



Falsos autónomos y falsos becarios: una aproximación institucional al caso español

Pablo Sanz de Miguel¹

Recibido: 5 de junio de 2017 / Aceptado: 6 de octubre de 2017

Resumen. El artículo pretende contribuir al debate sobre el empleo irregular en España, a través del análisis de las figuras del falso autónomo y el falso becario. Partiendo de una perspectiva institucional, se estudia la influencia que, sobre estos fraudes laborales, derivados de estrategias empresariales encaminadas a obtener ventajas competitivas, ejercen tres campos: dos estatales asociados, por una parte, al área de la regulación y, por otra, al control del cumplimiento de dicha regulación, concretado en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS); y un tercero, el de las relaciones laborales, que, en el caso español, depende de manera considerable del estado y la legislación. Para ello se recurre, metodológicamente, a una revisión de la bibliografía y normativa más relevante, y un trabajo de campo basado en entrevistas semi-estructuradas a agentes sociales e inspectores de trabajo y seguridad social. El artículo confirma la relevancia de los tres campos institucionales estudiados, cuya interacción conjunta e interrelacionada contribuye a entender la existencia de estas prácticas. Se identifican también elementos e iniciativas que sugieren que, dentro del marco institucional actual, existe espacio para contribuir a reducir su difusión.

Palabras clave: falso autónomo; falso becario; fraude; factores institucionales; regulación; inspección de trabajo; relaciones laborales.

[en] Bogus self-employment and bogus internships: an institutional approach to the Spanish case

Abstract. The article aims to contribute to the debate on irregular employment in Spain, by addressing bogus self-employment and bogus internships forms. Drawing from an institutional approach, it analyses the influence that three fields have on these labour frauds, derived from managerial approaches aiming to obtain competitive advantageous: two state fields associated to the regulation and the enforcement of the regulation, articulated through the Labour and Social Security Inspectorate (ITSS); and the industrial relations field which, in Spain, strongly depends on the state and the legislation. The article confirms the relevance of the three institutional fields studied, the interaction and interrelation of which contributes to understand the existence of both fraudulent practices. At the same time, elements and initiatives are identified that suggest that, within the existing institutional framework, there is room to contribute to reduce its diffusion.

Keywords: bogus self-employment; bogus internship; fraud; institutional drivers; regulation; labour inspectorate; industrial relations.

Sumario. 1. Introducción. 2. Falso autónomo y falso becario: definición y estado de la cuestión. 2.1. Falso autónomo. 2.2. Falso becario. 3. El falso autónomo y el falso becario dentro del marco regulador

¹ Investigador en Notus-ASR.
Profesor Asociado Departamento de Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona

español. 3.1. Falso autónomo. 3.2. Falso becario. 4. Planteamiento y metodología del trabajo de campo. 5. Resultados. 5.1. Incidencia de la regulación. 5.2. Incidencia de la ITSS. 5.3. Incidencia del marco de relaciones laborales. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

Cómo citar: Sanz de Miguel, P. (2019) “Falsos autónomos y falsos becarios: una aproximación institucional al caso español”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(1), 67-89.

1. Introducción

Los debates en torno a la calidad del empleo han adquirido en España una importancia creciente en los últimos años. Así, es posible encontrar diversas publicaciones que se han aproximado a esta problemática de forma teórica y empírica (Cano, 2007; Prieto, 2002, 2014; Prieto et al. 2009; Lope y Alós, 2013; etc.). La cuestión del empleo irregular, entendido como aquel que incumple o se sitúa al margen, de manera parcial o total, de la regulación existente, ha sido, con algunas excepciones (Castillo, 2005), objeto de una atención menor o abordado solo tangencialmente en estas publicaciones. Se trata de un tema, sin embargo, de gran trascendencia, dado que constituye la máxima expresión de la precariedad, por privar a los trabajadores de los derechos que legalmente les corresponden, así como un rasgo fundamental del modelo de empleo español (Torns et al., 2011).

El presente artículo pretende contribuir al debate sobre el empleo irregular en España, a través del análisis de las figuras del falso autónomo y el falso becario que constituyen, en términos jurídicos, un fraude laboral. Reconociendo que el fraude es el resultado de decisiones y estrategias empresariales que persiguen alcanzar una ventaja competitiva, este artículo, en línea con los enfoques societales e institucionales que han analizado la calidad del empleo (Gallie, 2007; Prieto, 2014), parte de la base de que el entorno institucional influye sobre dichas decisiones y estrategias. Se explora en este sentido la influencia de tres campos institucionales: dos campos estatales asociados, por una parte, al área de la regulación y, por otra, al control del cumplimiento de dicha regulación, concretado en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), y un tercer campo, el de las relaciones laborales, que, en el caso español, depende de manera considerable del estado y la legislación, aspecto este que condiciona los recursos de poder y estrategias de los agentes sociales (Martínez Lucio, 2016; García Calavia y Rigby, 2016; Molina, 2014). Para abordarlo se recurre, metodológicamente, a una revisión de la bibliografía y normativa más relevante, y un trabajo de campo basado en entrevistas semi-estructuradas a inspectores de trabajo y agentes sociales.

La estructura del artículo es la siguiente. En primer lugar, se realiza una revisión de la literatura sobre el falso autónomo y el falso becario, orientada a delimitar conceptualmente ambas figuras e identificar los principales debates y propuestas para abordar la problemática a nivel político y en el marco de las relaciones laborales. En segundo lugar, se sitúan dentro del marco regulatorio español, analizando las principales normas de referencia del trabajo autónomo y las becas. En tercer lugar, se describen los principales planteamientos que guían el trabajo de campo y la metodología empleada. En cuarto lugar, se presentan los resultados del trabajo de campo. Finalmente, se exponen las conclusiones, en las cuales se discute la influencia del marco institucional español en la prevalencia del falso autónomo y el falso becario.

2. Falso autónomo y falso becario: definición y estado de la cuestión

2.1. Falso autónomo

La distinción entre el trabajo autónomo y el asalariado es una característica esencial de los marcos legales de los países europeos, a pesar de la diversidad existente. Distinción construida en torno a los principios de dependencia y subordinación a través de los cuales se reconoce, en un proceso histórico no exento de resistencias y conflictos, la asimetría y desigualdad que caracteriza la relación asalariado-empresario. Este reconocimiento permite institucionalizar un sistema de protección social en torno al estatuto del asalariado que, articulado a través del derecho del trabajo y distintas instituciones (sistemas de seguridad social, estado de bienestar, etc.), limita la discrecionalidad del empleador y sustrae a los asalariados de las determinaciones del mercado (Riesco-Sanz, 2012; Prieto, 2002; Castel, 1997). La relación del trabajador autónomo con el cliente se concibe, por el contrario, en términos de igualdad e independencia, rigiéndose en consecuencia por los principios propios del derecho civil y el contrato que implica su sujeción a las leyes del mercado (Bilbao, 1997).

La diferenciación de ambos estatus se complejiza, sin embargo, en las últimas décadas. Por una parte, algunas publicaciones destacan la emergencia de ‘nuevos trabajadores autónomos’ o “autónomo híbridos” situados en una zona gris entre el empleo y el autoempleo (Westerveld, 2012). Estas situaciones intermedias, analizadas en los influyentes informes elaborado para la Comisión Europea por Supiot (1999) o Perulli (2003), abarcan tipos de trabajo que no encajan en el sistema binario asalariado-autónomo, dado que pueden conjugar cierta independencia y autonomía personal y organizativa y dependencia económica con el cliente. Su difusión, atribuida a procesos de externalización y subcontratación, y nuevas formas de empleo y de organización del trabajo, cuestiona los límites de la regulación clásica, dificultando su clasificación conforme a los principios y criterios usados para determinar la adscripción a cada estatus (Perulli, 2003; Supiot, 1999). Por otra parte, se constata la extensión de aquellas situaciones que comúnmente se encuadran en la categoría del falso autónomo. Relaciones irregulares resultantes de estrategias empresariales a través de las cuales los trabajadores son inducidos a declararse como autónomos para reducir o limitar las obligaciones y responsabilidades del empleador con relación a la regulación laboral, la negociación colectiva u otros elementos asociados al contrato laboral (Eurofound, 2010; Thörnqvist, 2015; Behling y Havey, 2015).

Según Perulli (2003), existen diferencias entre las situaciones asociadas a los “nuevos autónomos” y a los “falsos autónomos” que reclaman distintas respuestas institucionales. Así, mientras que la emergencia de los nuevos autónomos exige actualizar los criterios o principios que rigen cada categoría o incluso diseñar nuevas, sensibles a los cambios en el mundo del trabajo, el problema del falso autónomo requiere reflexionar sobre la eficacia de las instituciones que aseguran el cumplimiento de la ley.

Siguiendo esta distinción, puede decirse que la problemática de los nuevos autónomos ha sido aquella sobre la cual las instituciones europeas se han pronunciado únicamente. Éstas han recomendado, dentro de un discurso general favorable a la

flexibilización de la relación salarial, el reconocimiento y regulación de situaciones intermedias tales como el autónomo económico dependiente (Comisión Europea, 2006). En línea con estas propuestas, se observan reformas regulatorias en diversos países (España, Italia, Austria, etc.) que han institucionalizando esta categoría, lo que conlleva el reconocimiento de ciertos derechos laborales y, sobre todo, en materia de seguridad social, hasta la fecha restringidos al asalariado (Eurofound, 2010). Desde la perspectiva jurídica, se destaca que la eficacia de estas medidas depende del desarrollo de criterios objetivos y bien definidos que permitan diferenciar con claridad los distintos tipos de dependencia o independencia, para facilitar la clasificación y prevenir los abusos (Eurofound, 2016). Una cuestión compleja dado que, como destaca la investigación empírica, existe a menudo una vinculación entre dependencia económica y organizativa (Eichhorst et al, 2013). Conviene tener en cuenta también que, más que un incremento de la independencia y autonomía de los trabajadores, algunos autores (Alonso y Fernández Rodríguez, 2013) observan, por el contrario, un aumento de la disciplina en el mundo del trabajo, ejercida a través de nuevos mecanismos de control “soft” que se apoyan, entre otros elementos, en la creciente inseguridad y precariedad que caracteriza las relaciones de empleo.

La problemática estrictamente relacionada con el fenómeno que se conoce a menudo como falso autónomo se ha abordado a nivel nacional. Su tratamiento compete, fundamentalmente, a la inspección de trabajo, las instituciones paritarias que pueden tener competencias en la fiscalización y prevención del fraude y los órganos de representación de los trabajadores en la empresa (Thörnqvist, 2015).

Al mismo tiempo, las cuestiones asociadas a la expansión del trabajo autónomo ocupan un espacio cada vez mayor en la agenda sindical de los países europeos. La literatura revela, en este aspecto, cierta fragmentación de las organizaciones sindicales, con agendas y objetivos diversos y no siempre coincidentes (Pulignano et al, 2016; Westerveld, 2012). Prueba de ello son, por ejemplo, los conflictos entre sindicatos y organizaciones de autónomos en lo concerniente al derecho a la negociación colectiva, reflejo de una disputa por la representación de nuevos autónomos que comparten características con los asalariados (Westerveld, 2012). Disputa que atañe también a la propia definición normativa de estos colectivos y revela la resistencia del sindicalismo frente a la pérdida de centralidad del trabajo asalariado, que se debilita con la promoción de las nuevas categorías de autónomos. En esta línea, la Confederación de Sindicatos Europeos rechaza en un comunicado (ETUC, 2017) la creación de categorías intermedias y reivindica, sencillamente, el reconocimiento de que ciertos autónomos son en realidad trabajadores a los que no se les reconoce sus derechos. Las organizaciones empresariales, por su parte, apenas se han pronunciado sobre estas problemáticas, salvo en algunos sectores, a pesar de que el problema del falso autónomo puede producir efectos negativos también en la competencia empresarial (Thörnqvist, 2015)

2.2. Falso becario

En Europa no hay una comprensión común ni una regulación homogénea de las becas o prácticas (internships o traineeship en inglés) (Hadjivassiliou, 2012). Reconociendo tal diversidad, las becas se pueden definir como programas dirigidos a jóvenes recién graduados o en periodo educativo o formativo, que ofrecen, con el objetivo de favorecer su transición educación-mercado de trabajo, formación práctica dentro

de empresas, organizaciones del tercer sector o dentro de la administración pública. Estos programas, a diferencia de los contratos de aprendizaje (apprenticeship), tienen la característica de no ser regulados mediante contratos laborales sino a través de diferentes acuerdos. Sitúan por tanto a los beneficiarios al margen de la relación salarial, con importantes implicaciones en términos de derechos socio-laborales pero también respecto a los requerimientos empresariales.

Las becas o prácticas no laborales se han convertido en una importante vía de entrada al mercado de trabajo para los jóvenes en Europa en los últimos años (Comisión Europea, 2013a). El incremento de estos programas en los países europeos ha suscitado debates sobre su calidad. En este contexto, diversos autores y agencias de investigación se han interesado por la temática del falso becario. Así, un reciente estudio de Eurofound (2016) subraya la existencia de indicios que apuntan a la utilización de becas para sustituir trabajadores regulares en países como Francia o Austria, y aprovechar sus ventajas vinculadas a los menores costes laborales. En el Reino Unido, la Low Pay Commission (GMB, 2013) ha recibido un volumen considerable de pruebas, en los últimos años, que sugieren un aumento de prácticas, programas de experiencia de trabajo o voluntariado para referirse a actividades no remuneradas que, en la práctica, deberían ser tratadas como relaciones laborales y estar cubiertas por el salario mínimo. Estas prácticas perpetúan la desigualdad de oportunidades e impiden la movilidad social, con consecuencias especialmente negativas para las minorías (Hope y Figiel, 2015). Se observa, en suma, un creciente interés por una irregularidad o fraude que no solo precariza el acceso al empleo de los jóvenes, sino que puede tener consecuencias en la igualdad de oportunidades o en el deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores, sujetos a la competencia y presión de relaciones más flexibles y menos costosas.

El crecimiento de las becas viene auspiciado por las instituciones europeas, a través de recomendaciones no exentas de contradicciones. Las becas se han recomendado para proporcionar un vínculo más claro con los requerimientos del mercado laboral y avanzar desde un modelo de transición “study first, then work” hacia otro más eficiente que combine estudio y trabajo (Hadjivassiliou, 2012). Las becas constituyen, desde 2013, parte del abanico de posibilidades que recomienda la iniciativa de Garantía juvenil adoptada por el Consejo de la Unión Europea. Paralelamente, la Comisión ha reconocido en una comunicación del año 2013 (Comisión Europea, 2013b) que hay evidencia de prácticas que ofrecen contenidos formativos escasos y condiciones de trabajo inadecuadas, incluyendo largas jornadas laborales, insuficiente cobertura en términos de salud y seguridad ante riesgos laborales, y poca o ninguna remuneración o compensación económica. Al hilo de este diagnóstico, formuló una Recomendación al Consejo sobre un marco de calidad para las prácticas, aprobada el 10 de marzo de 2014, a través de la cual insta a los Estados miembros a que las prácticas se concreten con un acuerdo escrito, que establezcan objetivos claros en cuanto a los contenidos de aprendizaje, que sean de duración limitada o que reconozcan el aprendizaje. Esta recomendación fue criticada por la ETUC y asociaciones juveniles como el European Youth Forum debido a la ausencia de propuestas específicas relacionadas con la necesidad de que los becarios reciban retribución económica y tengan acceso a la seguridad social. Estas manifestaciones ponen de relieve la creciente importancia que los sindicatos otorgan a la defensa de los derechos de los trabajadores jóvenes, en un contexto en el cual la investigación destaca su problemática relación con este colectivo,

manifiesta en bajos niveles de afiliación y participación en sus actividades (Hodder y Krestos, 2015).

3. El falso autónomo y el falso becario dentro del marco regulador español

3.1. Falso autónomo

La acción regulatoria en España se ha orientado a abordar, fundamentalmente, la problemática de los “nuevos autónomos”. El marco regulador español dispone desde el año 2007 de un estatuto de derechos para el trabajador autónomo (LETA). El LETA aborda esta cuestión mediante la institucionalización de la figura del trabajador autónomo dependiente (TRADE). Para justificar esta medida, el preámbulo destaca, tras situar el autoempleo en el marco de la libertad de elección y alejado de cualquier referencia a la precariedad, la diversidad de “nuevos autónomos” que emergen una vez que esta forma de empleo se expande hacia actividades de mayor valor añadido. Frente a esta diversidad se destaca, sin embargo, que la gran mayoría de autónomos en España no disponen de asalariados, arriesgando sus recursos económicos y aportando su trabajo personal sin contar con la ayuda de trabajadores contratados. Según el LETA, este colectivo, mayoritario (en torno al 80% en 2006), demanda un nivel de protección social semejante al que tienen los trabajadores por cuenta ajena, si bien no se precisa qué proporción de autónomos sin asalariados a cargo entraría o podrían tener acceso a dicha categoría.

Al mismo tiempo, el LETA aspira a eliminar las zonas fronterizas grises entre la figura del autónomo clásico, el TRADE y el trabajador por cuenta ajena para prevenir abusos e irregularidades, delimitando conforme a criterios objetivos los supuestos de cada actividad. Criterios que, en el caso del asalariado, vienen definidos en el Estatuto de los Trabajadores. Ambos estatutos trazan la distinción entre el asalariado y el autónomo a través de los criterios de dependencia y ajenidad que define la relación salarial, sin bien la naturaleza abstracta de ambos ha llevado a la jurisprudencia a desarrollar diferentes indicadores para identificarlos (Hernández, 2010). El TRADE, por su parte, se concibe en el LETA como una persona que, pese a contar con autonomía funcional, desarrolla su actividad con una fuerte y casi exclusiva dependencia económica del empresario o cliente que los contrata. El criterio que reconoce tal dependencia es que al menos, el 75% de los ingresos del trabajador provengan de un único cliente. De forma conjunta, se establecen otros criterios que sirven para verificar la dependencia que les diferencia de los trabajadores autónomos convencionales, y la autonomía funcional y organizativa que les distancia de los asalariados, siendo introducidos con vistas a prevenir, esencialmente, fraudes en los cuales el TRADE se utilice para ocultar una actividad laboral (Pérez Rey, 2016).

Reconocidas y delimitadas las dos figuras de autónomos, el LETA mejora y aumenta, los derechos de todo el colectivo, especialmente en materia de seguridad social, concediendo al TRADE una regulación más garantista en virtud del reconocimiento de su dependencia económica (tiempo de trabajo, conciliación, extinción contractual, etc.) que incluye la posibilidad de regular sus condiciones laborales a través de acuerdos colectivos (Acuerdos de Interés Profesional) concertados entre las asociaciones o sindicatos que representen a los trabajadores

autónomos económicamente dependientes y las empresas. Se trata en definitiva de un estatuto de derechos que aporta avances para todo el colectivo y de forma sustancial para los TRADE, sin alcanzar la consistencia y solidez de derechos que otorga el estatuto del trabajador por cuenta ajena (Huertas y Prieto, 2016).

Complementariamente, puede destacarse la promoción gubernamental del trabajo autónomo llevada a cabo en los últimos años, especialmente en el campo de las políticas a favor del empleo de los jóvenes, bajo el soporte de una particular lectura e implementación de la Garantía Juvenil. Para fomentar el autoempleo, se han intensificado los incentivos en materia de Seguridad Social, se ha aprobado un régimen más laxo de compatibilidad de la prestación por desempleo y el trabajo autónomo de los jóvenes y se han aumentado las posibilidades de aplicación de la capitalización de la prestación por desempleo de los jóvenes, entre otras medidas. Una estrategia dotada de una racionalidad que, como destaca Suárez (2017), concibe el autoempleo como una opción voluntaria de los jóvenes y obvia la problemática del falso autónomo que, en el contexto de elevado paro juvenil, puede afectar con mayor intensidad a este colectivo.

3.2. Falso becario

La figura de las prácticas se reguló, dentro del ámbito académico, en 1981. Desde entonces, se ha diversificado y ampliado. Como se recoge en la tabla 1, se pueden identificar en la actualidad 12 tipos de contratos dirigidos a jóvenes: 5 tienen la consideración de prácticas laborales reguladas por contratos específicos que combinan trabajo y formación; y 7 se conciben como prácticas no laborales, y están por tanto exentas de aplicar las condiciones reguladas en el estatuto de los trabajadores y los convenios colectivos de referencia, bajo la condición de ofrecer formación y no poder exigir contrapartidas propias de una relación laboral. Estas últimas se refieren con más o menos precisión a la figura del becario, sin que exista, por tanto, una regulación unificada sobre la misma.

Tabla 1. Contratos y prácticas o becas no laborales dirigidas a los jóvenes

Prácticas/becas no laborales		Prácticas/becas laborales	
<i>Extra-curriculares/ complementarias a la educación/formación</i>	<i>Curriculares</i>	<i>Contratos formativos</i>	<i>Iniciativas de inserción</i>
1. Prácticas no laborales para jóvenes con titulación y sin experiencia	4. Módulo de prácticas de los certificados de profesionalidad	1. Contrato en prácticas	4. Formación con compromiso de contratación
2. Prácticas no laborales de la formación para el empleo	5. Módulo profesional ciclo FP (FCT)	2. Contrato a tiempo parcial con vinculación formativa	5. Programas de ocupación y formación (escuelas taller, talleres de ocupación y casas de oficio)

3. Prácticas extracurriculares de los estudios universitarios	6. Prácticas de FP dual sin contratación	3. Contrato para la formación y el aprendizaje	
	7. Prácticas extracurriculares de los estudios universitarios		

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa.

Entre las prácticas no laborales, podemos diferenciar las prácticas curriculares, que se desarrollan en el seno de un programa formativo o universitario, como una materia más, de las extracurriculares, que, a diferencia de las anteriores, son voluntarias. La regulación de estos dos tipos de becas está diversificada según cada uno de los subsistemas formativos que avalan este tipo de prácticas, y se supervisa desde los institutos de educación secundaria, centros formativos y universidades. Estas prácticas no exigen remuneración, pero contemplan la posibilidad de que la empresa o entidad ofrezca una ayuda o aportación económica que no tiene la consideración jurídica de salario, sino que se entiende como una asignación dineraria o en especie orientada a posibilitar el estudio y formación. Desde el año 2011 (RD 1493/2011), las personas que realizan prácticas formativas en empresas, vinculados a estudios universitarios o de formación profesional, y reciben algún tipo de remuneración, están incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, estando exentos no obstante de la protección por desempleo. Esta regulación no se aplicó hasta 2013 y después de una sentencia judicial interpuesta por el sindicato Comisiones Obreras (CCOO). Su principal objetivo es que la cada vez más tardía incorporación laboral de los jóvenes se vea menos perjudicada a la hora de acceder a la pensión.

Frente a las prácticas curriculares y extracurriculares se identifican, en último lugar, los convenios de prácticas no laborales regulados en 2011 (RD 1543/2011), promocionados en el Plan Nacional de Implementación de la Garantía Juvenil (2013). A diferencia de las anteriores, estas prácticas se conciben explícitamente como un instrumento de inserción laboral destinado a acercar a las personas jóvenes (18-25) con titulación universitaria o formativa, pero sin experiencia profesional (máximo 3 meses), al mundo de trabajo, con vistas a hacer frente al desempleo juvenil. Su concreción, aborda, además, el vacío legal que existía en torno a las llamadas “becas no conveniadas” convocadas por empresas para cubrir puestos que ofrecían contenido formativo. Hasta 2011, estas becas no contaban con una base normativa y administrativa que las regulara, dificultando por tanto su seguimiento y control y siendo una fuente de abusos (Red2Red, 2006). Para su concreción, se exige a la empresa firmar un convenio con los servicios públicos de empleo, en el que se regulan las condiciones de realización de las prácticas y el plan formativo. Tienen una duración mínima de 3 meses y máxima de 9 meses. Los jóvenes reciben una retribución de al menos el 80% del IPREM y deben estar dados de alta en el régimen de la seguridad social en el epígrafe de becarios, aunque no es obligatorio cotizar en los epígrafes de formación profesional y contingencias de desempleo.

La regulación existente de las becas no laborales es por tanto muy dispersa y específica para cada tipo de programa. Se observa, de forma similar a la acontecido

con el trabajo autónomo, un incremento de la acción protectora que asemeja, fundamentalmente en el ámbito de la seguridad social, a los becarios con relación a los trabajadores por cuenta ajena. La ausencia de una plena equiparación en términos de derechos socio-laborales responde a la particular concepción de esta relación que, pese a poder abarcar a jóvenes que han finalizado su etapa educativa, se entiende en los intersticios del mundo laboral y el educativo o formativo. Por este motivo, se exige en todos los programas que las actividades del becario tengan un contenido esencialmente formativo y excluyan tareas propias de una categoría profesional. Este criterio diferencia nítidamente, según la jurisprudencia, a las becas de la relación salarial, y es el principal argumento que el regulador emplea para justificar un menor nivel de protección y derechos que los garantizados a los asalariados. No obstante, se trata, como reconocen desde el derecho, de una relación que se presta como pocas a las operaciones fraudulentas de evitación del ordenamiento jurídico, y es además difícil de detectar por el hecho de que los becarios en formación puedan realizar (y de hecho lo hagan con frecuencia) alguna actividad laboral en el marco de su compromiso formativo (Palomeque, 2009).

4. Planteamiento y metodología del trabajo de campo

El punto de partida del trabajo empírico que se presenta en el siguiente apartado es el reconocimiento de la importancia del falso autónomo y el falso becario, a tenor de las denuncias de sindicatos y organizaciones de becarios, noticias sobre fraudes publicadas por distintos medios de comunicación e investigaciones que constatan su extensión y creciente difusión intersectorial (Eurofound, 2016). Para la estimación del falso autónomo se puede recurrir, además, a la Encuesta de Población Activa (EPA) que, desde el año 2009, pregunta a los trabajadores independientes si trabajan de manera exclusiva o “casi exclusiva” para un único cliente. Según datos de 2016, unos 250.000 trabajadores autónomos (12% respecto al total) dependerían fundamentalmente de un único cliente, de los cuales 160.000 declararon desarrollar su actividad sólo para un único cliente. Datos que, como señalan los sindicatos y argumenta el Partido Socialista Obrero Español en una proposición no de ley (11-11-2016), constituyen un claro indicio de la existencia de fraudes.

El falso becario y el falso autónomo, con sus particularidades y diferencias, son el resultado de estrategias empresariales que persiguen alcanzar una ventaja competitiva a través del incremento de la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo y la reducción de los costes. Para ello, recurren a figuras que se caracterizan por disponer de una menor protección social y laboral para formalizar relaciones que, si se atiende a sus características factuales, deberían regularse mediante un contrato laboral. Reconociendo que el fraude, al igual que la precariedad o la segmentación laboral, es el resultado de decisiones y estrategias empresariales (Rubery, 2006), este artículo, en línea con los enfoques societales e institucionales que han analizado la calidad del empleo (Gallie, 2007; Prieto, 2014), parte de la base de que el entorno institucional influye sobre dichas decisiones y estrategias. Se formula en este sentido la hipótesis de que la expansión de falsos autónomos y falsos becarios se ve favorecida por la interacción conjunta de tres campos institucionales: dos campos estatales asociados, por una parte, al área de la regulación y, por otra, a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), responsable de controlar su cumplimiento, y

un tercer campo, el de las relaciones laborales, que, en el caso español, depende de manera considerable del estado y la legislación (Martínez Lucio, 2016).

La regulación puede haber favorecido los abusos y fraudes por haber promocionado y diversificado con nuevas figuras de autónomos y becarios estas formas alternativas de subsistencia e inserción en el mundo laboral que contribuyen a degradar y fragmentar el trabajo asalariado (Huertas y Prieto, 2016). Formas que se presentan discursivamente como opciones voluntarias, infravalorando por tanto la problemática de los abusos e irregularidades que pueden verse favorecidos por la creciente inseguridad y precariedad que caracteriza las relaciones de empleo. No se pretende sostener con esto que la lucha contra el empleo irregular o el fraude haya sido un objetivo secundario de la política gubernamental. Por el contrario, se identifican en los últimos años acciones reguladoras tendentes a reforzar el control y la prevención del empleo irregular. Sin embargo, la prioridad de estas acciones ha sido incrementar la eficacia recaudatoria de la Seguridad Social y, en menor medida, potenciar la asalarización de aquellos colectivos que se ven privados de dicho estatus de forma fraudulenta. Así, se observa que la principal regulación en este terreno, la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, forma parte, como el preámbulo de la misma explicita, de la estrategia de reformas general del gobierno que, junto con la “modernización” de la regulación laboral, pretende garantizar la sostenibilidad del Estado de Bienestar. La ley debe entenderse, de este modo, en el marco de una política que, constreñida por las exigencias del pacto de estabilidad y crecimiento, persigue, principalmente, disminuir el déficit presupuestario. De ahí que el principal foco recaiga en las medidas que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social puede llevar a término con vistas a mejorar la eficacia y la eficiencia en la gestión de ingresos y gastos público, y no tanto en prevenir las irregularidades que desembocan en el ocultamiento de la relación laboral vía contratación de autónomos o becarios. Así, las principales modificaciones se introducen en materia de subcontratación de servicios (precisando las responsabilidades y modificando el periodo de tiempo durante el cual el empresario principal puede llegar a ser responsable solidario); de Seguridad Social (reforzando, entre otros aspectos, el control sobre las empresas ficticias); en la Ley de Infracciones y Sanciones, modificando el elenco existente; con relación a las bonificaciones de Cuotas a la Seguridad Social; y en la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, reforzando las competencias de la Inspección para detectar y sancionar situaciones de fraude a la Seguridad Social. Por tanto, puede sostenerse que ciertas medidas comprendidas en la Ley 13/2012, como el refuerzo de las sanciones en materia de Seguridad Social, pueden tener una incidencia positiva en la prevención de las relaciones estudiadas en este artículo. No obstante, su aprobación no constituye un reseñable impulso con vistas a su efectiva disminución que pueda, además, hacer frente a los efectos negativos vinculados a la promoción gubernamental del trabajo autónomo y las becas en un contexto de elevado paro.

En cuanto a ITSS, se destaca que, si bien su orientación integradora y profesional ha dado lugar a estructuras innovadoras y eficaces, su principal debilidad tiene que ver con su limitación en términos de recursos humanos, sobre todo si se compara con otros países europeos (Martínez Lucio, 2016).

El sistema de relaciones laborales español, por su parte, presenta como particularidad, en términos comparativos, la relevancia del papel del estado y la

legislación, que ha tendido a compensar la debilidad histórica del sindicalismo favoreciendo la negociación colectiva y la intervención e influencia sindical en la misma a través de distintos mecanismos (principio de eficacia general, ultra-actividad, etc.) (Molina, 2014; Martínez Lucio, 2016). Dentro de este marco, los sindicatos acceden al derecho de la negociación a través de la audiencia electoral, que es alta, y no en base a su afiliación, que es baja. La consecuencia es que disponen de un protagonismo relevante en la negociación, incluso tras la reforma de algunas de las garantías institucionales en 2012, pero, dado que su número de afiliados es bajo, manifiestan debilidad en la empresa y problemas para asegurar el cumplimiento de los acuerdos y la ley (García Calavia y Rigby, 2016). Estas características pueden influir en la extensión del fraude debido a las dificultades que se observan para proteger a colectivos no laborales a través de las estructuras existentes de negociación colectiva, diseñadas para regular las condiciones de los asalariados y, sobre todo, su falta de efectivos en las empresas para velar por el respeto de la legislación.

Para validar esta hipótesis, se ha desarrollado, además del análisis de la legislación y de la literatura especializada, sintetizada en los apartados anteriores, un trabajo de campo basado en 11 entrevistas semi-estructuradas a agentes sociales e inspectores de trabajo. Los agentes sociales a entrevistar han sido seleccionados en función de su importancia y representatividad. Se pone el foco por tanto en organizaciones con capacidad y recursos institucionales tanto a nivel de diálogo social como de negociación colectiva. Se incluye así la organización empresarial (CEOE) y los sindicatos más representativos a nivel nacional (CCOO y UGT), así como el sindicato de autónomos al que el Ministerio de Empleo reconoce mayor representatividad (UPTA) que, si bien es independiente, comparte unidad de acción con UGT. De forma conjunta, se ha incluido una organización empresarial representativa a nivel autonómico de las pequeñas y medianas empresas (PIMEC), para poder contrastar y comparar su visión con la de CEOE, que representa a las grandes empresas. Se ha optado, además, en todos los casos, por acceder a cuadros y puestos de dirección a nivel confederal. En el caso de la inspección de trabajo, dos entrevistas se realizaron con miembros de la dirección general, responsables de planificación de actividades de fraude laboral, y otra con un inspector provincial, encargado de ejecutar las acciones y controles a nivel de empresa. Se distribuyen del siguiente modo²:

- Sindicatos
 - Vicesecretario general Unión Profesional Trabajadores Autónomos – UPTA (SA1)
 - Coordinador estatal economía social y auto-empleo CCOO (SA2)
 - Adjunto a la Secretaría Confederal de Juventud de CCOO (SB1)
 - Adjunto a la Secretaría Confederal de Protección Social y Políticas Públicas de CCOO (SB2)
 - Responsable Departamento Confederal Juventud UGT (SB3)
- Organizaciones empresariales
 - Director relaciones laborales CEOE (OE1)
 - Coordinador general auto-empleo PIMEC (OE2)
 - Responsable recursos humanos y formación PIMEC (OE3)

² El trabajo de campo se realizó en el marco de un proyecto europeo financiado por Eurofound que estudió distintos tipos de fraude en 7 países. Las entrevistas fueron realizadas entre mayo y junio de 2016 excepto 2 entrevistas que se realizaron (SB3, ITSS 3) en mayo de 2017

- Inspección de trabajo y seguridad social (ITSS)
 - Inspector de Trabajo y Seguridad Social y adjunto a Dirección General Ministerio de Empleo (ITSS1)
 - Responsable de planificación de actividades relativas a trabajo no declarado y fraude laboral. Subdirección inspección Seguridad social, economía irregular e inmigración (ITSS2)
 - Inspector provincial de trabajo y seguridad social (ITSS3)

5. Resultados del trabajo de campo

5.1. Incidencia de la regulación

El trabajo de campo revela puntos de vista diferentes entre los agentes entrevistados. Respecto al trabajo autónomo, es significativo el análisis divergente que CCOO y UPTA aportan. Desde CCOO se expone una visión crítica del LETA que subraya su escasa utilidad para prevenir el fraude, al haberse centrado en la regulación de una figura jurídica para un colectivo efectivamente vulnerable pero irrelevante en términos cuantitativos. Se destaca además que esta figura queda a una gran distancia de la protección ofrecida por el estatuto de los trabajadores. Estas condiciones determinarían su escasa incidencia (10,530 en el segundo trimestre de 2017 según datos de la Seguridad Social) y, sobre todo, el insignificante número de denuncias que se reciben, tanto en el ámbito judicial como a través de las instituciones extrajudiciales de resolución de conflictos. En base a esto, se enfatiza que el verdadero problema está en el fraude del falso autónomo vinculado el encubrimiento de la actividad laboral, una cuestión sobre la cual la legislación no ha intervenido, sino que, más bien, ha agudizado con la flexibilización de la regulación laboral merced a la reforma de 2012. Como se ha señalado en diversos trabajos (Pérez Amorós, 2013; Baylos, 2012), la reforma laboral de 2012 (Ley 3/2012 e 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral) ha devaluado la negociación colectiva al favorecer los convenios de empresa frente a los de ámbito superior en un contexto en el que predominan pequeñas y medianas empresas en las cuales los mecanismos de representación de los trabajadores tienen menor implantación; y restringir su eficacia al limitar su ultra actividad. Según el representante de CCOO, el impacto de la reforma de 2012 en el fraude reside, precisamente, en su apuesta por descentralizar y debilitar la negociación colectiva. Esto permite a los empresarios de sectores en los que no se han podido negociar o renovar convenios y, por tanto, carecen de referencias salariales de obligado cumplimiento, conminar a los asalariados a sustituir su relación salarial por una mercantil a cambio de una mayor retribución directa que la ofrecida en el marco de una relación laboral:

Justo en los sectores en los que la cobertura de convenios es peor o ha habido dificultades para negociar (geriatria o residencias, etc.), es donde hay más nichos de trabajadores que podrían tener contrato laboral. Los empresarios remiten al salario mínimo y dicen a la gente, te puedo pagar más como autónomo. Pero no le dicen que el coste salarial es menor (SA2).

UPTA, por el contrario, valora positivamente el LETA y, específicamente, la figura del TRADE. El representante de este sindicato destaca el hecho de que los conflictos concernientes a esta relación se diriman por la legislación de lo social, en base a su carácter más tuitivo y su mayor agilidad a la hora de emitir sentencias. Su ineficacia para regularizar y dotar de mayor protección a autónomos que de facto conjugan autonomía organizativa y dependencia económica, un fenómeno que afecta en la práctica, según su experiencia, a diversos colectivos (agentes comerciales o agentes de seguros), se achaca a la incompreensión empresarial. Según esta visión, en la actitud empresarial prevalece el temor a una menor flexibilidad frente a las evidentes ventajas que pueden obtener dado que, cuando un autónomo demanda el estatus de TRADE, renuncia de hecho a la relación laboral con esa empresa.

Ambos representantes sindicales (SA1, SA2) coinciden al criticar la promoción del trabajo autónomo llevada a cabo en los últimos años tanto a nivel discursivo como mediante las políticas basadas en incentivos en materia de seguridad social, relacionándola con un incremento de los casos de fraude:

Los mensajes que nos han ido trasladando estos últimos años de que: “los emprendedores hay que potenciarlos, es más fácil crear tu propio puesto de trabajo que encontrar uno...” todo esto junto con las PAE que hacen que la entrada al régimen de trabajadores autónomos sea muy barata y sencilla, lo que nos ha llevado es a que a muchos que están en desempleo se les ha ocurrido hacerse autónomos y a muchos que estaban trabajando a sus jefes se les ha ocurrido hacerles autónomos (SA1).

En la perspectiva de las organizaciones empresariales se diferencia un discurso, presente en el representante de CEOE, que describe al autónomo como un empresario genuino interesado en ampliar y diversificar el número de clientes. Según esta visión, el TRADE es una figura jurídica artificial por la que transitan emprendedores que, en los momentos iniciales de su negocio, se ven abocados a depender de un único cliente. Su escaso atractivo se debe a que no aporta beneficios suficientes como para que el “autónomo-emprendedor” acepte restringirse las posibilidades de ampliar el volumen de negocio. Se subraya, al mismo tiempo, que los empresarios tienden a reconocer las escasas reclamaciones de reconocimiento del TRADE. Por otro lado, se enfatiza, en línea con la visión neoliberal sobre el fraude, que las irregularidades vinculadas al falso autónomo que puedan existir proceden de las rigideces de la regulación laboral que incitan a las empresas a buscar fórmulas alternativas para escapar de los “encorsetamientos de la ley” que, pese a haberse flexibilizado, se encuentra aún lejos de la situación óptima. Una situación en la cual el contrato laboral se vería remplazado por una concepción del asalariado basada en el arrendamiento de un individuo para realizar una tarea concreta, más próxima por tanto al trabajo autónomo, facilitada por las nuevas tecnologías y las plataformas de trabajo online: “Es prestar servicio en el momento en que la gente lo demanda. La digitalización trata de solventar eso. Yo solo quiero determinados servicios en el momento que lo necesito y pagar en ese momento” (OE1).

El representante de PIMEC (OE2) esgrime, por el contrario, la diversidad de trabajadores autónomos sujetos a distintos niveles de dependencia con respecto al cliente y, desde este punto de vista, valora positivamente el LETA y la creación del TRADE.

Los agentes de la ITSS entrevistas ofrecen lecturas sobre la regulación no siempre convergentes. En general, existe consenso en la idea de que la figura del TRADE abarca pocas situaciones reales, generalmente marcadas bien por la independencia económica y organizativa, bien por la dependencia encubierta en ambas dimensiones (falso autónomo). A pesar de esto, representantes de la dirección (ITSS 1 y 2) valoran que ofrezca un estatus y una protección más garantistas a estas particulares relaciones que, pese a su poca importancia cuantitativa, existen y deben reconocerse. La visión del inspector de trabajo provincial es mucho más crítica, resaltando, además del carácter “artificial” del TRADE, la confusión normativa que genera y, en último término, dificulta la distinción entre el estatus de autónomo y asalariado, y permite consumir nuevos tipos de fraude a través de los cuales la laboralidad se oculta en este nuevo estatus.

El TRADE genera mayor confusión en la normativa porque le abre una posibilidad clara al falso autónomo, que es el verdadero problema. El autónomo y el asalariado son dos figuras claramente diferenciables. Cuando tú creas al TRADE, entras en un límite muy ajustado. Generalmente lo que ocurre es que ese TRADE está encubriendo un falso autónomo, un empresario que no quiere contratar por cuenta ajena (ITSS3).

Al mismo tiempo, destaca los efectos negativos que las políticas de estímulo al auto-empleo tienen en la expansión de falsos autónomos, al otorgar a los empresarios mayores incentivos para conminar a los trabajadores a ocultar su verdadero estatus (ITSS3).

Con relación a las becas no laborales, puede destacarse que, a diferencia de lo observado en el caso del falso autónomo, el discurso de los representantes de las dos organizaciones empresariales tiende a converger. Por un parte, se resta importancia a los fraudes, destacándose además la función social que realizan las empresas al satisfacer una demanda que proviene de las instituciones educativas y laborales más que de ellas mismas (OE1). El representante de PIMEC (OE3) resalta, además, que las pequeñas empresas desconocen en general los convenios de prácticas no laborales, y están básicamente familiarizados con las prácticas curriculares o extracurriculares que, según su experiencia, están rigurosamente supervisadas por los centros de FP y universidades. Otra característica de su discurso se relaciona con su laxitud interpretativa en torno al deber de cumplir los planes formativos, a pesar de constituir uno de los principales criterios que pueden determinar la existencia de fraude, según la jurisprudencia. Para las organizaciones empresariales, el valor de las prácticas es conceder a los estudiantes o jóvenes sin experiencia laboral la posibilidad de realizar las mismas tareas que realiza un trabajador, asumiendo que su rendimiento o productividad no será la misma: “Las tareas del becario han de ser las mismas que del trabajador. Cuando uno está realizando una beca en una empresa y lo que está aprendiendo es a realizar un trabajo, la mejor práctica es que realice ese trabajo” (OE1). En contradicción con la naturaleza de estos programas e incluso con su propio discurso, tendente a minusvalorar las irregularidades, se sostiene también que las empresas, especialmente las pymes, recurren a becas no laborales, además de como instrumentos de selección, para cubrir necesidades productivas, destacándose no obstante las limitaciones de este uso dadas las carencias formativas de los estudiantes (OE3). Las organizaciones empresariales consideran, en suma, que la actual regulación es clara y justa. Se destaca, en este sentido, que, si se pide

socialmente que los graduados y estudiantes universitarios tengan un contacto con las empresas para adaptar su formación a los requerimientos productivos, se debe ofrecer la posibilidad de que estas experiencias formativas sean asumibles por las empresas en términos de costes.

En cambio, la visión de los sindicatos es muy crítica. Éstos reclaman el fin de los convenios de prácticas no laborales y las becas extra-curriculares, al considerarlos una fuente de irregularidades y abusos que no observan en las prácticas laborales. Aspecto que se asocia a la ambigüedad o falta de concreción de los convenios de colaboración firmados con administraciones laborales o educativas, en un contexto de indefensión y falta de información de los becarios: “Hay una falta de información de los límites, de lo que deben hacer los becarios. Les encomiendan funciones que no están bien cerradas en el convenio de colaboración, que normalmente no concreta las tareas que deben hacer o las establece de forma superficial” (SB3). Según el representante de UGT, en la práctica se dan situaciones que podrían y deberían regularse con alguno de los contratos existentes, como el de prácticas. Critica además que los convenios de prácticas no laborales puedan durar hasta 9 meses, incluso en puestos de trabajo en los cuales los jóvenes no solo pueden adquirir los conocimientos necesarios antes, sino que pueden alcanzar niveles de productividad similares a las del resto de trabajadores. Se observa, en este sentido, un desplazamiento de los costes de formación que antes asumía la empresa hacia el individuo.

Los distintos representantes de la ITSS entrevistados coinciden al señalar que los diferentes acuerdos y las modalidades bajo las cuales un puesto de prácticas se puede implementar, dificultan la detección de fraudes, valorando la actual regulación como excesivamente fragmentada. Sin embargo, desde la dirección (ITSS 1 y 2) se argumenta que estos programas responden a una demanda social. También se destaca que se ha avanzado en el proceso de reconocimiento legal de estas figuras. Los representantes de la dirección de la ITSS valoran además positivamente la regulación de los convenios de prácticas no laborales, al poner fin a los programas de becas empresariales sin convenio con instituciones educativas o laborales, muy propensas a los abusos e irregularidades. Se insiste también en el hecho de que la inserción de los jóvenes, incluso antes de la existencia de las becas no laborales, se producía en condiciones de precariedad e incluso informalidad:

La regulación de las becas tiene elementos positivos, porque ha permitido a muchos estudiantes el realizar unas prácticas y el tener un conocimiento de lo que era el mundo del trabajo y de la empresa y les ha permitido muchas veces entrar a trabajar en empresas. Tradicionalmente, antes de que existiera esto, había trabajos precarios o incluso informales (ITSS1).

ITSS3, por el contrario, coincide con la visión crítica sindical. Explica que, si bien la jurisprudencia y en menor medida la regulación de estos programas ha sido clara con relación a los criterios que diferencian al becario del trabajador, éstos son especialmente complejos de comprobar, sobre todo considerando que los becarios realizan con frecuencia actividades laborales dentro de su plan formativo:

La jurisprudencia ha sido muy clara: no pueden hacer nada de trabajo, solo formación. Pero esto no se da en la realidad y es difícil de mostrar. Las empresas han ido además aprendiendo: sitúan al becario al lado de un supuesto tutor o hacen que no tenga un

puesto físico. Por otro lado, tú puedes detectar que está en el ordenador haciendo una tarea similar a la de un compañero, pero te responden, bueno, forma parte del aprendizaje.

A tenor de estas experiencias, reclama también el fin de las becas extracurriculares y no laborales.

5.2. Incidencia de la inspección de trabajo

La capacidad de la ITSS para hacer frente al volumen real de fraudes asociados al falso autónomo y el falso becario es cuestionada por todos los agentes sindicales y por el representante de PIMEC. La crítica compartida se centra en la insuficiencia de recursos humanos de la ITSS, determinada por una limitado ratio inspectores-empresas³, sobre todo en comparación con aquella presente en otros países (Suecia, Alemania o Francia). La insuficiencia de plantilla dificulta, según esta visión, su capacidad de control, que se circunscribe, sobre todo, a las denuncias formuladas por los trabajadores y los sindicatos, siendo poco relevantes sus actuaciones programadas. En el caso de los falsos becarios, se enfatizan, además, los problemas que la ITSS tiene para localizarlos, especialmente si no están dados de alta en la seguridad social (SB2).

Coinciden también en señalar que un incremento de los recursos y las campañas específicas en empresas para prevenir este tipo de fraudes no solo favorecería una mayor detección de casos, sino que tendría un efecto disuasorio en las prácticas empresariales (OE2). Desde CCOO identifican mayores esfuerzos encaminados a luchar contra el fraude del falso becario en la primera legislatura del PSOE bajo el gobierno del presidente José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008), en la cual se encargaron además estudios sobre la problemática (SB1). Desde entonces y, de manera especial en la última legislatura, el interés en este campo habría sido menor. Se apunta, en este sentido, que la Conferencia de Empleo (fundamentalmente a instancias del Ministerio de Empleo), ha priorizado en los últimos años la detección de otros tipos de fraude, como el de las empresas ficticias. Priorización que se desprende también del análisis de la ley 13/2012, la cual introduce modificaciones para abordar este problema, otorgando permiso a la Tesorería General para actuar de oficio en los casos en que tenga conocimiento de la inscripción de empresas carentes de actividad.

Frente a estas críticas, los sindicatos presentan también casos de colaboración exitosa, a través de acuerdos de cooperación (por ejemplo, en el sector de la construcción en el principado de Asturias), intercambio de comunicación y denuncias eficazmente resueltas. No obstante, se extraen conclusiones ambivalentes, especialmente en lo concerniente al falso autónomo, sobre los efectos de la denuncia e incluso de la detección de casos de fraude en un contexto de creciente vulnerabilidad e indefensión de los trabajadores frente a las represalias empresariales. Circunstancias que inhibirían a los trabajadores e incluso a los sindicatos a recurrir a la ITSS para regularizar la situación de falsos autónomos: “En ocasiones no denunciarnos porque

³ Según la última memoria anual de la ITSS, en 2015 había 960 inspectores y 840 subinspectores en todo el estado, que se traduce en una ratio de centros de cotización a nivel nacional de 1.544 centros por Inspector de Trabajo y Seguridad Social y 1.746 centros de cotización por Subinspector de Empleo y Seguridad Social.

pones en peligro al autónomo. Les dices, “pero que os he conseguido relación laboral con la empresa”, y te responden, pero es que vamos a durar 3 días” (SA1).

La ITSS discute la crítica apuntada que, recurriendo a la comparación con otros países europeos, destaca su insuficiencia de recursos humanos. Según su valoración, no pueden equiparse los recursos de instituciones que, como en el caso español, abarcan de manera comprensiva la regulación de empleo y seguridad social (incluyendo la prevención en materia de salud de riesgos laborales, economía irregular, etc.), con sistemas de inspección mucho más fragmentados. A este respecto, se enfatiza la particularidad de las inspecciones nórdicas, generalmente investidas de buena reputación, con competencias, únicamente, en materia de salud y riesgos laborales. Asimismo, se esgrime, dentro de un discurso reivindicativo de la profesión, la alta preparación y cualificación del cuerpo de inspectores, asegurada a través de unas vías de acceso exigentes y diseñadas en base a criterios meritocráticos: “no somos meros licenciados en derecho” (ITSS3). Además, defienden que, a parte de los recursos humanos, otro tipo de factores tales como la formación, los recursos tecnológicos o la cooperación con otros agentes y administraciones, en los cuales se ha avanzado, deben considerarse. Se destacan también algunas iniciativas lanzadas en 2012 como el Buzón de Lucha contra el Fraude Laboral, que permite a los ciudadanos informar de forma anónima sobre fraudes y abusos. La información recabada a través de este instrumento está sirviendo a la inspección provincial para planificar actuaciones. En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que, al no tratarse de una denuncia, la inspección provincial no está obligada a contestar ni a actuar (ITSS1; ITSS2).

A pesar de estas objeciones, la información provista explicita las dificultades asociadas a la detección de estos dos tipos de fraude enraizadas, indirectamente, en la limitación de sus recursos humanos. Como se describe en las entrevistas, para detectar un falso autónomo o becario es imprescindible acudir al centro de trabajo y examinar cada caso individualmente, a través del análisis de indicios, en algunos casos difíciles de interpretar, al exigir recabar y analizar un volumen considerable de documentación.

Se refuta, finalmente, la apreciación de que la priorización de otros casos, como las empresas ficticias, haya ido en detrimento de los recursos dispuestos para prevenir los dos fraudes analizados, si bien se señala que el incremento de la economía irregular e informal (trabajadores no declarados, etc.), desencadenado con la crisis, ha requerido abordar estos problemas, al igual que en el periodo del boom de la construcción fue capital el control de la siniestralidad en este sector. Reconociendo la influencia de estos factores, se informa que en estos años se han seguido programando campañas estatales anuales específicas destinadas a la prevención de estos tipos de fraude, las cuales han contado con la misma dotación de recursos humanos y materiales que en el pasado. La existencia de campañas es, para la inspección, un indicador de la importancia otorgada a estos temas, habida cuenta de los diferentes abusos que existen y no son objeto de estas acciones planificadas. Las campañas son sistemas definidos por la dirección de la ITSS donde se establecen las instrucciones y protocolos que debe aplicar y seguir la totalidad de inspectores y subinspectores a la hora de investigar estos hechos, estableciendo también un listado de empresas y trabajadores previamente seleccionados, así como unos objetivos en términos de controles a realizar. La selección de empresas a inspeccionar se obtiene a través de diversos sistemas elaborados de recolección de información que incluyen el cruce de datos de distintas bases (Seguridad Social, Hacienda, Servicio Público de Empleo

Estatual, etc.) así como de la propia experiencia y conocimiento de los inspectores. No obstante, las cifras de las acciones planificadas para 2018 discutidas en las entrevistas (confidenciales y por tanto no publicables), confirman que los recursos humanos disponibles sí pueden constituir un escollo a la hora de asegurar el cumplimiento de la legislación, aspecto por otra parte aplicable a la mayoría de fraudes.

5.3. Incidencia del marco de relaciones laborales

El trabajo de campo confirma las dificultades a las que se enfrentan los sindicatos para hacer frente al falso autónomo y el falso becario, así como la influencia del marco institucional en sus estrategias. Es significativo, en este sentido, que, ante la pregunta de cuál es o debería ser la principal medida para prevenir el fraude, todos los representantes sindicales, a excepción de UPTA, coincidan en señalar que la negociación colectiva sectorial. Estrategia condicionada por su reconocida debilidad en la empresa, que achacan, sobre todo, a la estructura productiva y el exceso de pymes: “nos vemos condenados a elevar la negociación al ámbito nacional y sectorial por la naturaleza de nuestra estructura productiva” (SB1). También justifican esta priorización en base a la acción del marco legislativo, concretada sobre todo en el principio de eficacia general, que permite que los acuerdos firmados por agentes representativos lleguen a todo tipo de empresas sin necesidad de acto alguno de extinción. Subrayan, además, cómo a través de la negociación colectiva se pueden abordar diversos aspectos con capacidad de incidir en la prevención del fraude (contratación, parámetros del contenido formativo, derechos sindicales, etc.), ofreciendo más garantías para reforzar su cumplimiento que la ley, gracias al papel ejercido por las comisiones paritarias. CCOO descarta los Acuerdos de Interés Profesional diseñados para los TRADE, de los cuales solo manifiesta conocer la existencia de uno que se encuentre en vigor, por carecer, precisamente, de las garantías institucionales que disponen los convenios colectivos (SA2).

Sin embargo, tan solo dos ejemplos positivos de convenios colectivos sectoriales pueden ser mencionados que afectan, únicamente, a la prevención del falso autónomo. El primer ejemplo comprende convenios del sector cárnico que han incluido cláusulas a través de las cuales las partes se comprometen a sustituir las cooperativas por contrataciones. Se introdujeron a raíz de la detección de casos en los cuales los empresarios obligaban a los trabajadores, principalmente inmigrantes, a constituir cooperativas de falsos autónomos que actuaban dentro de las empresas en diferentes secciones, como por ejemplo el despiece, calculando la tarifa salarial en función de los resultados. El segundo atañe al convenio autónomo de la construcción en Asturias que creó, en 1999, una comisión de Seguridad y Prevención de Riesgos Laborales y Contratación (COPREVAS) a través de la cual ocho profesionales, nombrados por la parte patronal y sindical, y contratados a tiempo completo por un organismo paritario (Fundación Laboral de la Construcción Asturias), realizan funciones orientadas a la prevención del fraude, con especial incidencia en el falso autónomo. Esta comisión tiene competencias para entrar libremente en las empresas del sector, tener acceso a los libros de subcontratación o entrevistarse con testigos, informando semanalmente a la ITSS de sus resultados, gracias a un acuerdo de cooperación.

Los obstáculos para profundizar sobre estas cuestiones en la negociación colectiva se atribuyen a la escasa disposición e interés de las organizaciones empresariales para abordar estas problemáticas. Aspecto que se confirma en las entrevistas con el

representante CEOE que, en contra de lo evidenciado con los ejemplos anteriores argumenta, en términos jurídicos que:

La negociación colectiva no sirve para eliminar fraude. Un convenio, me invento, que prohibiera contratar con autónomos, porque de esa manera se evita el fraude, sería contrario a la libre competencia y a un sistema como el que tenemos de libre mercado. La negociación colectiva solo puede regular los aspectos legales (OE1).

La acción sindical en la empresa se reconoce compleja, además de por las características del tejido productivo, por su debilidad asociativa, especialmente dentro de los colectivos que, como los jóvenes, padecen en mayor medida estas formas fraudulentas. CCOO y UGT, a diferencia de otros países, no han constituido federaciones para articular la representación de los jóvenes. La concretan a través de secretarías y departamentos confederales. Según Pulignano et al. (2016), estas estructuras y, sobre todo, sus organizaciones autonómicas (Avalot UGT o Acció Jove CCOO en Cataluña), guardan similitud con las asociaciones juveniles de los partidos políticos por constituir, fundamentalmente, centros de formación para los cuadros que en el futuro ocuparán cargos de responsabilidad y, en menor medida, instrumentos para fomentar la afiliación e involucración de los jóvenes en sus actividades. Inquiridos sobre esta conclusión, los representantes tanto de CCOO como de UGT (SB1, SB2 y SB3) argumentan que la representación y afiliación de colectivos “pre-laborales” sí que es en la actualidad un tema de discusión interno. Constreñida por un sistema institucional que ofrece pocos incentivos a la afiliación, CCOO y UGT aspiran a fortalecer sus recursos asociativos para reforzar la defensa de diversos colectivos precarios, incluidos los becarios. Se plantea, en ambos sindicatos, potenciar la representación territorial frente a la sectorial para organizar a estos trabajadores y becarios, difíciles de captar por su alta rotación.

La representación del colectivo de autónomos y TRADEs revela mayores diferencias estratégicas entre CCOO y UPTA en este último aspecto, que pueden atribuirse a factores ideológicos más que institucionales. En este caso, conviene tener presente que UPTA se crea para representar autónomos genuinos y, como reconoce el representante entrevistado, focaliza su acción en la mejora de sus derechos y no tanto en la lucha contra el falso autónomo: “nuestra prioridad era equiparar los derechos de autónomos con los de los asalariados, hasta desconocíamos la existencia del falso autónomo” (SA1). CCOO, por el contrario, crea TRADE en 1996 para representar a trabajadores autónomos dependientes en situaciones de vulnerabilidad y contribuir a la lucha contra el falso autónomo, desmantelándose en 2011 por motivos económicos. En la actualidad, la defensa de este colectivo se articula a través de la figura del coordinador estatal economía social y auto-empleo, integrado en el área Políticas públicas y protección social (SA2). Mientras que para CCOO TRADE la afiliación no constituyó “el objetivo primordial”, y centró sus acciones para combatir el fraude en los centros de trabajo a través de los comités de empresa y delegados de personal (SA2), UPTA ha otorgado más relevancia a esta cuestión, si bien impelida por factores no directamente o únicamente relacionadas con la prevención del falso autónomo. En este aspecto, debe tenerse en cuenta el efecto de unos criterios de representatividad para las organizaciones de autónomos que, a diferencia de lo que ocurre con los sindicatos generales, priman la afiliación frente a la audiencia electoral. Criterios que CCOO critica y ha propuesto reformar. A pesar

de esto, se apoya también, prioritariamente, en los comités de empresa constituidos para hacer frente al fraude, si bien se informa que en ocasiones la cooperación es compleja porque la empresa fomenta la división entre asalariados y autónomos y debe recurrir a la “labor sindical”, ejemplificada en la siguiente cita:

Acudes con la declaración de los trabajadores diciendo que se consideran TRADE, y se la pones encima de la mesa al gerente, y le dices estos son tus autónomos, todos han firmado la declaración, esto significa que tienes un plazo de 30 días para firmarles un contrato TRADE y tienes otros 15 días (SA1).

6. Conclusiones

El trabajo de campo arroja algo de luz al entendimiento de la influencia del entorno institucional en el fraude. El mismo confirma la importancia que los elementos institucionales analizados, a través de su interacción conjunta e interrelacionada, pueden tener en el falso autónomo y el falso becario.

Así, se observa que su difusión puede asociarse, en primer lugar, a una estrategia reguladora que, próxima a la visión de las organizaciones empresariales, sobre todo en lo tocante a las becas, ha promovido estas relaciones, en un contexto de paro masivo y consiguiente debilidad estructural de los trabajadores. En el caso del falso autónomo, es significativo el fracaso, reconocido por la mayoría de los agentes, de una estrategia centrada en el reconocimiento de “nuevos autónomos” que conjugarían dependencia económica e independencia organizativa, dado su carácter artificioso, con escaso correlato en la realidad laboral. Es más, esta figura puede haber contribuido a fragmentar y complejizar la regulación, favoreciendo de facto mayores abusos. En el caso de las becas no laborales, la falta de concreción de los convenios de prácticas y, sobre todo, la dificultad para diferenciar un contenido formativo impartido en una empresa de las tareas propias de una categoría laboral, dificulta prevenir y detectar las irregularidades.

En segundo lugar, se extraen conclusiones ambivalentes sobre el papel de la ITSS. Los agentes sociales valoran la profesionalidad de los inspectores, pero critican la falta de recursos humanos de la institución, así como la priorización de otros problemas. La ITSS, por el contrario, alude a factores adicionales que también tienen relevancia en la prevención del fraude (sistemas de recolección de información, colaboración con otras administraciones, nuevas iniciativas como el buzón de lucha contra el fraude, etc.) en los cuales observan notables avances. Destacan, además, que la existencia de campañas estatales anuales centradas en estos tipos de fraude confirma la importancia que la ITSS los otorga. Sin embargo, de sus entrevistas se desprende también que, dado el volumen y complejidad de las irregularidades alrededor de la figura del trabajador autónomo y el becario, dentro de un marco legal que, sobre todo en el caso de las becas no laborales, dificulta probar el fraude, la falta de recursos humanos puede constituir en efecto un escollo en la mejora de la prevención y detección.

Finalmente, se ha mostrado que características específicas del sistema de relaciones laborales español facilitan la perpetración de fraudes. La debilidad sindical asociativa, que se manifiesta en una limitada presencia en la empresa, especialmente en las pymes, se compensa en España con mecanismos institucionales que otorgan

a los sindicatos una amplia influencia a través de la negociación colectiva que, pese a su reciente restricción, garantizan una de las tasas de cobertura más elevadas de Europa. Sin embargo, los sindicatos encuentran grandes obstáculos para abordar la problemática de los falsos autónomos y becarios mediante la negociación colectiva dadas las reticencias de las organizaciones empresariales para mejorar una legislación que consideran adecuada. La visión empresarial se ve además legitimada por los discursos europeos que explican el paro juvenil a raíz de los déficits de formación y experiencia, reclamando, en congruencia con ellos, mecanismos de inserción flexibles y poco costosos como contrapartida a su implicación en el fomento de la empleabilidad de los jóvenes. Discurso que, como denuncian los sindicatos, permite a las empresas desplazar los costes que tradicionalmente asumían en la formación de nuevos trabajadores hacia el individuo. En el caso de CEOE, se constata además que la resistencia a limitar el recurso empresarial al trabajo autónomo se debe en buena parte a que esta relación concreta sus históricas demandas en pos de una mayor flexibilidad laboral, articulada sobre todo en su demanda en favor del despido libre (Fernández Rodríguez y Martínez Lucio, 2013). A pesar de estos obstáculos, se encuentran, no obstante, ejemplos sectoriales interesantes e innovadores que prueban que, con la anuencia de las organizaciones empresariales, es posible concretar experiencias que pueden mejorar la prevención y limitar la extensión de estas prácticas. Convendría explorar, en este sentido, las características sectoriales que conducen a ciertas organizaciones empresariales a comprometerse en la prevención del fraude, teniendo en cuenta, además, la literatura que ha mostrado la división existente entre organizaciones empresariales sectoriales en torno a la regulación o el papel de la negociación colectiva (Fernández Rodríguez et al. 2016). Por otro lado, las conclusiones obtenidas invitan a relativizar el argumento que, sobre la base del efecto de ciertos elementos legales del sistema de relaciones laborales, sostiene que los sindicatos relegan a un segundo plano la afiliación de colectivos vulnerables. Se constata así que tanto CCOO como UGT debaten en la actualidad estrategias para fomentar la afiliación de este colectivo, con vistas a fortalecer sus derechos. Conclusión que invita a profundizar en el estudio de la materialización y efectos de dichas estrategias.

7. Bibliografía

- Alonso, L.E. y Fernández Rodríguez, C. (2013). “Unos del trabajo y formas de gobernabilidad: la precariedad como herramienta disciplinaria”. En Alonso, L.E. y Fernández Rodríguez, C. *Los discursos del presente. Un análisis de los imaginarios sociales contemporáneos* (pp. 119-158. Madrid: Siglo XXI.
- Baylos, A.P. (2012). “Crisis y Derecho del trabajo o el Derecho del trabajo en crisis: sobre la reforma laboral española en 2012”. *Derecho laboral: Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales*, 245: 37-56.
- Behling, F. y Havey, M. (2015). “The evolution of false self-employment in the British Construction industry: a neo-Polanyian account of labour market formation”. *Work, employment and society*. 29(6): 1–20.
- Bilbao, A. (1997): *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Cano E (2007). “La extensión de la precariedad laboral como norma social”. *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales* .29(3): 117-138.

- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castillo, J.J. (dir) (2005): *El Trabajo Recobrado. Una evaluación del trabajo realmente existente en España*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editorial.
- Comisión Europea (2006). *Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*. COM(2006)708 final, Brussels.
- Comisión Europea (2013a). *The experience of traineeships in the EU*, Flash Eurobarometer 378, European Commission, Brussels.
- Comisión Europea (2013b). *Proposal for a Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships*. COM(2013)857 final, Brussels.
- Eichhorst, W. (coord.) (2013). *Social protection rights of economically dependent self-employment workers*. Study for the EMPL committee (en línea). [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EMPL_ET\(2013\)507449](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EMPL_ET(2013)507449) [consulta 6 junio 2016].
- ETUC (2017). *Towards new protection for self-employed workers in Europe*. 18-01-2017 (en línea). https://www.etuc.org/documents/towards-new-protection-self-employed-workers-europe#.WS_rK8klH8M [consulta 10 abril 2017].
- Eurofound (2010). *Self-employed workers: industrial relations and working conditions*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2016). *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fernández Rodríguez, C., Ibáñez Rojo, M. y Martínez Lucio, M. (2016). “Austerity and collective bargaining in Spain: ^[1]The political and dysfunctional nature of neoliberal deregulation”. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 22(3): 267–280.
- Fernández Rodríguez, C. y Martínez Lucio, M. (2013). “El discurso del despido libre en España: una reflexión sobre el papel de los mitos y los prejuicios en las políticas de empleo españolas”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 32(1): 191-219.
- Gallie, D. (2007). “*Production Regimes, Employment Regimes, and the Quality of Work*”, en Gallie, D. (ed.): *Employment Regimes and the Quality of Work* (pp. 1-35). Oxford: Oxford University Press.
- García Calavia, M.G. y Rigby, M (2016). “Recursos de poder de los sindicatos en España. Examen a través de la negociación colectiva”. *Sociología del Trabajo*, 87(2): 7-24.
- GMB (2013). *GMB Response to the Low Pay Commission General Consultation on National Minimum Wage*. London: GMB.
- Hadjivassiliou, K. P. (2012). *Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States. Final Synthesis Report*, (en línea) European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=6717> [consultado 23-11-2016].
- Hernández, J.A. (2010). “La desnaturalización del trabajo autónomo: el trabajador autónomo dependiente”. *Revista Universitaria Ciencias del Trabajo*. 11/20: 177-194.
- Hoder, A. y Krestos, L. (2015). *Young Workers and Trade Unions: A Global View*. London: Palgrave Macmillan.
- Hope, S. y Figiel, J. (2015). “Interning and investing: rethinking unpaid work, social capital and the “Human Capital Regime””. *Triple C: Journal for a Global Sustainable Information Society*. 13(2): 361-374.
- Huertas, T. y Prieto, C. (2016). “Trabajo, familia, tiempo libre y relaciones de género. Perspectiva institucional”. En Prieto, C. (Dir. y coord.). *Trabajo, cuidados, tiempo libre y relaciones de género en la sociedad española*. Madrid: Grupo Editorial Cinca.

- Lope, A. y Alós, R. (2013). “Las políticas activas de empleo en España: deficientes políticas para malos empleos”. *Sociología del Trabajo*, 77 (1): 92-116.
- Martínez Lucio, M. (2016). “Incertidumbre, indecisión y neoliberalismo emergente: El papel dual y complejo del Estado español en las relaciones laborales y de empleo”. *Sociología del Trabajo*, 87(2): 68-88.
- Molina, O. (2014). “Self-regulation and the state in industrial relations in Southern Europe: Back to the future?”. *European Journal of Industrial Relations*. 20(1):21–36.
- Palomeque, M. C. (2009). “Las relaciones jurídicas de formación a través de beca o estipendio”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. 83:251-262.
- Pérez Amorós, (2013). “La contrarreforma laboral de 2012”, *Anuario IET de trabajo y relaciones laborales*, 1: 21-35
- Pérez Rey, J. (2016). *El régimen profesional del trabajo autónomo económicamente dependiente*. Albacete: Editorial Bomarzo.
- Perulli A., (2003). *Economically Dependent / Quasi-subordinate (Parasubordinate) Employment: Legal, Social and Economic Aspects*. European Commission.
- Prieto, C. (2002). “La degradación del empleo o la norma social del empleo flexibilizado”, *Sistema*. 168-169: 89-106.
- Prieto, C. (2014). “From flexicurity to social employment regimes”. En Keune, M. y Serrano, A (eds.) *Deconstructing Flexicurity and Developing Alternative Approaches* (pp. 47–67). London: Routledge.
- Prieto, C., Caprile, M., Potrony, J. y Arnal, M. (2009): *La calidad del empleo en España: una aproximación teórica y empírica*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Pulignano, V., Ortíz, L. y de Franceschi, F. (2016): “Union responses to precarious workers: Italy and Spain compared”, *European Journal of Industrial Relations*. 22(1):39-55.
- Red2Red (2006): *Estudio sobre el Sistema de becas en la primera inserción y su relación con el empleo*. Estudio elaborado para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Riesco-Sanz, A. (2012): “Empresas sin asalariados y asalariados sin empresas. Apuntes sobre la crisis y transformación del empleo”. *Lan Harremanak* 27 (2):134-148.
- Rubery, J (2006): “Segmentation theory thirty years on”, Paper presented to the 27th conference of the IWPLMS, Copenhagen, September 2006.
- Suárez, B. (2017). “Autoempleo (y emprendimiento) juvenil: ¿ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantías laborales?”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 35(1):151-164.
- Supiot, A. (1999) (ed.). *Beyond Employment, The transformation of work and the future of labour law in Europe*. Brussels: Report for the EC.
- Thörnqvist, C. (2015). “Welfare States and the Need for Social Protection of Self-Employed Migrant Workers in the European Union”. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*. 31(4): 391–410.
- Torns, T.; Borràs, V.; Carrasquer, P.; Moreno, S.; Castelló, L; Grau, A. (2011): Trayectorias laborales y de vida. Una aproximación al modelo de empleo español. *Working Paper*. QUIT. Barcelona.
- Westerveld, M. (2012). “The ‘New’ Self-Employed: An Issue for Social Policy?”. *European Journal of Social Security*. 14(3):156-173.