	19,7
<b>Reino Unido</b>	12,7	12,5	12,2	12,3	12,0	11,1	10,6	10,1	10,9	11,1
<b>Suecia</b>	19,2	19,1	18,6	18,1	17,5	16,2	15,6	14,9	15,4	15,6
<b>Suiza</b>	8,6	9,4	9,5	9,4	9,0	8,5	8,2	7,9	8,3	8,3
<b>Media 21 OCDE**</b>	<b>16,8</b>	<b>16,7</b>	<b>16,5</b>	<b>16,1</b>	<b>15,6</b>	<b>14,5</b>	<b>13,9</b>	<b>13,3</b>	<b>13,8</b>	<b>14,0</b>

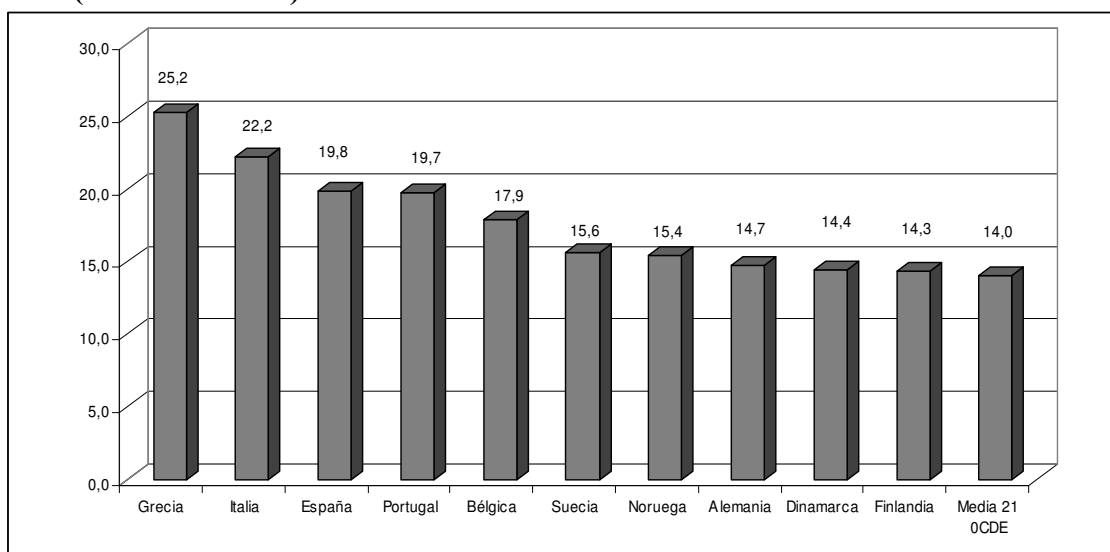
\* Datos provisionales

\*\* Media no ponderada

Fuente: Scheneider, 2010

El análisis de estos datos permite constatar las diferencias existentes en el tamaño de la economía sumergida entre los distintos países. Así, tomando como referencia los datos provisionales de 2010, se registra una diferencia de 17,4 puntos entre los países donde este fenómeno tiene una mayor y menor dimensión. En este sentido, por encima de la media se sitúan 10 países, destacando a la cabeza del ranking Grecia, Italia, España y Portugal con porcentajes entre el 20 y 25% del PIB (gráfico II.1.). En el extremo opuesto, por su parte, se sitúan Estados Unidos, Suiza y Austria.

**Gráfico II.1. Países con un tamaño de la economía sumergida superior a la media. 2010 (% s/PIB oficial).**



Fuente: Elaboración propia a partir de Schneider (2010).

17. La Comisión Europea estimaba en 1998 que el *empleo irregular* representaba como media entre el 7 y el 16 por ciento del PIB de la UE, el equivalente a 10 y 28 millones de puestos de trabajo, o entre el 7% y el 19% del volumen total de empleo declarado (Comisión Europea, 1998).

Una década después, el *Eurobarómetro* publicó los resultados de una encuesta sobre este fenómeno, donde se señalaba que en torno al 11% de la población de la UE 27 admitía haber adquirido bienes o servicios que implicaban trabajo no declarado; un porcentaje que puede considerarse como el límite inferior de este fenómeno en la Unión Europea, y que registra significativas variaciones entre los distintos países.

Los resultados de esta encuesta deben tomarse con precauciones, debido a las restricciones metodológicas de la misma apuntadas por sus propios responsables (desde la baja tasa de respuesta, a la ocultación o falseamiento de la información por los entrevistados). No obstante, más allá de la discutible cuantificación del fenómeno ofrece indicios de interés en relación a algunas características relevantes del mismo, pudiendo destacarse básicamente los siguientes elementos<sup>18</sup>:

- La existencia de un amplio mercado para el trabajo no declarado en toda la UE, en particular en actividades como los servicios domésticos, construcción, servicios personales y hoteles y restauración.
- Las transacciones no declaradas se realizan entre distintos agentes económicos: empresas, hogares y personas particulares.
- Evitar el pago de las cargas fiscales y administrativas constituyen el principal motivo impulsor de este fenómeno.
- La importancia de los “sueldos en mano”, especialmente en el sector de la construcción.

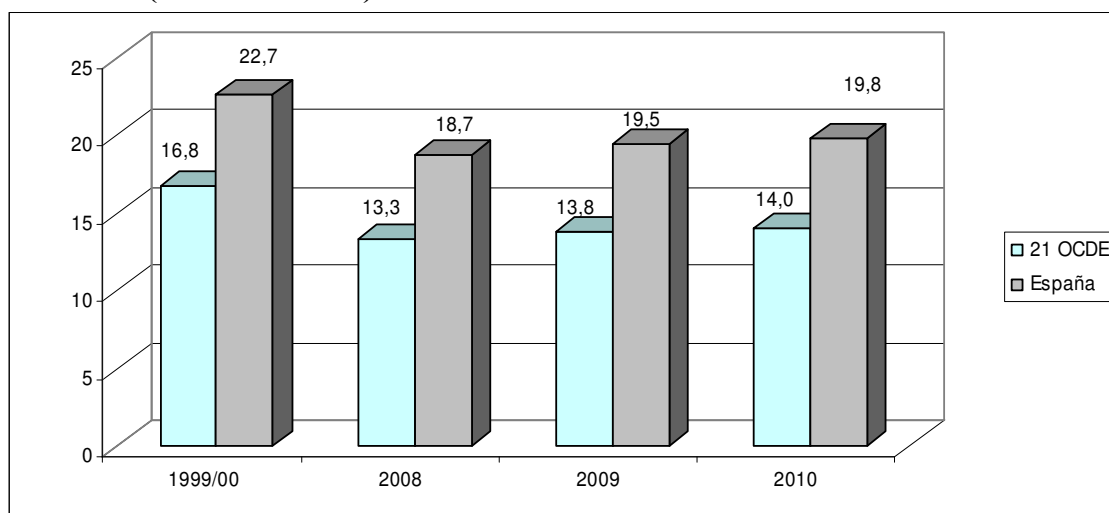
- La predominancia de desempleados, trabajadores por cuenta propia y estudiantes.
- La importancia de la edad, en la medida en que el trabajador no declarado tiende a ser joven.
- La poca importancia de la nacionalidad como factor discriminante. No obstante, los propios autores señalan que esto puede explicarse que los trabajadores inmigrantes –especialmente, aquellos que estaban en una situación administrativa irregular– estaban sub-representados en la encuesta, sugiriendo que la proporción de este colectivo sería superior a la medida.

### 3. La economía sumergida y el trabajo no declarado en España

18. Diferentes estudios, realizados a nivel internacional como nacional e incluso regional, ofrecen estimaciones sobre el tamaño de la economía sumergida en España que –a pesar de la diversidad de métodos de cálculo– permiten tener una visión aproximada de la magnitud de este fenómeno.

Centrando la atención en los trabajos más recientes, el estudio comparado ya comentado en el apartado anterior permite contrastar la dinámica específica seguida en España en la última década, en comparación a otros países de la OCDE. Una dinámica que permite distinguir dos períodos: un primero, coincidente con una etapa de expansión económica, en la que se registra un retroceso de la economía sumergida; y un segundo período que se inicia en 2008, cuando irrumpe la crisis, en el que se experimenta un repunte de este fenómeno hasta situarse en torno al 20% del Producto Interior Bruto en 2010 (gráfico II.2).

**Gráfico II.2. La economía sumergida en España y la OCDE (media 21 países). 1990-2010 (% s/PIB oficial)**



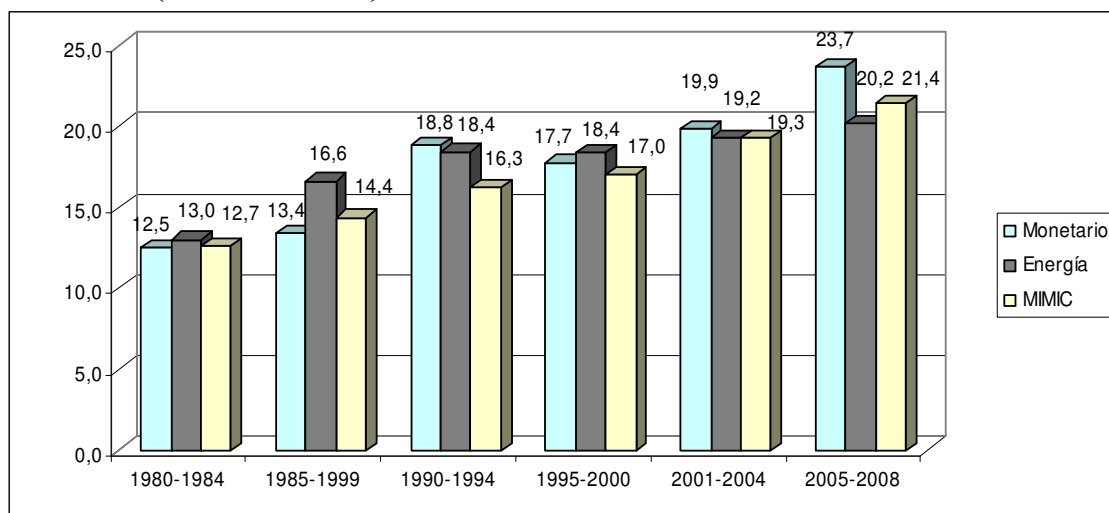
Fuente: Elaboración propia a partir de Schneider (2010).

Otra estimación que ofrece una perspectiva de largo plazo hasta el inicio de la presente crisis económica se recoge en un trabajo publicado en la revista de la Fundación de la Caja de Ahorros de España<sup>19</sup>. A partir de la aplicación de diferentes métodos de cálculo, el análisis realizado coincide en poner de manifiesto la magnitud de la economía



sumergida en España, que para el período 2005-2008 se sitúa en torno al 21,5% del PIB (gráfico II.3). Ello supondría un importante perjuicio en los ingresos por recaudación fiscal –o coste fiscal– que los autores de este estudio sitúan para este período en torno al 7% del PIB.

**Gráfico II.3. Tamaño de la economía sumergida en España, según método de estimación (% s/PIB oficial)**



Fuente: Elaboración propia a partir de tabla incluida en Arrazola et al (2011)

El sindicato de técnicos de Hacienda por último ofrece una estimación mayor, situando el tamaño de la economía sumergida en España en 2008 en torno al 23% del PIB oficial<sup>20</sup>.

19. La cuantificación del volumen de trabajo no declarado o irregular presenta dificultades adicionales, como ya se ha venido reiterando, que se reflejan en las escasas estimaciones disponibles. Una referencia reciente la proporciona el trabajo comentado en el punto anterior, donde se realiza una estimación del empleo irregular a partir de diferentes métodos de cálculo. Los resultados obtenidos apuntan que el volumen de empleo irregular en España se situaba en torno a 4,3 millones de trabajadores en el período 2005-2008, que suponen el 20% de la población activa<sup>21</sup> (tabla II.2.).

Es importante resaltar, como así lo hacen los propios autores del estudio, que estas cifras no significan que exista un volumen equivalente de personas que realizan su actividad al margen de la economía oficial, ya que puede ocurrir que una parte relevante de las mismas trabajen tanto en el ámbito de la economía sumergida como de la regular<sup>22</sup>. De igual modo, estos datos tampoco ofrecen ninguna información sobre las características que puedan tener esos empleos.

**Tabla II.2. Evolución del empleo irregular en España  
1980-2008 (miles de empleos)**

Período	Ocupación estimada		
	Modelo monetario	Modelo energía	Modelo MIMIC
<b>1980-1984</b>	1.433,31	1.492,61	1.453,90
<b>1985-1999</b>	1.589,32	1.963,14	1.691,87
<b>1990-1994</b>	2.379,43	2.334,96	2.060,81
<b>1995-2000</b>	2.380,88	2.466,23	2.278,65
<b>2001-2004</b>	3.236,34	3.133,09	3.146,05
<b>2005-2008</b>	4.701,85	4.006,94	4.244,64
<b>1980-2008</b>	2.548,41	2.516,48	2.418,45

**Fuente: Arrazola, Hevia, Mauleón y Sánchez (2011)**

20. Un debate específico que se ha producido, tanto en España como a nivel internacional, es si el trabajo no declarado ha aumentado o disminuido con motivo del nuevo escenario generado por la actual crisis económica. Los argumentos planteados son básicamente dos. Así, de un lado se resalta que en las etapas de crisis se produce un repunte de este fenómeno debido a que aumenta la intención de ocultamiento de parte o la totalidad de la actividad económica, como forma de paliar las dificultades financieras y merma de ingresos que sufren los diferentes agentes implicados (empresas, hogares y trabajadores).

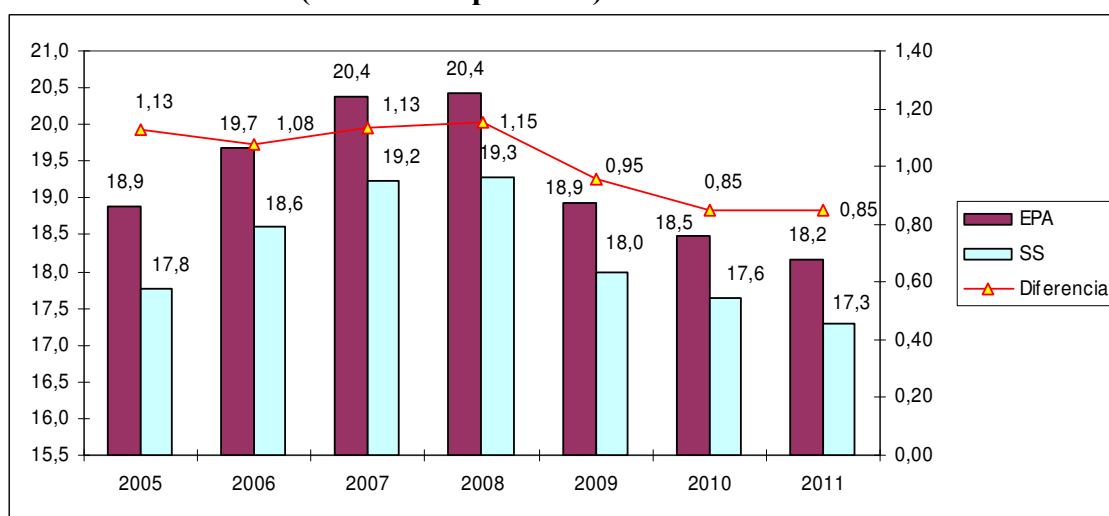
De otro lado, se señala en cambio que el trabajo no declarado puede registrar un descenso, debido tanto a la caída en la demanda de actividad y por tanto de empleo, como por el hecho de que la crisis afecta con especial intensidad a sectores productivos con un fuerte peso de trabajo no declarado.

Una forma de contrastar empíricamente la evolución del empleo irregular es comparar la evolución de la ocupación según distintas fuentes estadísticas (como la EPA y los datos de la afiliación a la seguridad social). Una comparación que presenta restricciones, debido a las características metodológicas de ambas fuentes, pero que permite obtener algunos elementos empíricos de interés de cara a este debate.

Centrando la atención en los últimos años, el análisis de ambas estadísticas permite constatar en primer lugar las diferencias entre el empleo-EPA y la afiliación a la seguridad social, que cobran su momento más alto en torno a 2008. A partir de ese año se produce una caída de las cifras de empleo y –lo que es más relevante– una disminución entre las diferencias del volumen de ocupación entre las dos series estadísticas (gráfico II.4).

Esta interpretación coincide con la de otros trabajos recientes<sup>23</sup>, donde se apunta que la disminución del empleo irregular en España durante la crisis podría explicarse en base a diversos factores como la extraordinaria caída de la actividad en el sector de la construcción.

**Gráfico II.4. Empleo en España según la EPA y afiliación de la Seguridad Social y diferencia. 2005-2011 (millones de personas)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA y Ministerio de Trabajo e Inmigración (segundos trimestres, excepto 2011 primer trimestre).

No obstante, es importante tener precaución a la hora de extrapolar conclusiones generales sobre la evolución del trabajo no declarado en un escenario de crisis económica. La razón, como se ha venido reiterando, es que se trata de un fenómeno sumamente heterogéneo tanto en sus factores determinantes y motivaciones de sus agentes, como en su desarrollo. Ello implica que puedan producirse dinámicas sectoriales diferenciadas, coexistiendo la caída en el volumen global de empleo irregular utilizado en algunos sectores como la construcción, con el mantenimiento en otros (tales como algunas ramas de servicios).

Asimismo, en las etapas de crisis puede registrarse un descenso en algunos supuestos de fraude laboral –como la contratación de trabajadores extranjeros en situación administrativa irregular– pero en cambio un incremento en otros (por ejemplo, el aumento de horas extraordinarias no cotizadas o no retribuidas).

**21.** La complejidad del fenómeno del trabajo no declarado plantea la necesidad de complementar las estimaciones cuantitativas –especialmente difíciles en escenarios de crisis como el actual– con una aproximación más cualitativa que permita delimitar algunos de los principales rasgos que caracterizan su desarrollo, en base a diferentes variables.

**21.1.** Una primera variable relevante consiste en los *supuestos de fraude* cuya tipificación legal, como ya se ha apuntado en el capítulo anterior, puede presentar una notable diversidad.

En España, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social considera trabajo no declarado a los siguientes supuestos o conductas fraudulentas: trabajo de los extranjeros sin autorización; falta de inscripción de las empresas en la seguridad social; falta de afiliación o alta de los trabajadores en la seguridad social; y compatibilizar un trabajo con la percepción de una prestación de seguridad social<sup>24</sup>. Desde otros ámbitos se han planteado asimismo otros supuestos que afectarían tanto al uso fraudulento de

determinadas modalidades de trabajo, como al incumplimiento de las obligaciones administrativas y tributarias, o en materia de condiciones laborales.

Todo ello permite apuntar una tipología de supuestos de trabajo no declarado (cuadro II.1). Una tipología necesariamente incompleta y provisional, dada la naturaleza oculta y cambiante de este fenómeno, pero que resulta útil para delimitar “áreas de riesgo” de referencia para la elaboración de propuestas de intervención destinadas a su reducción y prevención.

#### **Cuadro II.1. Supuestos de trabajo no declarado en España**

- Trabajo de los extranjeros sin autorización
- Falta de inscripción de las empresas en la seguridad social
- Falta de afiliación o alta de los trabajadores en la seguridad social
- Compatibilizar un trabajo con la percepción de una prestación de seguridad social
- Falsos autónomos
- Falsas cooperativas
- Trabajo en talleres clandestinos
- Utilización indebida de bonificaciones por contratación
- Utilización fraudulenta de modalidades de contratación de duración determinada
- Utilización fraudulenta de la figura del becario y otras modalidades de trabajo sin relación laboral (prácticas, trabajo voluntario...)
- Cotización por superación de la jornada en contratos a tiempo parcial (jornadas parciales que ocultan jornadas completas)
- Cobro de sueldos “en mano”
- Horas extraordinarias no retribuidas o no cotizadas
- Bajas indebidas por vacaciones y fiestas
- Falta de cotización por atrasos de convenio
- Falta de protección en materia de seguridad y salud laboral

Fuente: Elaboración propia a partir de: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (2009); Agencia Estatal de Administración Tributaria; Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social y Tesorería general de la Seguridad Social (2010); y Gabinete técnico de CCOO-Navarra (2008).

**21.2.** La *dimensión sectorial* es otra variable particularmente importante a la hora de abordar este fenómeno. Partiendo de la premisa de que el empleo irregular puede darse en cualquier actividad económica, es posible resaltar sin embargo algunos sectores productivos donde este fenómeno tiene incidencia en España<sup>25</sup>:

(a) *Construcción*. El sector de la construcción es uno de los que tradicionalmente registra un mayor volumen de trabajo no declarado, debido a diversos factores: el carácter estacional de la producción, en la medida en que el fin de la obra determina al mismo tiempo la finalización de la actividad; el marcado componente cíclico del sector, cuya actividad está muy vinculada a la expansión de la actividad económica general; y el proceso de externalización de actividades desarrollado por las empresas constructoras en las dos últimas décadas, cuyo resultado ha sido la generalización de la subcontratación. Un contexto que ha estimulado el recurso masivo al empleo temporal, especialmente en las actividades vinculadas del trabajo de obra.

A todo esto se añade, además, la creciente presencia de trabajadores inmigrantes –sobre todo, a partir del año 2000– que en la mayoría de los casos son empleados con contrato temporal, o incluso trabajan de forma irregular.

Entre los comportamientos fraudulentos más comunes en el sector cabe mencionar las faltas de alta en Seguridad Social, las cadenas de subcontratación descontrolada, la fugacidad en la creación y cierre de empresas para eludir la cotización a la Seguridad Social, y la carencia de los permisos de trabajo preceptivos para el empleo de trabajadores extranjeros.

(b) *Hostelería y restauración.* Se trata de un sector igualmente relevante en la estructura productiva española, y que presenta asimismo algunos rasgos que favorecen el recurso al trabajo no declarado, como son: la existencia de una estructura empresarial muy atomizada, especialmente en la restauración, con una presencia significativa de pequeños establecimientos; el carácter estacional de unos servicios muy vinculados al turismo, que en España se concentra fundamentalmente en determinados meses del año; y el modelo de gestión empresarial predominante –sobre todo, en la hostelería de costa– sustentado en la promoción de un turismo masivo, la prestación de servicios de baja calidad y la reducción de costes laborales. A ello se suma, finalmente, la incorporación creciente de mano de obra inmigrante, que en general es contratada de forma temporal o irregular.

En este sentido, algunos de los supuestos de fraude más comunes son prácticas de cesión ilegal de trabajadores y faltas de alta en Seguridad Social en fines de semana, festivos y periodos de elevada ocupación turística.

(c) *Agricultura.* Las actividades agrícolas ocupan un significativo número de trabajadores, especialmente en determinados períodos del año en que se concentran en una mayor medida. También aquí se detectan prácticas de cesión ilegal de trabajadores a cargo de intermediarios sin organización empresarial productiva, que actúan como auténticas empresas sumergidas de trabajo temporal aprovechando el carácter estacional y cíclico de las actividades agrarias y ganaderas, su movilidad geográfica y la ejecución de los trabajos en zonas rurales de difícil acceso. Otro supuesto de fraude extendido es la utilización de trabajadores inmigrantes sin autorización administrativa para trabajar en España.

(d) *Hogares que emplean personal doméstico.* La demanda de los servicios de personal doméstico en España ha experimentado un significativo aumento en los años 90, debido a la combinación de diversos cambios sociales y demográficos ya apuntados como son la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo; el progresivo envejecimiento de la población; y las transformaciones en la estructura de los hogares. Unos cambios que han provocado una crisis importante en el modelo de cuidado y atención a las personas dependientes, que en España se ha basado tradicionalmente en el apoyo informal de las familias y –sobre todo– de las mujeres.

A todo ello, se ha sumado en este período un factor particularmente relevante, como es la creciente presencia de mano de obra inmigrante –fundamentalmente mujeres– que ha contribuido a incrementar de forma sustancial la oferta de fuerza de trabajo disponible, y más barata, en este sector.

Las faltas de alta y el empleo de trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo son las principales incidencias en materia de economía irregular en este sector, favorecidas por la dificultad de acceso de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a domicilios particulares, la rotación del personal y la connivencia en muchos casos de éste con los empleadores para ocultar la actividad.

(e) *Educación*. Existen diversos tipos de fraudes detectados en distintos ámbitos. Así, en la educación infantil se han señalado por ejemplo las frecuentes irregularidades que se cometen en materia de contratación, al contratar a sus trabajadores por obra o servicio determinado, lo que conlleva su baja en la Seguridad Social durante períodos vacacionales para ser nuevamente contratados finalizados dichos períodos.

Igualmente, se destaca como área de riesgo las escuelas de verano una vez finalizado el período lectivo, para la atención de los escolares cuyos padres trabajan. Este tipo de escuelas, cuyo yacimiento de empleo es hoy por hoy una realidad, se organizan en los propios centros docentes, por asociaciones de padres o empresas que utilizan los locales de los colegios (sean públicos o privados), y se financian mediante las aportaciones de los padres. En esta misma línea, se encuentra la problemática derivada de las crecientes actividades extraescolares, organizadas por centros a través de las Asociaciones de Padres de Alumnos y ofrecidas tanto en el sistema público como en el privado.

La Inspección de trabajo también ha remarcado la necesidad de analizar detenidamente la política de contratación de los centros docentes que acceden a financiación pública para impartir cursos de formación profesional ocupacional y continua. La razón es que elevada cifra de recursos económicos que se destina a la materia a pesar del control administrativo que se está efectuando, puede generar también zonas de impunidad que, en el mejor de los casos determinará una simple problemática de encuadramiento (Régimen Especial de Trabajadores Autónomos/Régimen General) pero que puede propiciar una importante bolsa de fraude entre profesionales que aprovechan su alta en Colegios Profesionales, Universidades, Administraciones Públicas, para no declarar una actividad que podría encuadrarse en el Régimen General o en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

Finalmente existen algunos centros de enseñanza profesional no reglada que presentan la particularidad de que parte de los profesores trabajan a tiempo parcial, y a veces compatibilizan la enseñanza con otras actividades por las que están en alta y cotizan a la Seguridad Social, pero no siempre en la actividad de enseñanza.

(f) *Comercio al por menor*. Este sector presenta asimismo algunos factores de riesgo que propician el trabajo no declarado, como son el reducido tamaño o el carácter familiar de muchas de los comercios de proximidad; y el recurso a la contratación temporal para cubrir situaciones estacionales en los que se plantea un mayor volumen de trabajo, como las ferias o campañas.

La Inspección de trabajo ha destacado especialmente algunas áreas de especial riesgo: por un lado, los comercios minoristas de precios muy bajos y que mantienen abierto el local al público hasta horas muy tardías. Si los trabajadores no trabajan a turnos, su jornada necesariamente ha de ser muy superior a la máxima legal. Además, los trabajadores están generalmente vinculados por relaciones familiares.

Una situación similar se plantea en las pequeñas tiendas de alimentación. Dado que unas infracciones suelen estar asociadas a otras, y que el incumplimiento sistemático de las normas de orden social con frecuencia coincide con situaciones de trabajo no declarado, resulta necesario programar actuaciones de control en este tipo de comercio.

Por otra parte, cuando el comercio es textil, si las prendas tuvieran precios notoriamente inferiores a los usuales y se fabricaran en España, se alerta sobre la necesidad de conocer también las condiciones de trabajo de los talleres donde se confeccionan, por si la reducción de costes la soportaran los trabajadores en sus condiciones de trabajo.

(g) *Servicios sociales*. Este sector, que ha conocido un fuerte impulso en las dos últimas décadas como consecuencia de diferentes cambios sociales, demográficos y también políticos, presenta también diferentes prácticas de trabajo no declarado, entre los que más frecuentes son: la falta de inscripción de empresas y de alta de trabajadores en la actividad asistencial sumergida en residencias de tercera edad o en la atención domiciliaria, y los encuadramientos indebidos como personas empleadas de hogar.

(h) *Sanidad privada*. Se trata de un sector cuya actividad ha aumentado notablemente en los últimos años, un hecho que aconseja verificar el cumplimiento de la normativas fiscal, laboral y de Seguridad Social. En este sentido, la Inspección de trabajo ha delimitado diferentes situaciones irregulares en los variados tipos de centros o establecimientos que conforman el sector:

- Ambulatorios u hospitalarios de asistencia general, que cubren servicios necesarios para su funcionamiento –incluso de guardias, urgencias o unidades de cuidados intensivos u otros– con profesionales sanitarios que son o no de su plantilla.
- Establecimientos sanitarios especializados –como clínicas oftalmológicas, dentales, dietistas, oncológicas, de rehabilitación u otras– en las que la propiedad aporta los locales, el personal auxiliar y administrativo, la infraestructura del negocio, y cuyos profesionales sanitarios con frecuencia no forman parte de su plantilla.
- Consultas médicas cedidas o alquiladas directamente por los establecimientos sanitarios a profesionales sanitarios que atienden a los pacientes en ellas.
- Establecimientos sanitarios en los que, además de otros servicios, efectúan conciertos con la Sanidad Pública, cuyos médicos a veces no forman parte de su plantilla.
- Establecimientos sanitarios que, siendo propiedad de sociedades médicas aseguradoras, y disponiendo de su propio personal médico y enfermero, además utilizan los servicios de profesionales incluidos en su relación de especialistas que no forman parte de su plantilla.
- Profesionales que realizan su actividad de forma fragmentada entre su propia consulta y otro establecimiento sanitario con una dedicación muy escasa en éste, entre otros supuestos.

(i) *Otras actividades empresariales*. Este sector, que se encuadra dentro del grupo de los servicios a empresas se ha considerado por la literatura especializada como un elemento

estratégico para la modernización de la estructura productiva, debido al contenido tecnológico e innovador de sus actividades; no obstante, un análisis más desagregado permite constatar una cierta polarización entre las ramas de actividad con mayor contribución al crecimiento del empleo en este sector.

Así, por un lado destacan algunas ramas de actividad cuyo dinamismo está relacionado con la creciente demanda de servicios avanzados por las empresas –gestión económico-financiera, de personal, de diseños y proyectos técnicos y de gestión de mercados– que fomentan una mayor generación de valor añadido y productividad. Por otro, sobresalen actividades relacionadas con servicios de distinto tipo –fundamentalmente, de limpieza y seguridad– cuya expansión está asociada en buena medida a la externalización de servicios por las empresas, y que presentan un bajo potencial de crecimiento de la productividad.

En ambos subgrupos, sin embargo, es posible detectar la utilización de empleo irregular. A modo ilustrativo, en un extremo se han denunciado prácticas fraudulentas como la falta de inscripción de empresas y de alta de trabajadores en Despachos profesionales (abogados, arquitectos, economistas...). En el extremo opuesto, el recurso al trabajo no declarado está bastante extendido en sectores como el de Vigilancia y seguridad y los Servicios de limpieza para locales (por ejemplo, bajo el supuesto de empresas sumergidas sin inscripción ni altas de trabajadores en la Seguridad Social).

(j) *Transporte de mercancías por carretera*. La práctica fraudulenta más común en este sector es el empleo de trabajadores por cuenta ajena encubiertos como falsos autónomos.

(k) *Administraciones Públicas*. En diferentes casos, se han detectado supuestos de Asistencias técnicas vinculadas por contratos civiles o administrativos que encubren relaciones laborales, ocultando las inscripciones de empresas y altas de trabajadores.

**21.3.** El *tamaño de empresa* es otra variable a tener en consideración a la hora de abordar este fenómeno. En general, se ha destacado un mayor predominio del empleo irregular en las PYMES –aunque ello no significa que no tenga presencia en las empresas de mayor tamaño– debido a diversas razones; así, se han detectado muchos casos en los que estas empresas aplazan los trámites de regularización (inscripción de la empresa, afiliación, etc.) hasta el momento en que el proyecto se demuestra viable. Asimismo, la falta de asesoramiento o los excesos en los trámites burocráticos pueden influir en la decisión por la irregularidad.

Es importante tener en cuenta la *variable territorial*, máxime considerando la diversidad existente entre las Comunidades Autónomas en relación a las características económicas, productivas, laborales, institucionales e incluso sociales y culturales<sup>26</sup>.

**21.4.** Finalmente, otro elemento diferenciador especialmente relevante tiene que ver con los *colectivos afectados*, en una doble dimensión: la situación laboral de los trabajadores; y sus características personales.

Así, por un lado el trabajo no declarado puede afectar a personas que se encuentran en diferentes situaciones laborales –desde las ocupadas, asalariadas y por cuenta propia a las desempleadas e inactivas– pudiendo detectarse asimismo supuestos de fraude



específicos relacionados con las diversas motivaciones y situaciones de cada una de las mismas<sup>27</sup>.

Por otro lado, en cuanto a las características personales es posible destacar algunos grupos especialmente vulnerables y que requerirían por tanto una atención particular:

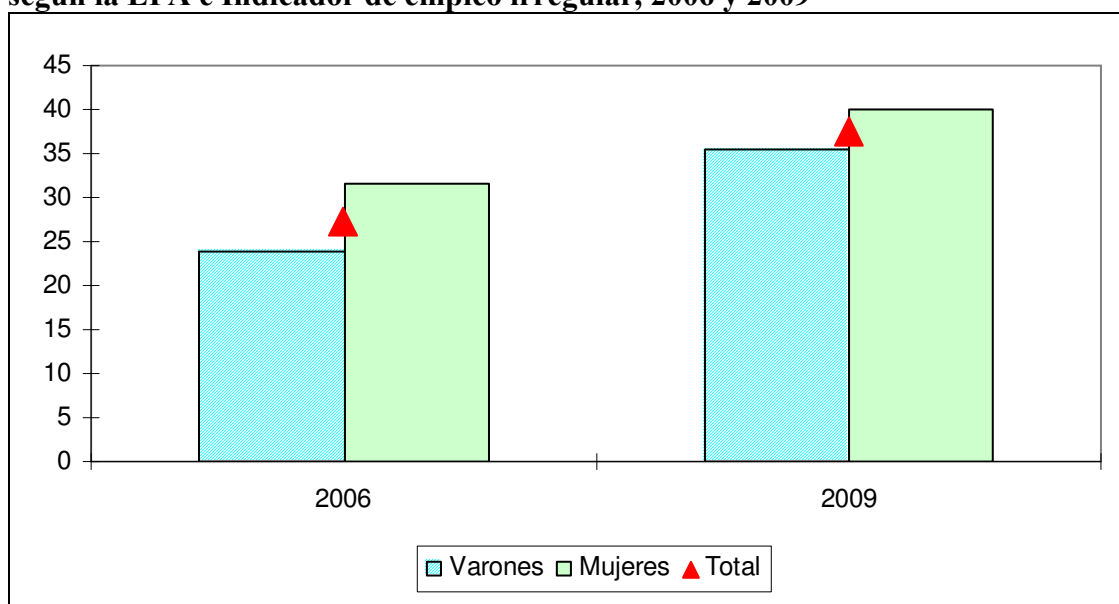
(a) *Inmigrantes*. La llegada masiva de inmigrantes y su permanencia –especialmente a partir del año 2000– constituye uno de los principales cambios estructurales experimentados por la sociedad española en los inicios del presente siglo, con una incidencia notable en los diferentes ámbitos de la vida social y de forma especialmente relevante en el laboral. En este sentido, España se ha configurado como un país de inmigración siguiendo –de forma tardía, pero también más intensa– la pauta experimentada por otros Estados miembro de la Unión Europea<sup>28</sup>.

Un análisis empírico realizado a partir de los datos de la EPA y la Seguridad Social, permite apuntar que entre 2006 y 2009 se ha producido un incremento del empleo irregular de las personas inmigrantes, hasta situarlo en un 37% del empleo total de este colectivo al final de este período<sup>29</sup> (gráfico II.5).

Existen además diferencias significativas por sexo. Así, en 2006 el 28% de las mujeres inmigrantes se encontraba empleadas dentro de la economía sumergida, frente al 19% de los varones. En 2009, las mujeres, que aumentaron su peso en las de situaciones de empleo irregular, siguen registrando porcentajes más elevados que los varones, aunque se haya reducido notablemente la distancia entre ambos, sobre todo por el aumento del indicador de empleo irregular de los varones, que experimenta un crecimiento mucho más acusado que el de las mujeres.

Estos datos permiten poner de relieve que una buena parte de los inmigrantes siguen accediendo al empleo dentro de la economía sumergida, tal y como pone de manifiesto el mantenimiento de los niveles de empleo sumergido a lo largo de la última década. En este sentido, los inmigrantes constituyen un grupo especialmente vulnerable ante las situaciones de trabajo no declarado –como ya se ha señalado anteriormente– especialmente aquellas personas en situación administrativa irregular.

**Gráfico II.5 Inmigrantes afiliados a la Seguridad Social, inmigrantes ocupados según la EPA e Indicador de empleo irregular, 2006 y 2009\***



Fuente: Aragón, Martínez, Cruces y Rocha (2010).

\* Referencia temporal: datos de la Seguridad Social, a 31 diciembre del año de referencia; datos de la EPA, cuarto trimestre.

Nota: este gráfico toma como referencia en 2006 a las personas extracomunitarias UE25, y en 2009, a las personas extracomunitarias UE27.

(b) *Jóvenes*. La precariedad laboral en España afecta de forma especialmente intensa a las personas jóvenes (16 a 29 años), configurándose en términos generales como el rasgo estructural distintivo –y casi *naturalizado*– de la participación de este grupo de población en el mercado de trabajo. Ello se manifiesta en diversas dimensiones, entre ellas una participación significativa en el empleo irregular<sup>30</sup>. Ahora bien, en este escenario general es posible delimitar situaciones diferenciadas en base a diversas variables.

Así, un primer elemento diferenciador tiene que ver con la nacionalidad, siendo las personas jóvenes inmigrantes –y especialmente aquellas en situación administrativa irregular– las que en mayor medida se verían sujetas a empleos no regulados y carentes por tanto de una cobertura legal adecuada.

Una segunda variable relevante es el nivel de formación, pudiendo delimitarse dos extremos: por un lado, las personas con niveles formativos más bajos que en general tienen condiciones laborales más precarias y –en el extremo– mayores posibilidades de recaer en el empleo irregular. Especialmente en sectores que han registrado una fuerte demanda de mano de obra en el último ciclo expansivo de la economía española, y que registran un volumen significativo de trabajo no declarado (como las actividades ya apuntadas de construcción, hostelería y restauración, comercio minorista y servicios domésticos).

Por otro lado, las personas jóvenes con niveles superiores de formación que de forma creciente acceden al mercado de trabajo a través de distintas vías de empleo irregular: desde las becas y prácticas fraudulentas a los falsos autónomos e incluso “falso trabajo voluntario”. Unas situaciones de trabajo no declarado que en muchos casos se prolongan en el tiempo, alternándose con retornos a situaciones de desempleo o

inactividad –o con contratos temporales– y que pueden detectarse en diferentes sectores de servicios ( actividades de consultoría y servicios informáticos, medios de comunicación, servicios financieros, servicios sociales...) <sup>31</sup>.

(c) *Mujeres*. La situación laboral de las mujeres en España ha experimentado una evolución indudablemente positiva en las últimas tres décadas, que se manifiesta en un aumento sustancial de sus tasas de actividad y empleo. Ello no puede ocultar sin embargo la existencia de algunos desequilibrios relevantes de género, tales como: la brecha en los niveles de actividad, empleo y paro en comparación a los varones <sup>32</sup>; y la persistencia de una *segregación horizontal* entre sexos en el mercado de trabajo; un hecho que constituye una de las principales fuentes de discriminación de género, en la medida en que el empleo de las mujeres se concentra en mayor proporción en ocupaciones que suelen llevar asociadas normalmente peores condiciones laborales.

Los diferentes estudios realizados no ofrecen estimaciones cuantitativas que permitan afirmar la sobre representación de las mujeres en el empleo irregular <sup>33</sup>. No obstante, algunos rasgos característicos de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo determinan una mayor vulnerabilidad ante este fenómeno:

- La *segregación ocupacional* que, como ya se ha apuntado, determina una mayor presencia de las mujeres en ocupaciones de menor nivel de cualificación –con independencia del nivel formativo de las personas– que conllevan asociadas peores condiciones laborales, incluido el riesgo de recaer en el empleo irregular.
- La elevada *concentración sectorial del empleo* de las mujeres en actividades en los que se han detectado con frecuencia situaciones de trabajo no declarado, tales como: hostelería y restauración; servicios domésticos; servicios sociales (especialmente, atención a las personas en situación de dependencia); comercio minorista; actividades de limpieza para locales; sanidad privada; y educación infantil.
- La *persistencia de una notable desigualdad de género respecto de distribución de las tareas domésticas*, incluida la atención a las personas en situación de dependencia. Ello ha determinado que en las unidades de convivencia con menores niveles de ingreso las mujeres hayan combinado tradicionalmente sus responsabilidades domésticas con empleos irregulares (bien de forma ocasional o permanente). Una situación agudizada en España en el contexto de la presente crisis, debido a la fuerte caída de ingresos motivada por la fuerte destrucción de empleo.

Todo ello aconseja en suma que, con independencia de otras variables, las políticas destinadas a prevenir y reducir el empleo irregular deberían incorporar la dimensión de género como un elemento central y transversal.

### III. CRITERIOS Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

#### 1. Iniciativas políticas en la lucha contra el trabajo no declarado en la UE y España

22. El trabajo no declarado es un fenómeno presente en la agenda política europea de la última década, lo que se ha concretado en diferentes iniciativas adoptadas tanto a nivel supranacional como por los Estados miembro.

22.1. En el ámbito *comunitario*, cabe resaltar que la reducción y prevención del trabajo no declarado se ha integrado como uno de los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo. Así, a partir de la Resolución del Consejo de 2003 –sobre la transformación del trabajo no declarado en regular– en las Directrices para el empleo de 2003-2005 se plantea que “los Estados miembros deben elaborar y aplicar medidas y acciones globales para erradicar el trabajo no declarado, que combinen la simplificación del entorno empresarial, la eliminación de factores disuasorios y la oferta de incentivos apropiados en el sistema de beneficios fiscales, la aplicación de la legislación y la aplicación de sanciones. Deberían llevar a cabo los esfuerzos necesarios a escala nacional y comunitaria para medir el alcance del problema y los progresos realizados a nivel nacional” (Directriz nº 9). Esta cuestión ha sido recogida en las sucesivas Directrices adoptadas desde entonces.

Igualmente, cabe mencionar otras iniciativas comunitarias desarrolladas en distintos ámbitos tales como: la publicación de sendas Comunicaciones por parte de la Comisión Europea (1998 y 2007); los informes del Parlamento Europeo (2008) y el Comité Económico y Social Europeo (2005); la consideración del TND en el marco de los debates sobre la Agenda Social Europea (como los relativos al Libro Verde sobre Modernización del Derecho del Trabajo, y a la Responsabilidad Social de las Empresas); o su integración como uno de los objetivos recogidos en el programa conjunto de trabajo de los interlocutores sociales europeos.

22.2. Los diferentes Estados miembro de la UE han desarrollado asimismo diferentes iniciativas en este campo. Los resultados de un estudio comparado sobre las medidas adoptadas para combatir el trabajo no declarado apuntan algunos elementos de reflexión relevantes<sup>34</sup>.

Así, un primer elemento es la constatación de que –pese a las diversas actuaciones políticas emprendidas en los Estados miembros– se echa en falta una evaluación de los resultados así como la puesta en común de conocimientos especializados.

En cuanto al enfoque de intervención, el estudio pone de manifiesto que –en todos los países analizados– se ha venido adoptando tradicionalmente un planteamiento disuasorio, con el fin de incrementar la probabilidad, intuida o real, de ser detectado y sancionado. No obstante, desde la publicación en 2003 de la novena directriz para las políticas de empleo, se ha registrado un apreciable incremento en el uso de otro planteamiento que incita a incrementar las capacidades y basado en medidas que aspiran a facilitar la regularización laboral en vez de sancionar el empleo informal (cuadro III.1)

Las actuaciones adoptadas son diversas, incluyendo: medidas preventivas orientadas a interrumpir el incumplimiento de la normativa en origen; incentivos que alientan a los trabajadores no declarados a pasarse a la esfera del trabajo declarado; y medidas que

fomentan la “moralidad fiscal”. A pesar de estas medidas, las iniciativas encaminadas a fomentar la adhesión al principio de la “moralidad fiscal» no se han ido consolidando sino tras una lenta andadura.

**Cuadro III.1. Tipos de medida adoptadas para combatir el trabajo no declarado en la UE27, según país. 2001-2005.**

Country	Deterrence						Enabling compliance								
	Improve detection			Penalties			Prevention			Legitimising undeclared work			Changing attitudes		
	2001	2003	2005	2001	2003	2005	2001	2003	2005	2001	2003	2005	2001	2003	2005
AT	•	•	○			•	•	•				•			
BE	•	•	○					•	○	•	•	•○			
CY									○						
CZ															
DE	•	•		•	•	○	•		○	•	•	○		•	
DK	•	•	•			•		•			•	○			•
EE			•○						○						
EL	•	•		•			•	•	○			•			
ES		•	•					•	•○			•			
FI	•			•				•	○		•	○			
FR	•							•	○		•	○		•	
HU			•						•			•			
IE	•	•		•	•		•								
IT									○	•	•				
LT			•○						•○			•			
LU															
LV			•						•			•			
MT															
NL	•	•	○	•	•		•	•		•		•○			
PL															
PT		•	•					•			•				
SE		•	•					•	•○						•○
SI			•												
SK			•○						•○						
UK		•	○		•	○		•	○		•	○		•	•
Total (•)	9	11	10	5	4	2	5	11	6	4	8	8		3	3
Total (○)			7			2			13			7			1

Fuente: Williams y Renooy (2008)

Una conclusión clave del estudio es que las buenas prácticas no se limitan simplemente a la elección de las medidas políticas concretas que resulten eficaces para atajar el trabajo no declarado, sino que también tienen en cuenta la manera más eficaz de agrupar dichas medidas políticas en combinaciones y secuencias diversas. Por consiguiente, evaluar qué combinaciones y secuencias de medidas resultan eficaces y transferibles debe ser parte integrante del proceso de análisis.

Finalmente, en el estudio se proponen una serie de “indicadores políticos” a modo de recomendaciones para el desarrollo de actuaciones en este campo:

- Las evaluaciones de medidas específicas ofrecen a los países una sólida base para decidir si conviene ensayar determinada iniciativa en su propio país.
- Es preciso ahondar en la investigación de la eficacia de las medidas específicas orientadas a atajar el problema del trabajo no declarado, así como en su posible transferencia.
- Es necesario entender mejor las combinaciones y las secuencias de medidas políticas más eficaces y adecuadas en los diversos contextos.
- El estudio pone de manifiesto que aprender de las experiencias de otros países, antes de aplicar las propias medidas, ha sido más una excepción que la regla. Por consiguiente, han de fomentarse las iniciativas orientadas a poner en común experiencias y a aprender de otros de una manera activa, con vistas a aplicar un planteamiento transnacional e interregional.
- Existe asimismo la necesidad de ampliar los conocimientos sobre las medidas políticas mediante la recopilación de datos proporcionados por un mayor espectro de países, incluidos los países de Australasia, América del Norte y el “Sur”.
- Es necesario incrementar el uso de las iniciativas de sensibilización orientadas a modificar actitudes, en particular con vistas a fomentar el desarrollo de la “moralidad fiscal”.

**23.** En España, se han desarrollado diferentes políticas para el control y lucha contra el fraude en la economía sumergida y el empleo irregular. Considerando a título ilustrativo las actuaciones desarrolladas por la Administración Central en los últimos años cabe mencionar actuaciones en diferentes ámbitos tales como: los sucesivos Planes anuales integrados de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; la constitución del Observatorio del Fraude para el análisis y corrección de las irregularidades en materia laboral y de Seguridad Social entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la propia Inspección de Trabajo y Seguridad Social; el reciente Plan de Acción sobre empresas ficticias y altas fraudulentas adoptado por ambos organismos; y el Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude Fiscal, Laboral y a la Seguridad Social, aprobado por el Consejo de Ministros del 5 de marzo de 2010, en el que junto a los citados organismos también participa la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

**24.** El debate público sobre el trabajo no declarado en España ha cobrado una renovada actualidad en los primeros meses 2011, con motivo de la elaboración por parte del gobierno de un plan extraordinario de medidas dirigidas a fomentar la regularización y control del empleo sumergido<sup>35</sup>. Un plan puesto en marcha con una notable urgencia y celeridad, dicho sea de paso, y que se ha justificado por el gobierno “en la medida en que se estima inaplazable la recuperación de niveles más aceptables de competencia empresarial y de protección social de los trabajadores, así como la contribución al restablecimiento del equilibrio presupuestario público, como medio de propiciar con inmediatez el mayor y más justo crecimiento económico y la consiguiente creación de empleo” (del preámbulo del RD).

A partir de esta premisa, el plan incluye diferentes tipos de medidas referidas al ámbito de vigilancia y control de la legislación social que persiguen incentivar o estimular la

regularización voluntaria del trabajo no declarado con el fin de que las mismas contribuyan al proceso de recuperación económica:

(a) *Medidas destinadas a empresas que se acojan voluntariamente al procedimiento de regularización respecto de aquellos trabajadores ocupados de manera irregular.* Concretamente, el plan establece un plazo durante el cual los empresarios podrán voluntariamente regularizar la situación de los trabajadores que se encuentren ocupados por los mismos de manera irregular. Estas situaciones no serán objeto de sanciones administrativas por el incumplimiento de las obligaciones en relación con la declaración y el reconocimiento de los derechos de los trabajadores afectados, así como en materia de Seguridad Social, estableciéndose la posibilidad de aplazamiento de las deudas con la Seguridad Social en determinadas condiciones.

Además de las medidas en materia de Seguridad Social derivadas de dicho procedimiento, en materia laboral, se dispone que en caso de que el empresario se someta voluntariamente al procedimiento de regularización podrá acogerse a la modalidad de contratación que responda a las características, finalidad y supuestos previstos en la normativa sobre modalidades contractuales.

(b) *Medidas destinadas a combatir la ocupación de manera irregular una vez finalizado el proceso voluntario de regularización.* De forma resumida, se recogen medidas en aspectos como; el refuerzo de las obligaciones empresariales en el control de los procesos de subcontratación; el incremento de la cuantía de las sanciones administrativas; la tipificación como infracción grave del incumplimiento de las obligaciones por parte de los empresarios en casos de contrata o subcontratas; la ampliación del plazo de exclusión del acceso a los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo por un período máximo de dos años para los supuestos de infracciones muy graves por conductas relacionadas con el empleo sumergido; y la extensión de la prohibición de contratar con las Administraciones Públicas a aquellas empresas que hayan incurrido en el incumplimiento tipificado como infracción grave.

Finalmente, cabe señalar que en las disposiciones adicionales se contemplan actuaciones en aspectos como la modificación de la actual regulación de la deducción por obras de mejora en la vivienda habitual introducida en la normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

**25.** El plan extraordinario aprobado por el gobierno ha suscitado diversas valoraciones críticas por parte de los interlocutores sociales, relacionadas tanto con su proceso de elaboración como con el contenido final del mismo.

Así, en el *ámbito empresarial* CEOE-CEPYME consideran que este plan debería ir ligado a aspectos fiscales y no sólo a cambios laborales, pues a su juicio es necesario continuar con el control de la economía irregular y la lucha contra la economía sumergida a través de los medios más adecuados para ello<sup>36</sup>.

Asimismo, si bien valoran cualquier iniciativa para aflorar la economía sumergida, resaltan que el texto no incluye elementos para acreditar la existencia del fraude denunciado, el alcance económico del mismo, a cuántos trabajadores afecta y la naturaleza de los empresarios, lo que dificulta "extraordinariamente" evaluar y compartir la necesidad del plan.

Para ambas confederaciones, resulta primordial partir de un diagnóstico que fije la realidad de la situación y de los parámetros en los que se funda, con el objetivo que las medidas a adoptar sean efectivas y que no solo den una imagen de lucha contra dicho fenómeno que, si bien es posible que exista, "difícilmente se va a subsanar" con medidas fiscalizadoras como las propuestas en esta norma.

Según los empresarios, la generación de excedentes en situaciones de crisis no se puede valorar de la misma manera que en épocas de bonanza porque supone mantener una "sobre cotización" por encima del gasto comprometido, obstaculizando así el mantenimiento del empleo y la competitividad de las empresas, además de incidir también en la supervivencia de las mismas. En este sentido, CEOE y CEPYME entienden que el texto no resuelve dicha problemática, puesto que el proceso de regularización no contiene elementos que disminuyan los costes para las empresas en general, ni establece un marco de mejora de la competitividad de las mismas.

También estiman que el contenido del plan de actuación se centra en el establecimiento de una "regularización" con algunos incentivos para acogerse a la misma y que resultarán de difícil comprensión para las empresas que han cumplido y cumplen con la normativa vigente, que son mayoritarias.

Finalmente, CEOE y CEPYME consideran que el núcleo de la reforma lo constituyen el incremento de las sanciones, junto con la ampliación de las responsabilidades del empresario, al que se le traslada obligaciones de control propias de la Inspección generándoles "graves" consecuencias en materia de responsabilidades, lo que lleva al "rechazo más absoluto" por parte de ambas organizaciones empresariales.

Las **organizaciones sindicales** CCOO y UGT por su parte, han realizado una valoración conjunta muy crítica sobre este plan, considerando que no va a aflorar ni a mejorar la protección de los trabajadores, ni a aumentar los ingresos públicos, ni a eliminar la competencia desleal entre empresas<sup>37</sup>.

De forma más concreta, ambos sindicatos han denunciado en primer lugar las formas en la elaboración del plan, en la medida en que no se ha producido un proceso de negociación con los interlocutores sociales sino sólo de consulta, desarrollado además con una premura injustificada.

En cuanto a su contenido, en términos generales se han señalado los siguientes aspectos negativos:

- La carencia de un diagnóstico previo sobre la situación del empleo irregular en España, que dotase de respaldo empírico a las medidas adoptadas.
- Se trata de un Plan centrado en los empresarios, no en los trabajadores, que además, al tratar de empresarios y no de empleadores, deja fuera de su ámbito el empleo doméstico, y que tampoco aclara la situación de los autónomos. El contenido del Plan no tiene en cuenta además determinadas situaciones particulares, en especial los efectos de la aplicación de estas medidas en los trabajadores extranjeros, en relación tanto a quienes puedan estar en situación administrativa irregular como a quienes, siendo titulares de algún tipo de autorización, esta está limitada o no puede aplicarse lo establecido en el borrador por las exigencias de la normativa de



extranjería. Tampoco se recoge ningún aspecto relacionado con la explotación laboral como máximo exponente del trabajo no declarado.

- El preámbulo incluye medidas dirigidas también al control de las condiciones de trabajo y de infracciones relacionadas con las mismas. Sin embargo, nada se adelanta sobre estas medidas, ni siquiera si las mismas van a existir.
- El plan establece que, después de una situación irregular, el trabajador opte a un contrato de trabajo de seis meses de duración. Un contrato no garantizado en ningún momento, según las medidas incluidas en el propio Plan, lo que no parece muy coherente con los objetivos que se pretenden.
- El plan no incluye los mecanismos fiscales derivados de estas medidas de afloramiento del empleo no declarado, cuando uno de los perjuicios señalados como justificación de estas medidas de carácter urgente es la pérdida de ingresos públicos.
- El plan no contempla mecanismos de seguimiento y evaluación durante todo el proceso, ni de las medidas ni de los efectos sobre el empleo irregular. La ausencia de intervención de la Administración y en particular de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, deja en manos del empresario iniciar el procedimiento, señalar el periodo de ocupación previo y elegir la fórmula de contratación. Es evidente el desequilibrio de este enfoque, ya que no contempla la participación activa por parte de trabajadores y trabajadoras y que deja a estos en total dependencia del empleador que con la promesa de un contrato, puede evitar la denuncia y reclamación por otras infracciones.
- Del mismo modo, tampoco se prevé seguimiento alguno de los contratos que se celebren, cuya modalidad decide el empresario, (dando la posibilidad de contratación temporal, con la no aplicación de lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores). No se establece obligación ni sanción alguna (por ejemplo la activación de las sanciones administrativas que hubieran debido aplicarse) si antes del periodo mínimo exigido por el borrador (seis meses en el caso de contratación temporal o de duración determinada) el empresario prescinde del trabajador.
- El elemento disuasorio que se pretende se pierde si no va acompañado de un incremento de los medios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, durante y después del periodo de regularización.
- Llama la atención que, en aras a la supuesta urgencia de la necesidad de adoptar las medidas incluidas en el borrador, se proceda a la modificación de la LISOS, desaprovechando la oportunidad de proceder a otras modificaciones para abordar las infracciones y sanciones relacionadas con las relaciones laborales o extender algunas de las medidas previstas en el borrador, como la referente a la responsabilidad solidaria de las empresas principales o comitentes respecto de las sanciones impuestas a las empresas subcontratistas, y la pérdida de ayudas, bonificaciones, exclusión de acceso a beneficios y devolución de cantidades, que entendemos que no solo no deberían ser medidas limitadas en el tiempo, sino que además debería extenderse a otras infracciones contempladas en la LISOS.

- Resulta asimismo injustificable la limitación de la retroacción de las altas un período de seis meses; un hecho que perjudica a los trabajadores que pueden haber estado prestando servicios de manera irregular con anterioridad, especialmente a los trabajadores y trabajadoras extranjeras no comunitarios, en situación regular o irregular, para quienes el periodo cotizado o el reconocimiento de una relación laboral previa puede implicar el mantenimiento o no de la situación regular.

En suma, ambas organizaciones concluyen destacando que este plan consiste en “una medida de carácter más voluntarista que realista para luchar contra el trabajo no declarado, y que responde únicamente de nuevo a cubrir el expediente de las exigencias europeas derivadas de la Cumbre de Primavera, incluidas en las conclusiones del Pacto por el Euro Plus, de marzo de 2011, que entre las medidas de impulso al empleo incluye, entre otras reformas de las que es responsable cada país, la reformas del mercado de trabajo para la reducción del trabajo no declarado”<sup>38</sup>.

## 2. Elementos para un enfoque complejo de actuación

26. El trabajo no declarado, como se ha señalado de forma reiterada, se caracteriza por un elevado grado de diversidad en relación tanto a los factores determinantes y las motivaciones de los agentes implicados, como a las características de su desarrollo y sus efectos. El corolario de ello es la necesidad de articular enfoques complejos de intervención, que permitan abordar las diferentes dimensiones de este fenómeno.

Partiendo de esta premisa, el objetivo de este apartado es apuntar –a partir de los resultados obtenidos en el presente estudio– algunos elementos de reflexión que permitan contribuir al debate sobre la elaboración de propuestas de actuación destinadas a la reducción y prevención del empleo irregular.

27. En primer lugar, se plantea la necesidad de que los poderes públicos promuevan un *diagnóstico en profundidad* de este fenómeno especialmente en sus vertientes menos estudiadas –como sus repercusiones en la seguridad social– y atendiendo a sus diversas características (según supuestos de fraude, sectores, territorios y colectivos especialmente afectados).

El diagnóstico de la situación del empleo sumergido en España debería acompañarse de *una evaluación de las actuaciones previstas* en los últimos años. Esta evaluación determinaría qué medidas están ya implantadas –por ejemplo las recogidas en el Plan Integral de Prevención y Corrección del fraude Fiscal, Laboral y a la Seguridad Social de 2010– y otras que es necesario añadir o corregir.

28. A partir de este diagnóstico, se plantea que todo de enfoque de actuación en esta materia debería basarse en los siguientes *criterios generales*:

(a) *Integral*, que contemple la adopción de medidas tanto de carácter general u horizontal en diferentes ámbitos –administrativo, laboral, seguridad social...– como otras específicas atendiendo a distintas variables, tales como los distintos supuestos de fraude existentes, los sectores con mayor incidencia de este fenómeno, el tamaño de las empresas, los colectivos más vulnerables y la dimensión territorial<sup>39</sup>.

(b) *Multidimensional*, que no priorice únicamente la dimensión disuasoria y/o sancionadora sino que además contemple otras dimensiones igualmente relevantes como la prevención, inclusión –mediante políticas activas de empleo– sensibilización y el conocimiento y evaluación de este fenómeno.

(c) *Equilibrado*, que tenga en cuenta los intereses y motivaciones de los distintos actores involucrados y muy especialmente de los trabajadores afectados, que son los más vulnerables en las situaciones de empleo sumergido en la medida en que repercute muy negativamente sobre las condiciones de vida y laborales de los trabajadores, incluyendo sus perspectivas profesionales y el derecho a las prestaciones públicas.

En este sentido, una cuestión esencial que se plantea es que las medidas destinadas a regularizar el empleo sumergido favorezcan una *transición justa al empleo regular*. Ello implica contemplar elementos como: la protección de los trabajadores afectados a fin de que el “afloramiento” del empleo sumergido no suponga un mayor perjuicio de su situación (especialmente en el caso de los colectivos más vulnerables, como de los trabajadores inmigrantes en situación administrativa irregular); el reconocimiento y la compensación adecuada de los derechos laborales infringidos durante todo el período de afección (en aspectos como las cotizaciones a la seguridad social); y que la regularización del empleo no adopte la vía de la precariedad (por ejemplo, en términos de contratación temporal).

(d) *Coordinado*, que prevea la creación y/o reforzamiento de mecanismos de coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas –Central y territoriales– e Instituciones responsables. Especialmente relevante es el fortalecimiento de la cooperación entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, y la Tesorería General de la Seguridad Social, con un mayor uso de la información conjunta.

(c) *Participado*, que contemple la implicación activa de los interlocutores sociales en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas. El diálogo social y la concertación social pueden jugar un papel especialmente importante, como se ha puesto de manifiesto en diversos países europeos donde se han alcanzado acuerdos bipartitos o tripartitos de carácter general y/o sectorial, sobre todo en aspectos como la colaboración con la inspección de trabajo (cuadro III.2).

### **Cuadro III.2. Experiencias de participación de los interlocutores sociales en las políticas sobre trabajo no declarado**

En Alemania, el Ministerio Federal de Finanzas llegó a un acuerdo de acción nacional contra el trabajo no declarado con los interlocutores sociales en el sector de transporte. En este pacto, las partes acordaron sensibilizar a sus miembros y al público en general. También se acordó intercambiar información entre las inspecciones encargadas de monitorear el trabajo no declarado y los interlocutores sociales. Además, ayudaron a organizar un grupo de trabajo tripartito conjunto a nivel nacional sobre el tema. Por su parte, la inspección se comprometió a aumentar los controles de este sector. También se llegó a acuerdos similares para el sector de la construcción y alimentos y bebidas. Con base en estos acuerdos de acción a nivel nacional, los interlocutores sociales en el sector de la construcción negociaron acuerdos colectivos a nivel regional, comprometiéndose a una mejor colaboración y divulgación a la inspección competente de encontrar un caso potencial de trabajo no declarado. Con la finalidad de facilitar esta labor, los interlocutores sociales acordaron redactar un formulario que permitiría a sus miembros notificar los casos de trabajo no declarado con mayor facilidad. Estos formularios podrían canalizarse a través de la organización representativa quien los enviaría la inspección competente y a la vez permitiría guardar en reserva la fuente de la notificación.

En Bélgica, se llegó a acuerdos de asociación tripartita (y a veces bipartita) sobre el trabajo no declarado en el sector de la construcción, servicios de limpieza, transporte y jardinería. Esto comprende la colaboración entre los servicios de inspección del trabajo y las organizaciones de empleadores y trabajadores. Los objetivos acordados son simples y los textos han sido redactados de manera pragmática. Estos incluyen, entre otras cosas, un intercambio de información acerca de casos potenciales de trabajo no declarado. Adicionalmente, se acordaron actividades regulares y se estudiaron casos especiales de manera conjunta. Se establecen los Grupos de Trabajo Tripartitos sobre la base del acuerdo de elaborar métodos de intercambio de información y medidas especiales de control adaptadas a sectores específicos. Estos grupos de trabajo también deciden acciones concretas y regulares y el grupo evalúa regularmente el impacto del acuerdo de asociación. Las actividades de los grupos también reciben apoyo a través de la campaña de información y concientización. Hasta se puede pedir a las organizaciones de empleadores de tomar medidas contra aquellos de sus miembros que cometen fraude social. El acuerdo de asociación para el sector de la construcción obliga al gobierno a llevar a cabo un cierto número de inspecciones dentro de un período de doce meses. Luego de las inspecciones sigue un análisis para preparar una campaña de publicidad y para evaluar el impacto del acuerdo de asociación. La organización de empleadores del sector de la construcción lleva a cabo la campaña. Una vez concluida, la inspección del trabajo la evalúa. Es más el acuerdo prevé la creación de un grupo de trabajo con representantes de ambos interlocutores sociales. El acuerdo de asociación se somete a un proceso de evaluación que incluye información sobre el seguimiento de parte del poder judicial y las entidades administrativas con respecto a las violaciones a leyes laborales detectadas por la inspección del trabajo en aplicación al acuerdo. Es más, se concluyeron dos acuerdos de asociación entre las cuatro inspecciones federales del trabajo y los interlocutores sociales en Bélgica para el sector de la construcción. Bélgica tiene la intención de concertar más acuerdos de asociación y se ha creado una entidad especial denominada la Comisión de Asociación. La Comisión está de hecho diseñando un modelo de acuerdo de asociación integrando los pilares de la prevención, detección y disuasión dirigidos al trabajo no declarado.

Aparte de los acuerdos antes mencionados, los inspectores del trabajo participan en reuniones anuales de comités con la finalidad de proporcionar una explicación sobre la situación del fraude social. Su participación en estas reuniones también les permite desarrollar los planes correspondientes. Se ha planificado una colaboración más profunda con los inspectores del trabajo para el 2010 y aparentemente esta práctica se extenderá también a otros sectores de la economía.

Fuente: Vega (2010).

### **Cuadro III.2. Experiencias de participación de los interlocutores sociales en las políticas sobre trabajo no declarado (continuación)**

En Francia, bajo el Plan de Acción Nacional para combatir el trabajo no declarado, se cerró un acuerdo bipartito de asociación entre el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Migración, Integración y Desarrollo Nacional, el Ministerio del Trabajo, Asuntos Sociales y Solidaridad con los representantes de los sindicatos del sector de la agricultura. El acuerdo prevé el intercambio de la información sobre las medidas tomadas en el sector para combatir el trabajo no declarado, así como información respecto a la existencia del trabajo no declarado. Por lo demás, permite a los sindicatos la posibilidad de informar sobre casos de trabajo no declarado para que el servicio de inspección pueda hacer el seguimiento respectivo, además de llevar a cabo campañas informativas. Más aun, el acuerdo de asociación sienta las bases para la creación de un comité bipartito que incluya los representantes de las partes en el acuerdo, el mismo que dará seguimiento a la situación del trabajo no declarado en el sector agrícola. Se concretaron acuerdos de asociación similares para los sectores de transporte, agencias de empleo temporal, y servicios de seguridad. En 2005, se firmó un acuerdo de cooperación sobre la no declaración de salarios en Estonia, entre los interlocutores sociales y diversas entidades gubernamentales, incluyendo la inspección del trabajo, el Consejo del Mercado Laboral y varios fondos de la seguridad social. El acuerdo incluye la creación de un sistema de información entre organizaciones y varias actividades y campañas de concientización. Sin embargo la colaboración con los interlocutores sociales no está limitada a estos acuerdos formales. El gobierno puede llamar a los interlocutores sociales o éstos pueden actuar por propia iniciativa para ser parte de las campañas de información conjunta y sensibilización sobre el trabajo no declarado. Es el caso de Dinamarca y Portugal, donde se llevó a cabo una campaña contra el trabajo no declarado en el sector de restaurantes y bebidas.

También se podría involucrar a los interlocutores sociales en el diseño de programas y actividades sobre trabajo no declarado así como en la formulación de planes de inspección. En España, se consulta a los interlocutores sociales cuando el Consejo Nacional de Inspección Laboral diseña planes de inspección. En Lituania, se involucra a los interlocutores sociales a nivel nacional en la planificación de medidas contra el trabajo no declarado a través de consultas en el Consejo Tripartito. En Bélgica, como ya se ha mencionado, los interlocutores sociales están representados en la Asamblea General de Actores Sociales que aprueba el informe anual de los resultados logrados en el campo del fraude social y el trabajo no declarado. Además es consultada sobre los planes estratégicos sobre trabajo no declarado elaborados por la Oficina Federal de Orientación.

En Irlanda, existe un consejo consultivo tripartito que juega un papel preponderante en la aprobación y desarrollo de planes y programas estratégicos sobre el trabajo no declarado presentado por NERA (Agencia de Control del Empleo). Francia adoptó un enfoque similar, donde la cooperación con los interlocutores sociales está en su mayoría basada en el enfoque sectorial. En Polonia, el Consejo Tripartito de Protección del Trabajo comenta los programas y actividades de la Inspección Nacional del Trabajo. Dentro de este ejercicio, se invita a los interlocutores sociales a aportar sugerencias más detalladas sobre cómo enfocar las acciones de la Inspección. En Portugal, se consulta a los interlocutores sociales al diseñar actividades nacionales, regionales o locales. En muchos países, la colaboración entre las inspecciones del trabajo y los interlocutores sociales asume la forma de información mutua diaria. En Polonia, las inspecciones del trabajo informan a los interlocutores sociales acerca de las actividades de inspección y los correspondientes resultados y decisiones. Los interlocutores sociales también juegan un papel importante en la función de informar. En Letonia y España, por ejemplo, los interlocutores sociales proporcionan información sobre casos de empleo ilegal. Es de notar que durante una crisis económica, las organizaciones de empleadores tienden a notificar de más casos de trabajo no declarado ante las inspecciones del trabajo porque temen la competencia desleal de empresarios que violan las leyes laborales.

Fuente: Vega (2010).

Además del diálogo social tripartito, es necesario remarcar la *importancia de la negociación colectiva* en este campo y que puede concretarse en diferentes actuaciones, desde la detección y control de los diferentes supuestos de empleo irregular –ver capítulo II, cuadro II.1– al fomento del empleo decente y medidas de inclusión destinadas a colectivos más vulnerables –como las personas inmigrantes y jóvenes– que tengan en cuenta además la dimensión de género.

Asimismo, la negociación colectiva es un instrumento fundamental para el desarrollo de actuaciones que favorezcan modelos de competencia empresarial alternativos a la reducción de costes y precios –que potencian la precariedad y el empleo irregular– sobre bases más sólidas y sostenibles de innovación, formación y calidad del empleo<sup>40</sup>.

(d) *Estructurado temporalmente*, de forma que por un lado se contemplen medidas a corto y medio plazo, que faciliten a los trabajadores que se encuentran actualmente en situación de empleo sumergido la transición a lo largo del espacio continuo de la economía, y en paralelo garantizar que quienes buscan un primer empleo y los empresarios potenciales puedan integrarse en la parte más formal, protegida y decente de dicho espacio; Y por otro lado, medidas a largo plazo de carácter estructural, que permitan avanzar hacia un nuevo modelo productivo basado en la mejora de la calidad y el valor añadido de los bienes y servicios, y que favorezca la creación de suficientes oportunidades de empleos formales, protegidos y decentes para todos los trabajadores<sup>41</sup>.

(g) *Apoyado en una dotación suficiente de recursos humanos y materiales*, que posibilite el desarrollo de las diferentes actuaciones y garantice su eficacia. A modo ilustrativo, resulta imprescindible dotar de mayores recursos humanos y competencias a las plantillas de inspectores y subinspectores, tanto del Ministerio de Trabajo e Inmigración como del Ministerio de Economía. Los cuerpos de Inspectores y Subinspectores de Trabajo y Seguridad Social están muy alejados de las ratios de los países de la UE 15. Con fecha de diciembre de 2010 el número de inspectores de trabajo y seguridad social ascendía a 873 efectivos para atender a una población de más de 17 millones de afiliados a los regímenes de cuenta propia y cuenta ajena de la Seguridad Social (excluidos el REEH) y 892 subinspectores.

29. La especificación de las posibles medidas excede los objetivos del presente estudio, en la medida que deberían concretarse lógicamente –como ya se ha señalado– a partir de los resultados de un diagnóstico previo en profundidad.

En todo caso, es posible apuntar algunos *ámbitos relevantes de actuación*, tomando como referencia de partida las propuestas consensuadas hace ya una década por los interlocutores sociales en el marco del Consejo Económico y Social, y que requerirían lógicamente de una necesaria evaluación considerando el tiempo transcurrido desde su aprobación (cuadro III.3).

### **Cuadro III.3. Propuestas generales de actuación sobre trabajo no declarada consensuadas por los interlocutores sociales en el Consejo Económico y Social (1999)**

#### **Medidas administrativas**

- Cooperación e intercomunicaciones de sistemas de información entre AAPP
- Simplificación de trámites administrativos (creación de empresas, especialmente nuevas actividades).
- Cooperación e los planes de actuación (SS, siniestralidad, fraude)

#### **Medidas fiscales**

- Planes antifraude sectorializados y socioeconómicos
- Relaciones entre la Agencia Tributaria y el Censo de Gestión Catastral
- Control de actividades profesionales independientes

#### **Mercado de Trabajo**

- Fomentar el empleo fijo
- Reforzar la negociación colectiva
- Jóvenes /regulación de becas-contratos de formación
- Políticas de integración laboral y social de los inmigrantes
- Nuevas realidades: Trabajo a domicilio, teletrabajo; Contratación y subcontratación; SS Empleadas de hogar

#### **Seguridad Social**

- Separación de fuentes
- Fomento de la contributividad
- Reforzar Inspección de Trabajo-Unidades especiales inspectoras
- Mejora de la compatibilidad de situaciones/prestaciones

#### **Información/concienciación**

- Incluir el tema en Educación
- Valores cívicos
- Informar Efectos perniciosos/riesgos
- Reforzar participación/cooperación

Fuente: CES (1999)

En definitiva, a modo de conclusión cabe remarcar la necesidad de seguir profundizando en el debate público, serio y riguroso sobre un fenómeno como el empleo irregular que registra una significativa magnitud en España, y que tiene importantes consecuencias negativas tanto en el ámbito económico como principalmente en el social.

El desarrollo de este debate presenta diversas dificultades en el escenario de crisis actual, desde los elementos externos que condicionan las iniciativas políticas –entre otras, las presiones procedentes de las instituciones comunitarias y los famosos “mercados”– a las posiciones diferenciadas de los principales actores implicados (gobierno, organizaciones sindicales y empresariales).

En este sentido, frente a los argumentos simplificadores que se limitan a propugnar la necesidad de una mayor liberalización y flexibilización –particularmente, en ámbitos como la legislación laboral– como vía principal para estimular el afloramiento del empleo sumergido, la reflexión central que se defiende es la de *promover por un lado una transición justa del trabajo irregular al formal, y por otro la de impulsar políticas de mejora de la calidad del empleo que permitan el acceso a condiciones de trabajo decentes para todos los trabajadores, favoreciendo en paralelo la reducción del empleo sumergido.*



#### IV. BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA; INSPECCIÓN DE TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL; y TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2010): *Plan integral de prevención y corrección del fraude fiscal, laboral y a la seguridad laboral* (disponible en [www.mtin.es](http://www.mtin.es)).

ALANÓN, A.; y GÓMEZ, M. (2004): “Estimación del tamaño de la economía sumergida en España: un modelo estructural de variables latentes”. Ponencia presentada en el *XI Encuentro de Economía Pública*.

ALCAIDE, C. (2010): “Prólogo” en VVAA. (2010): *Implicaciones de la economía sumergida en España*. Círculo de Empresarios.

ALONSO, L. (2009): *Prácticas económicas y economía de las prácticas. Crítica del postmodernismo liberal*. Los Libros de la Catarata.

- (2007): *La crisis de la ciudadanía laboral*. Anthropos.

ARAGÓN, J.; MARTÍNEZ, A.; CRUCES, J.; y ROCHA, F. (2010): *La integración laboral de las personas inmigrantes en España. Una aproximación al empleo y las condiciones de trabajo*. Fundación 1º de Mayo, Colección Informes nº 20 (disponible en [www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es))

ARRAZOLA, M.; HEVIA, J.; MAULEÓN, I.; y SÁNCHEZ, R. (2011): “Estimación del volumen de economía sumergida en España”, en *Cuadernos de Información Económica*, nº 220.

BILETTA, I; y MEIXNER, M (2005): *Industrial relations and undeclared work*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

BLAS, de R. (2010): Apuntes sobre el comportamiento de la economía sumergida en la crisis”, en FUNDACIÓN 1º DE MAYO (2010): *Anuario 2010*. Fundación 1º de Mayo.

BORGHI V; y KIESELBACH, TH. (2000): *The submerged economy as a trap and a buffer: Comparative evidence on long-term youth unemployment and the risk of social exclusion in Southern and Northern Europe*. Paper previously presented to the EU Workshop on “Unemployment, Work and Welfare” Directorate General Research of the European Commission.

BRINDUSA, A.; y VÁZQUEZ, P. (2010): “Economía sumergida. Comparativa Internacional y Métodos de estimación”, en VVAA. (2010): *Implicaciones de la economía sumergida en España*. Círculo de Empresarios.

CASTILLO, J. (Director) (2005): *El trabajo recobrado. Una evolución del trabajo realmente existente en España*. Miño y Dávila Editores.

CICCARONE, G. (2010): “Preliminary evidence on undeclared work in the economic crisis: a general perspective”. Presentación realizada en *Workshop on the undeclared work in the times of economic crisis*. European Employment Observatory.

COMISIÓN EUROPEA (2007): *Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado*. COM (2007) 628

- (1998): *Comunicación de la Comisión sobre el trabajo no declarado*. COM (98) 219.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2005): *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “La contribución de la sociedad civil a la prevención del trabajo no declarado”*. Diario Oficial de la Unión Europea (14/10/2005).

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2009): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2008*. Consejo Económico y Social.

- (1999): *Informe por propia iniciativa, sobre la economía sumergida en relación a la quinta recomendación del Pacto de Toledo*. Consejo Económico y Social.

DIRECCIÓN GENERAL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (2009): *Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2009*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

EUROPEAN EMPLOYMENT OBSERVATORY (2010): *Workshop report on the undeclared work in the times of economic crisis*. European Employment Observatory.

- (2007): *EEO Review Spring 2007*. EEO.

EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION (2007): *Consultation of the European Social Partners on the European Commission’s Green Paper “Modernising and strengthening labour law to meet the challenges of the 21st century”*. Explanatory Memorandum. ETUC.

FERRARO, FR. (Director) (2002): *La economía sumergida en Andalucía*. Consejo Económico y Social de Andalucía.

GABINETE DE ESTUDIOS DE COMISIONES OBRERAS DE NAVARRA (2008): *Trabajo no declarado en Navarra*. Observatorio Navarro de Empleo.

GESTHA (2008): *Análisis de los resultados de la lucha contra el fraude fiscal en la agencia tributaria* (disponible en [www.gestha.es](http://www.gestha.es)).

GONZÁLEZ, E. (2010): “Preliminary evidence on undeclared work in the economic crisis: a Spanish perspective”. Presentación realizada en *European Employment Observatory occasional workshop on the undeclared work in the times of economic crisis*.

HUSMANN, R. (2004): *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*. OIT.

MAULEÓN, I.; y SARDÁ, J. (1997): “Estimación cuantitativa de la economía sumergida en España”, en *Ekonomiaz*, nº 39.

MOYANO, C. (2010): “Fraude en el mercado laboral”, en VVAA. (2010): *Implicaciones de la economía sumergida en España*. Círculo de Empresarios.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2002): *El trabajo decente y la economía informal*. OIT.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2004): “Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy”, en *OECD Employment Outlook*. OEDE

PFAU-EFFINGER, B. (2009): “Varieties of Undeclared Work in European Societies”, en *British Journal of Employment Relations*, vol. 41, 1.

PFAU-EFFINGER JENSEN, P. H. AND FLAQUER, L. (2009): “Formal and informal work in European societies — a comparative perspective”, en PFAU-EFFINGER, B., FLAQUER L, y JENSEN, PH (Eds): *Formal and Informal Work in Europe. The Hidden Work Regime*. London, New York: Routledge

RENAUT, A. (2002): *El trabajo no declarado, una amenaza para el "modelo social" europeo*. Educación obrera. N°. 127

RIEDMAN, A.; y FISCHER, G. (2007): *Undeclared Work in the European Union. Special Eurobarometer 284*. European Commission.

ROCHA, F. (Coordinador) (2010): *Jóvenes, empleo y formación en España*. Fundación 1º de Mayo, Colección de Informes nº 18, abril (disponible en [www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es))

ROCHA, F.; ARAGÓN, J.; y CRUCES, J. (2008): *Cambios productivos y empleo en España*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

SÁNCHEZ, E.; DELICADO, C.; LAGNA, N. (2008): *Personas jóvenes y economía sumergida en la España contemporánea*. Observatorio Joven de Empleo de España, nº 6. Consejo de la Juventud.

SCHNEIDER, FR. (2010): *The influence of the economic crisis on the underground economy in Germany and the other OCDE countries in 2010: a (further) increase*. ShadEcOECD.

SCHNEIDER, FR.; BUEHN, A.; MONTENEGRO, CL. (2010): *Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*. World Bank, Policy Research Working Paper, nº 5356.

SCHNEIDER, FR.; y A.T. KEARNEY (2010): *The Shadow Economy in Europe, 2010*. Visa Europe

SCHNEIDER, FR.; y ENSTE, D. (2000): *Shadow Economies Around the World: Size, Causes and Consequences*. IMF Working Paper, WP/00/26, Washington D.C., 2000.

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR (2000): “La economía sumergida”, en *Boletín Económico del ICE*, nº 2639

VVAA. (2010): *Implicaciones de la economía sumergida en España*. Círculo de Empresarios.

VEGA, M. (Coord.) (2010): *La inspección del trabajo en Europa: el trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*. OIT

VOSS, E. (2009): *Cooperation between SMEs and trade unions in Europe on common economic and social concerns*. ETUC

- (2007) (Editor): *Structural change, company restructuring and anticipation of change in the European SME sector*. WILKE, MAACK AND PARTNER.

WILLIAMS, C.; y RENOY, P. (2008): *Measures to tackle undeclared work in the European Union*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

## V. NOTAS AL TEXTO

<sup>1</sup> Ello no significa sin embargo que las motivaciones de los agentes sean similares. A modo ilustrativo, no debería equipararse –ni desde el punto de vista ético, ni en términos de repercusiones jurídicas– la conducta de los trabajadores que se ven forzados a aceptar empleos irregulares como vía para obtener unos ingresos mínimos, a la de los empresarios que se aprovechan de estas circunstancias para la reducción de sus costes de producción y el incumplimiento de la legislación laboral y social.

<sup>2</sup> De hecho, un argumento recurrente en los medios de comunicación es que el bajo nivel de conflictividad social existente en España –considerando la elevada cifra de desempleo– se explica en buena medida por la extensión del trabajo sumergido.

<sup>3</sup> *Real Decreto-Ley 5/2011 de 29 de abril de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de la vivienda* (BOE, 6/5/2011).

<sup>4</sup> A lo largo del presente estudio se utilizarán de forma equivalente estas expresiones.

<sup>5</sup> Quiero agradecer a Jorge Aragón, Director de Investigaciones de la Fundación 1º de Mayo, sus sugerencias para la realización del estudio.

<sup>6</sup> Para un análisis de estos enfoques, ver Pfau-Effinger et al (2009).

<sup>7</sup> Para una síntesis, ver: Comisión Europea (1998 y 2007); Consejo Económico y Social (1999); OIT, (2002). El desarrollo de este fenómeno en otro tipo de sociedades requeriría de un análisis en mayor extensión que excede los objetivos del estudio.

<sup>8</sup> La literatura sobre estas cuestiones es bastante amplia. A modo ilustrativo, ver Alonso (2007 y 2009); y Castillo (2005).

<sup>9</sup> Para una defensa de estos argumentos, ver por ejemplo Schneider y Enste (2000); Schneider et al (2010). Y en España: Brindusa y Vázquez (2010).

<sup>10</sup> Ver datos internacionales en el capítulo II.2. del presente estudio.

<sup>11</sup> Las organizaciones sindicales, además de señalar esta falta de relación, han destacado que en la medida en que las cotizaciones sociales forman parte de las rentas del trabajo. Por tanto, una reducción de las mismas significaría una transferencia de renta del trabajo al capital; un hecho doblemente rechazable como en España donde la participación de las rentas del trabajo en el total de la Renta Nacional está lejos de aproximarse a la media comunitaria.

<sup>12</sup> Es lo que parece haber pasado por ejemplo en España con la construcción. Ver capítulo II.3.

<sup>13</sup> Para un análisis en mayor profundidad, ver Pfau-Effinger (2009).

<sup>14</sup> Se ofrece a continuación una breve descripción de los distintos métodos, cuyo análisis en profundidad excedería los objetivos de este apartado. Para una exposición más detallada, ver: Brindusa y Vázquez (2010); CES (1999); y Ferraro (2002).

<sup>15</sup> Por ejemplo, el Eurobarómetro sobre trabajo no declarado advierte por razones como las apuntadas que los resultados del mismo deben interpretarse con precaución. Ver Riedman y Fischer (2007).

<sup>16</sup> A modo ilustrativo, diferentes estimaciones situaban el volumen de economía sumergida en Italia en 2006 en torno al 23,2% del PIB, mientras que la incidencia del valor añadido producido por unidades de empleo irregular –según estadísticas oficiales– se situaba en el 6,4% del PIB (Ciccarone, 2010).

<sup>17</sup> Schneider, Buehn y Montenegro (2010); y Schneider (2010).

<sup>18</sup> Ver los resultados del informe en Riedman y Fischer (2007).

<sup>19</sup> Ver Arrazola et al (2011).

<sup>20</sup> Ver GESTHA (2008)

<sup>21</sup> Cabe señalar que, en el marco del debate sobre el plan de afloramiento del empleo sumergido aprobado por el gobierno, el sindicato de Técnicos de Hacienda (GESTHA) ha difundido una nota de prensa en la que el empleo sumergido en España genera cerca de 82 mil millones de euros, en torno al 8% del PIB oficial. Ver: “El empleo sumergido supone casi el 8% del PIB según Técnicos de Hacienda”, publicado en [www.gestha.es](http://www.gestha.es) (28/4/2011).

<sup>22</sup> La razón es que lo más habitual no son las situaciones de ocultación total de la actividad, sino las formas parciales de irregularidad.

<sup>23</sup> Ver. De Blas (2010); y González (2010).

<sup>24</sup> Ver: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (2009).

<sup>25</sup> Ver: Agencia Estatal de Administración Tributaria; Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social y Tesorería general de la Seguridad Social (2010); Moyano (2010); Gabinete técnico de CCOO-Navarra (2010); y Rocha, Aragón y Cruces (2008).

<sup>26</sup> Cabe mencionar que se han realizado diferentes estudios que abordan el problema del trabajo sumergido en territorios como Andalucía, Murcia y Navarra.

<sup>27</sup> Ver capítulo I, punto 12.4 (a).

---

<sup>28</sup> Para un análisis en mayor detalle, ver Rocha, Aragón y Cruces (2008); y Aragón, Martínez, Cruces; y Rocha (2010).

<sup>29</sup> Para este análisis se ha elaborado un indicador de empleo irregular que permite poner de relieve que en la incorporación de los inmigrantes al empleo existe un diferencial entre las personas que se encuentran trabajando y afiliadas al sistema de la Seguridad Social y aquellas que están dentro de la economía sumergida. Este indicador debe ser analizado, con las cautelas necesarias por sus restricciones metodológicas, como un indicador aproximado de las situaciones de empleo dentro de la economía sumergida. Para una explicación en mayor detalle, ver Aragón, Martínez, Cruces y Rocha (2010).

<sup>30</sup> Para un análisis en profundidad sobre la situación laboral de las personas jóvenes en España, ver Rocha (2010). De forma más específica, sobre el empleo irregular de las personas jóvenes ver Sánchez et al (2008).

<sup>31</sup> Para un análisis en mayor detalle, ver Rocha, Aragón y Cruces (2008).

<sup>32</sup> Las tasas de actividad, empleo y paro de las mujeres en España en 2011 son respectivamente del 52,7%, 41,1% y 21,9%. Los varones registran por su parte tasas del 67,4%, 53,4% y 20,8%. Datos de la EPA (primer trimestre de 2011).

<sup>33</sup> Cabe recordar que el presente estudio se centra en el ámbito de los países con mayores niveles de renta.

<sup>34</sup> Ver Williams y Renooy (2008).

<sup>35</sup> *Real Decreto-Ley 5/2011 de 29 de abril de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de la vivienda* (BOE, 6/5/2011).

<sup>36</sup> Valoraciones tomadas de la nota de prensa difundida por ambas organizaciones (29/4/2011).

<sup>37</sup> Ver: *Observaciones conjuntas de CCOO y UGT al segundo borrador del Real Decreto Ley de medidas para el afloramiento y el control del empleo sumergido* (28/4/2011).

<sup>38</sup> Op.cit.

<sup>39</sup> Una primera aproximación a las características del trabajo irregular en España en función de estas variables, puede verse en el capítulo II.3 del presente estudio.

<sup>40</sup> Ello resulta especialmente importante en relación a las pequeñas y medianas empresas, que en muchos casos sufren el *dumping* social asociado al empleo irregular. Para algunas experiencias de interés en esta cuestión, ver Voss (2009).

<sup>41</sup> Y ello tanto desde el sector público como privado. Considérese por ejemplo la importancia que tiene el papel de las Administraciones Públicas a la hora de impulsar el desarrollo de la Ley de Dependencia y sus repercusiones en la calidad del empleo y el “afloramiento” del trabajo no declarado en actividades como la atención residencial y la ayuda a domicilio.