



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ECONOMÍA SOCIAL

SECRETARÍA DE ESTADO DE EMPLEO
ECONOMÍA SOCIAL

DIRECCIÓN DEL ORGANISMO
ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y
SEGURIDAD SOCIAL

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL SOBRE PROCEDIMIENTOS PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR INFRACCIONES DE ORDEN SOCIAL Y PARA LOS EXPEDIENTES LIQUIDATORIOS DE CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, APROBADO POR REAL DECRETO 928/1998, DE 14 DE MAYO, Y SE ACTUALIZAN LAS CUANTÍAS DE LAS SANCIONES PREVISTAS EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL ORDEN SOCIAL, APROBADO POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 5/2000, DE 4 DE AGOSTO.

16 de enero de 2021



FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES/ ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	Fecha	Enero 2021
Título de la norma	PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL SOBRE PROCEDIMIENTOS PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR INFRACCIONES DE ORDEN SOCIAL Y PARA LOS EXPEDIENTES LIQUIDATORIOS DE CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, APROBADO POR REAL DECRETO 928/1998, DE 14 DE MAYO, Y SE ACTUALIZAN LAS CUANTÍAS DE LAS SANCIONES PREVISTAS EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL ORDEN SOCIAL, APROBADO POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 5/2000, DE 4 DE AGOSTO.		
Justificación de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo	<p>Según lo previsto en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se elabora la presente Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de carácter preceptivo.</p> <p>Se considera que del presente proyecto normativo no se derivan impactos apreciables en el ámbito económico, de género, de la familia, infancia y adolescencia. No obstante, y aunque sí se determina cierto nivel de impacto en el ámbito presupuestario y en el de reducción de cargas administrativas, estos no son significativos, considerándose en consecuencia aplicable lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, a los efectos de que la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, tenga carácter abreviado.</p> <p>Tal y como se indicará más adelante en el ámbito presupuestario la incidencia que tiene este proyecto no puede considerarse significativa o relevante, dado que aunque por un lado el incremento de la cuantía de las sanciones con el objeto de actualizarlas y seguir manteniendo su carácter disuasorio, puede suponer también un incremento de la recaudación, por otro lado la regulación del pronto pago de la sanción y la consiguiente aplicación de un porcentaje de reducción a la cuantía de esta puede también implicar una disminución de los ingresos procedentes de sanciones, disminución que no resulta posible cuantificar, ya que todavía no se disponen de los datos suficientes.</p>		
Tipo de Memoria	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>		



OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

Situación que se regula	<p>Se regula la distribución material de competencias sancionadoras en las infracciones de Seguridad Social a nivel provincial, afectadas por la sentencia 61/2018, de 7 de junio, del Tribunal Constitucional.</p> <p>Se regula asimismo la posibilidad de agilizar la terminación del procedimiento sancionador, mediante el pago de la sanción en un momento anterior a la resolución que pone fin al procedimiento, para adaptar la previsión del artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a las especialidades del procedimiento para la imposición de sanciones en el orden social, de manera que no solamente se regule la reducción en la cuantía de la sanción, sino también su tramitación en este procedimiento especial.</p> <p>Se regula un nuevo procedimiento sancionador promovido mediante actuación administrativa automatizada, definida en el artículo 41.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.</p> <p>Se actualiza la cuantía de las sanciones en el orden social con el incremento experimentado por el índice de precios al consumo desde su última revisión.</p>
Objetivos que se persiguen	<p>Regular la distribución de competencias en el ámbito de la Administración General del Estado respecto a infracciones en materia de Seguridad Social, tras la Sentencia 61/2018, de 7 de junio, del Tribunal Constitucional, con el objeto de garantizar una adecuada distribución de las mismas, para que las competencias sancionadoras se atribuyan a los órganos que, por las competencias materiales que se les atribuyen, son los más adecuados para sancionar las infracciones atendiendo a la materia correspondiente.</p> <p>Cubrir la laguna existente en la actualidad en el procedimiento sancionador en el orden social, lo cual hace necesaria en la actualidad la aplicación directa de los preceptos generales de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por ser supletoria, con la dificultad de su encuadramiento en los trámites específicos de este procedimiento especial por razón de la materia.</p> <p>Desarrollar y adaptar al ámbito del procedimiento sancionador en el orden social lo dispuesto en el artículo 41.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a la actuación administrativa automatizada.</p> <p>Garantizar el principio de proporcionalidad de las sanciones y su capacidad disuasoria, de tal manera que no compense más la comisión de la infracción que el cumplimiento de la norma infringida.</p>
Principales alternativas consideradas	<p>Se consideró la alternativa de mantener la aplicación directa del artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, si bien las características propias del procedimiento sancionador en el orden social, con sus peculiaridades y trámites, hacían más efectiva una regulación específica de la materia.</p> <p>Se consideró también la alternativa de regular esta materia en una modificación general del reglamento que se está elaborando, si bien el tiempo preciso para esta</p>



	<p>modificación global hace más recomendable la modificación parcial del reglamento en esta materia, al tratarse de un aspecto de gran importancia y aplicación cotidiana.</p> <p>No aprobar esta norma generaría problemas en la gestión precisa de la reducción de las sanciones en las infracciones en el orden social, siendo esta materia importante tanto para los derechos de los administrados como para una mejor gestión recaudatoria por parte de las administraciones con competencias sancionadoras.</p> <p>En lo relativo a la regulación de un nuevo procedimiento sancionador basado en la actuación administrativa automatizada, se considera necesaria tal regulación, no solo para adaptar la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a lo dispuesto en el artículo 41.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sino fundamentalmente para garantizar que el elevado volumen de incumplimientos de la normativa de Seguridad Social, detectados y constatados mediante el análisis masivo de datos, reciban el correspondiente reproche jurídico, mediante el inicio del correspondiente procedimiento sancionador.</p> <p>En lo que se refiere a la actualización de la cuantía de las sanciones, la ausencia de actualización produciría una progresiva disminución de la capacidad disuasoria de las sanciones en el orden social.</p>
--	---

CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

Tipo de norma	Real Decreto.
Estructura de la norma	La norma se estructura en parte expositiva, dos artículos, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.
Informes recabados	<p>Se ha recabado informe de:</p> <ul style="list-style-type: none">- Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en aplicación de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.- Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.- Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en aplicación de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.- Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en orden tanto a su aprobación previa según lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, como a la adecuación del proyecto al orden de distribución constitucional de competencia (artículo 26.5, último párrafo, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).- Dictamen del Consejo de Estado, conforme a lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.



Consulta pública	<p>Se ha efectuado el trámite de consulta pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, mediante su publicación en la página de Participación Pública, Consulta Pública Previa, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, el día 29 de septiembre de 2020, finalizando el plazo de presentación de aportaciones el día 14 de octubre de 2020, habiéndose recibido únicamente la aportación del Consejo General de la Abogacía Española en la que manifiesta la existencia de razones de oportunidad y necesidad que justifican la elaboración de esta norma, considerando que dotará a nuestro ordenamiento de una mayor seguridad jurídica en el procedimiento sancionador laboral.</p>
Trámite de audiencia	<p>Se ha efectuado el trámite de audiencia e información públicas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, mediante publicación de la norma en el Portal web del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en fecha 23 de octubre de 2020, finalizando el plazo de presentación de aportaciones el día 17 de noviembre de 2020.</p> <p>Asimismo, conforme a la posibilidad prevista por el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se recaba la opinión de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como de las comunidades autónomas, a través de los órganos de dirección y de gobierno y de participación institucional del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.</p> <p>Se han recibido observaciones por parte de:</p> <ul style="list-style-type: none">• CEOE, en fecha 6 de noviembre de 2020.• Dirección General de Trabajo de la Junta de Extremadura, en fecha 8 de noviembre de 2020.• Dirección General de Trabajo y Bienestar Laboral de la Junta de Andalucía, en fecha 11 de noviembre de 2020.• CCOO, en fecha 13 de noviembre de 2020.• UGT, en fecha 13 de noviembre de 2020.• Dirección General de Trabajo de la Comunidad de Madrid, en fecha 16 de noviembre de 2020. <p>Teniendo en cuenta las modificaciones introducidas en el texto tras el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, se ha efectuado un segundo trámite de audiencia e información públicas. A tal efecto, se ha publicado el nuevo texto del proyecto y de la MAIN en la página web del Ministerio de Trabajo y Economía Social y se ha recabado opinión nuevamente de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Teniendo en cuenta que se trata de un segundo trámite, limitado a una modificación parcial, y que dicha modificación es procedimental y no afecta a los derechos y obligaciones de los destinatarios de la norma, se ha realizado un trámite abreviado de siete días hábiles, conforme al artículo 26.6 de la Ley del Gobierno.</p>
ANÁLISIS DE IMPACTOS	
Adecuación al orden de competencias	<p>El título competencial prevalente es el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización</p>



	<p>propia de las Comunidades Autónomas.</p> <p>No obstante, también se consideran como títulos competenciales, al amparo de los cuales se dicta la presente norma, los artículos 149.1.7ª y 149.1.17ª de la Constitución Española, que atribuyen al Estado, respectivamente, la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas y la competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.</p>	
Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general.	
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input checked="" type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: (según escenario) <input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input checked="" type="checkbox"/> afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> afecta a los presupuestos de otras Administraciones territoriales.	<input type="checkbox"/> Implica un gasto <input checked="" type="checkbox"/> Implica un ingreso
Impacto de género	La norma tiene un impacto de género.	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
Otros impactos considerados	No se aprecian consecuencias dignas de consideración con respecto a otros eventuales impactos, concretamente, sobre la familia, infancia y adolescencia.	



I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1) Motivación.

El procedimiento administrativo para la imposición de sanciones en el Orden Social es un procedimiento especial por razón de la materia, conforme a lo previsto por la disposición adicional primera.2.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por tanto, este procedimiento sancionador se regula por su normativa específica y, supletoriamente, por lo establecido en la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Dicha normativa específica se contiene en el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, regula en su artículo 85 la posibilidad de concluir el procedimiento sancionador bien si el infractor reconoce su responsabilidad, o bien mediante el pago voluntario, cuando la sanción tenga carácter pecuniario o cuando quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario, pero se haya justificado la improcedencia de la segunda. En ambos casos, el citado artículo 85 contempla la aplicación de un porcentaje de reducción de la sanción correspondiente, que podrá ser acumulado si se dan ambas circunstancias.

El carácter supletorio de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, supone su aplicación en lo no regulado por el procedimiento sancionador en el orden social, razón por la cual dichas formas de terminación del procedimiento son plenamente aplicables a este procedimiento, de manera directa.

Las particularidades del procedimiento sancionador en el orden social, con sus trámites específicos, hacen recomendable y hasta necesaria su adaptación a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, para adecuarlo a las especialidades del procedimiento sancionador.

Por otra parte, la sentencia del Tribunal Constitucional 61/2018, de 7 de junio, estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de su disposición final sexta, entre otros



preceptos afectados. Dicha declaración se fundamentó en que *"no se ha cumplido, por tanto, el requisito constitucional de la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad que exige como presupuesto habilitante el artículo 86.1 CE"*.

Esta precitada disposición final sexta daba una nueva redacción al artículo 4.1.a) del Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, relativo a la competencia para sancionar a nivel provincial los incumplimientos en materia de Seguridad Social, competencia de la Administración General del Estado, para adaptarlo a las nuevas infracciones en el orden social que se habían aprobado.

Con anterioridad a la modificación llevada a cabo por el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, estas competencias sancionadoras recaían en las Jefaturas de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social, con base en la cláusula residual prevista por el artículo 4.1.c) del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social. Con posterioridad, dichas competencias sancionadoras recayeron sobre los órganos de la Administración General del Estado que ordinariamente ostentan la capacidad sancionadora en esas materias.

La declaración de nulidad de la disposición final sexta implicó la retroacción al momento anterior a la entrada en vigor de la misma, lo cual ha supuesto que, nuevamente motivado por la cláusula residual prevista por el artículo 4.1.c) del Reglamento, recaigan esas competencias sancionadoras de nuevo en las Jefaturas de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social en determinadas infracciones que, por su naturaleza, se incardinarian de manera más lógica en el ámbito competencial de otros organismos de la Administración General del Estado.

Por ello, mediante el presente real decreto, se pretende a su vez modificar el ámbito competencial de los órganos de la Administración General del Estado con competencia sancionadora respecto de infracciones de Seguridad Social, atribuyéndola a aquellos órganos y entidades responsables de la gestión de la materia concreta concernida.

En lo referido a la regulación de un nuevo procedimiento sancionador, se ha tomado como punto de partida, lo dispuesto en el artículo 41.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el que se define la actuación administrativa automatizada como *"cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el*



marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.” Ello supone la aplicación de las nuevas tecnologías en el ámbito de actuación de la Administración, permitiendo que tras el análisis masivo de datos para la detección de incumplimientos de la normativa de orden social y de Seguridad Social de los sujetos obligados, incumplimientos que generalmente provocan perjuicios a los trabajadores afectados y a la propia administración de la Seguridad Social, pueda articularse ante tales incumplimientos el correspondiente reproche jurídico, a través del inicio de procedimientos sancionadores mediante la extensión de actas de infracción automatizadas, es decir, sin intervención directa de un funcionario actuante en su emisión, y sin reducción de las garantías jurídicas de los administrados.

Todo ello bajo el marco jurídico que ofrecen tanto el citado artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, como el artículo 21.2 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema Inspección de Trabajo y Seguridad Social, relativo a las modalidades y documentación de las actuaciones inspectoras, permitiendo la citada actuación, mediante la comprobación de datos o antecedentes relativos a incumplimientos de la normativa del orden social que obren en las Administraciones Públicas, y a los que tiene acceso la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en virtud de lo dispuesto en los artículos 16 y 24 de dicha Ley 23/2015, de 21 de julio.

Respecto a la actualización de las cuantías de las sanciones, ha de tenerse en cuenta que la disposición adicional primera del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (en adelante TRLISOS), autoriza al Gobierno a modificar la cuantía de las sanciones establecidas en su artículo 40, teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo. En este sentido, las cuantías de la mayoría de las sanciones no han sido revisadas desde 2007, lo que genera una disminución de su capacidad disuasoria que este proyecto trata de recuperar.

Dentro de los principios de la potestad sancionadora, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regula en su artículo 29 el principio de proporcionalidad de las sanciones, indicando en su apartado 2 que *"el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas"*. Este mandato del legislador debe ser examinado desde un doble aspecto; por un lado, el establecimiento inicial de las cuantías sancionatorias; por otro lado, la actualización de dichas cuantías para mantener su carácter disuasorio.



En cumplimiento de este segundo aspecto, la disposición adicional primera del TRLISOS autoriza al Gobierno, a propuesta de la hoy Ministra de Trabajo y Economía Social y del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a modificar la cuantía de las sanciones establecidas en su artículo 40, teniendo en cuenta la variación de los índices de precios de consumo.

2) Objetivos.

Por lo expuesto anteriormente, los resultados que se pretenden obtener mediante la modificación propuesta en este real decreto son los siguientes:

- a) Regular y adecuar al procedimiento especial de imposición de sanciones en el orden social el derecho de los administrados a la reducción de las sanciones administrativas en el orden social, en aquellos casos en los que, de manera análoga a como sucede en otros ámbitos, el sujeto infractor procede al pago de la sanción de manera voluntaria con carácter previo a la resolución del procedimiento.
- b) Facilitar la tramitación del procedimiento sancionador en el orden social, permitiendo la agilización de la misma y la reducción de trámites en aquellos supuestos en los que el sujeto responsable de la infracción se aviene a colaborar con la Administración en la finalización del procedimiento.
- c) Regular un nuevo procedimiento sancionador promovido por actuación administrativa automatizada, sin intervención de funcionario, al menos en el trámite de inicio, con la extensión de acta de infracción, permitiéndose así la constatación y correspondiente reproche jurídico de un elevado volumen de incumplimientos, contemplándose asimismo como medio de agilizar y simplificar el procedimiento, la reducción de la sanción inicialmente propuesta cuando el sujeto infractor proceda al pago de esta de manera voluntaria, produciéndose con dicho pago la terminación del procedimiento.
- d) Respecto a la distribución de competencias sancionadoras en el ámbito de la Administración General del Estado, garantizar la homogeneidad en las competencias sancionadoras, con la atribución de las mismas a los organismos que por su naturaleza y funciones venían ejerciéndolas con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2018 de 7 de junio.



- e) Actualizar las cuantías de las sanciones, garantizando así el carácter disuasorio de las sanciones en el orden social, la efectividad de estas y su proporcionalidad, de tal manera que *“la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”* (artículo 29.2 Ley 40/2015, de 1 de octubre).

3) Alternativas.

Se han considerado las siguientes alternativas:

- a) No realizar modificación alguna y mantener la normativa vigente.

No se opta por esta posibilidad, por diversas razones.

- Respecto a la reducción de las sanciones en los supuestos de reconocimiento de responsabilidad y voluntad de pago con carácter previo a la resolución, si bien cabría aplicar directamente el artículo 85 de la Ley 39/2015, dado su carácter supletorio en el procedimiento sancionador en el orden social, lo cierto es que las peculiaridades de este hacen necesaria una regulación expresa de esta materia.
- Respecto a la atribución de competencias sancionadoras a determinados organismos, si bien aunque en caso de no realizarse no habría vacío competencial, ya que el artículo 4.1.c) del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social ya prevé que en aquellos supuestos en los que no se atribuyan expresamente dichas competencias estas recaerán sobre las Jefaturas de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social, lo cierto es que por razones de homogeneidad y eficacia, atendiendo a las competencias de los distintos organismos con competencias sancionadoras en materia de Seguridad Social en el ámbito de la Administración General del Estado, es conveniente volver a la atribución de competencias existente con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2018, de 7 de junio.
- Respecto al procedimiento promovido por actuación administrativa automatizada, la ausencia de regulación implica dejar privada a la Administración, de un medio eficaz para la exigencia del cumplimiento de la normativa del orden social.



Existen incumplimientos de la legislación social que, por su elevado volumen, no pueden perseguirse de manera individualizada, siendo necesario acudir a técnicas de cruce de datos y de automatización de trámites administrativos para fiscalizar su cumplimiento. Es el caso, por ejemplo, de las altas a la Seguridad Social comunicadas fuera del plazo establecido.

b) Retrasar esta modificación para realizar una modificación global del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social. Esta modificación más amplia incluiría otros objetivos, como una mejor adaptación de los procedimientos sancionador y liquidatorio a la Administración electrónica, el desarrollo reglamentario de la publicidad de determinadas sanciones, etc.

Sin embargo, esta modificación está todavía en fase de estudio, por lo que se retrasaría de manera indeseada la aplicación de los aspectos previstos en esta norma.

4) Principios de buena regulación.

Este proyecto se adecúa a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En cuanto a los principios de necesidad y eficacia, la regulación propuesta persigue una mayor claridad, seguridad jurídica, coherencia y eficacia del procedimiento administrativo sancionador en el orden social. Por un lado, porque se establece para el orden social una regulación completa de la terminación del procedimiento administrativo por pronto pago, a diferencia de la situación actual, en la que la aplicación de la parca regulación contenida en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, lo que suscita dudas e inseguridad a los administrados. Por otro lado, porque se regula un nuevo procedimiento sancionador basado en la actuación administrativa automatizada, de manera detallada, en el que también se contempla la terminación del procedimiento por pronto pago.

Además, se da más coherencia al procedimiento sancionador, al atribuir la competencia para resolver, en el ámbito de la Administración General del Estado, a aquellos organismos a los que corresponde la gestión del ámbito material afectado por la infracción.

Dado que la regulación del procedimiento sancionador en el orden social se contiene en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 28 de mayo, la modificación de esa norma reglamentaria constituye la forma adecuada de introducir



la nueva regulación. Además, la modificación se limita a los aspectos mínimos necesarios para cumplir el fin perseguido, lo que asegura también el cumplimiento del principio de proporcionalidad.

Por otro lado, las razones expuestas justifican el cumplimiento del principio de seguridad jurídica. Se ofrece una regulación completa tanto de la terminación por pronto pago del procedimiento sancionador en el orden social dentro de la norma que regula dicho procedimiento sancionador, aclarando los supuestos, el momento y la forma en que se produce esa forma de terminación del procedimiento como del nuevo procedimiento sancionador basado en la actuación administrativa automatizada, estableciendo los requisitos de las actas de infracción extendidas en el marco de este procedimiento, así como las particularidades de su tramitación, destacando la terminación por pronto pago de la sanción, en cuantía reducida, por el sujeto responsable. Además, la regulación propuesta es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, y en particular con el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, precepto de aplicación supletoria, en lo que se refiere a la terminación del procedimiento por pronto pago, y con el artículo 41.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en lo que se refiere al nuevo procedimiento sancionador anteriormente mencionado.

Finalmente, la norma proyectada cumple el principio de transparencia. Se ha dado posibilidad de participación a los destinatarios de la norma. Por un lado, mediante el trámite de consulta pública; por otro lado, a través de un doble trámite de audiencia e información públicas otorgado a los ciudadanos y a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en dos momentos de la tramitación del proyecto; finalmente, el proyecto ha sido informado por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y sometido a los órganos de dirección y de gobierno y de participación institucional del organismo autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La nueva regulación cumple, por último, con el principio de eficiencia, pues no sólo no genera cargas adicionales, sino que las aminora, tanto para los administrados, como para las Administraciones competentes. Ello es debido a que la terminación de los procedimientos sancionadores por pronto pago de la sanción ahorra trámites y agiliza la tramitación de tales procedimientos.

5) Plan Anual Normativo.

El proyecto de Real Decreto se encuentra recogido en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de septiembre de 2020, aunque en el dicho Plan se proponen dos



Reales Decretos, por un lado, el de modificación del Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, y por otro lado, el de actualización de las cuantías de las sanciones establecidas en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, optándose finalmente a efectos de una mayor agilidad y economía de trámites, la regulación de ambos asuntos en un único Real Decreto.

II. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1. Contenido del proyecto.

El proyecto de real decreto se estructura en una parte expositiva, dos artículos, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

El **artículo primero** de modificación del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de Orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo se divide en dieciséis apartados.

El **apartado uno** tiene como objeto la modificación del artículo 4 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de Orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (en adelante "Reglamento"), con el objeto de restaurar la situación anterior a la Sentencia 61/2018, de 7 de junio, del Tribunal Constitucional. Dicha sentencia estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de su disposición final sexta, entre otros preceptos afectados. Dicha declaración se fundamenta en que *"no se ha cumplido, por tanto, el requisito constitucional de la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad que exige como presupuesto habilitante el artículo 86.1 CE"*.

Esta precitada disposición final sexta daba una nueva redacción al artículo 4.1.a) del Reglamento, relativo a la competencia para sancionar a nivel provincial los incumplimientos en materia de Seguridad Social, competencia de la Administración General del Estado, para adaptarlo a las nuevas infracciones en el orden social que se habían aprobado.



Su anulación supuso que las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social asumieran, con base en la cláusula residual del artículo 4.1.c) del Reglamento, competencias sancionadoras anteriormente atribuidas a otros órganos que, por razón de la materia, las tenían atribuidas.

Se propone, por lo tanto, devolver normativamente dichas competencias a órganos en los que deberían recaer dichas competencias, para una mayor homogeneidad entre la gestión de un ámbito competencial concreto y la sanción de conductas infractoras producidas en ese ámbito.

El **apartado dos** modifica el artículo 11.3 del Reglamento con el único objeto de sustituir la referencia al recurso ordinario por otra al recurso de alzada, terminología correcta tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El **apartado tres** modifica el apartado 1 del artículo 13, a fin de dejar clara la existencia de dos tipos de procedimientos sancionadores: el regulado en el Capítulo III, iniciado como resultado de actuación inspectora previa, con la intervención de funcionario, y el regulado en el Capítulo IX, generado mediante la actuación administrativa automatizada, que se define en el artículo 41.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, como aquella actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.

El **apartado cuatro** tiene como objeto la modificación del artículo 14 del Reglamento y en concreto:

- La modificación de la letra e), del apartado 1 respecto al contenido de las actas de infracción extendidas por la Inspección de Trabajo, a fin de adecuarlo a las previsiones del artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Dicho artículo 85 prevé en su apartado 3 que las reducciones deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento, que, en el supuesto del procedimiento sancionador en el orden social, es el acta de infracción, indicándose además que su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción. Por ello se añade un segundo párrafo en el que se hace referencia a la posibilidad de aplicar una reducción a aquellas sanciones que tuvieran un carácter exclusivamente pecuniario, previa declaración del sujeto responsable de su voluntad de pago.



Respecto al primer párrafo del artículo 14.1 e) del Reglamento se mantiene su redacción original modificando únicamente el término “denunciara” y sustituyéndose por “apreciase”.

- La modificación del apartado 2 constituye una modificación meramente técnica, que sustituye la referencia a los artículos 72 y 136 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por otra al artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.
- La inclusión de un nuevo apartado 6, para regular la posible reducción en la sanción de la que podrán disfrutar los sujetos infractores.

Se prevé una reducción del 40 por ciento de la cuantía de la sanción para aquellos supuestos en los que el sujeto responsable abone la cuantía de la sanción con anterioridad a la resolución, en el plazo fijado al efecto, considerando implícito en la acción de proceder a abonar la sanción, el reconocimiento de responsabilidad, y acumulándose por tanto los porcentajes de reducción previstos en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, resultando el porcentaje de reducción establecido del 40 por ciento.

El principal requisito para la efectiva aplicación de tal reducción es, en consonancia con lo regulado en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la realización del pago por parte del sujeto responsable en el plazo previsto. Por otro lado, la aplicación de la reducción, tendrá como consecuencia la renuncia al ejercicio de cualquier acción, alegación o recurso en vía administrativa.

Se indica además que, en el caso de acumulación de varias infracciones en una misma acta de infracción, la aplicación de la reducción se efectuará sobre la propuesta de sanción, esto es, sobre el importe total de las sanciones propuestas.

Se excluye expresamente de la aplicación de esta reducción, los supuestos de actas de infracción coordinadas con actas de liquidación por los mismos hechos, por cuanto que, para tales casos, ya se regula una específica reducción automática del 50 por ciento del importe de la sanción, en el artículo 34.2 del Reglamento.

Se regula expresamente el supuesto de concurrencia de distintos sujetos responsables respecto de una misma infracción, estableciéndose reglas específicas para la aplicación de la reducción.



El **apartado cinco** tiene como objeto modificar el artículo 16 del Reglamento, relativo a la acumulación de infracciones en una misma acta de infracción.

Se mantiene la regla general de acumulación de infracciones en una misma acta de infracción, así como las excepciones a dicha acumulación, si bien se añade un nuevo supuesto a dichas excepciones, para garantizar la agilidad del procedimiento. Se excluye así la posibilidad de acumulación cuando, y aunque se trate de infracciones de una misma materia, las sanciones aplicables a algunas de ellas sean exclusivamente pecuniarias y las sanciones aplicables a otras infracciones no sean exclusivamente pecuniarias, esto es, incluyan sanciones de carácter accesorio (que en la normativa de derechos sancionador en el orden social tienen un carácter no pecuniario) y, por lo tanto, no puedan beneficiarse de la reducción en la sanción.

Dado que la aplicación de la reducción se lleva a cabo sobre el importe total de las sanciones incluidas en el acta de infracción, y que dicha reducción solo puede aplicarse sobre sanciones exclusivamente pecuniarias, de proceder a acumularse en una misma acta de infracción, por un lado infracciones que conllevan sanciones principales pecuniarias y sanciones accesorias y por otro lado infracciones que llevan aparejadas sanciones con carácter exclusivamente pecuniario, no resultaría posible la aplicación de la reducción a estas últimas, y de ahí el motivo de la regulación de esta excepción.

El **apartado seis** tiene como objeto la modificación del título y el apartado 1 del artículo 17 del Reglamento, para incluir en el mismo el supuesto de que, ante un acta de infracción cuya propuesta de sanción tenga un carácter exclusivamente pecuniario el sujeto responsable en el mismo plazo, que el establecido para presentar alegaciones, pueda manifestar su voluntad de proceder al pago de la sanción con carácter previo a la resolución, a efectos de la aplicación de la correspondiente reducción en el importe total de la sanción.

Se establecen reglas específicas para la aplicación de la ya citada reducción en los supuestos de concurrencia de varios sujetos responsables.

El **apartado siete** añade un nuevo apartado 5 al artículo 18 del Reglamento, en el cual se regula la fase de instrucción del procedimiento en aquellos supuestos en los que la competencia resolutoria sea autonómica y el sujeto responsable hubiese manifestado su voluntad de pago con anterioridad a la resolución.

Se establece que el órgano instructor una vez recibida la declaración de voluntad de pago del sujeto responsable deberá facilitarle los documentos o instrucciones que



sean necesarios para que pueda procederse en el específico plazo de diez días, al efectivo abono de la sanción y su correspondiente acreditación, previamente reducida en el porcentaje fijado. Se ha establecido un plazo específico para efectuar el pago de la sanción reducida, en aras de cumplir con el objetivo de agilidad del procedimiento.

Transcurrido dicho plazo podrá emitirse por el órgano instructor la correspondiente propuesta de sanción, que reflejará si efectivamente se ha efectuado en plazo el abono del importe reducido de la sanción o por el contrario no se ha llevado a cabo.

El **apartado ocho** añade un nuevo apartado 7 al artículo 18 bis del Reglamento, en el que se regula la fase de instrucción del procedimiento en aquellos supuestos en los que la competencia resolutoria sea estatal y el sujeto responsable hubiese manifestado su voluntad de pago con anterioridad a la resolución, de manera análoga a la modificación realizada en el artículo 18, con el objeto de mantener la homogeneidad del procedimiento, con independencia de la autoridad competente para resolver el mismo.

Se establece, al igual que en el artículo 18, que el órgano instructor una vez recibida la declaración de voluntad de pago del sujeto responsable deberá facilitarle los documentos o instrucciones que sean necesarios para que pueda procederse en el específico plazo de diez días, al efectivo abono de la sanción y su correspondiente acreditación, previamente reducida en el porcentaje fijado. Se ha establecido un plazo específico para efectuar el pago de la sanción reducida, en aras de cumplir con el objetivo de agilidad del procedimiento.

Transcurrido dicho plazo podrá emitirse por el órgano instructor la correspondiente propuesta de sanción, que reflejará si efectivamente se ha efectuado en plazo el abono del importe reducido de la sanción o por el contrario no se ha llevado a cabo.

El **apartado nueve** tiene como objeto la modificación de los apartados 1 y 3 del artículo 20 del Reglamento, a fin de incluir en el apartado 1 el supuesto de aplicación de reducción de la sanción, en cuyo caso la resolución simplemente confirmará la sanción en la cuantía reducida y abonada y por otro lado el supuesto en el cual, habiendo solicitado el sujeto responsable el pago con carácter anticipado a la resolución, finalmente dicho pago no se lleve a cabo en el plazo establecido al efecto, debiendo proceder el órgano que resuelve a dictar resolución bien confirmando, modificando o dejando sin efecto la propuesta del acta.

La modificación del apartado 3 del artículo 20 del Reglamento se refiere al plazo máximo para dictar y notificar la resolución, estableciendo como regla para el



cómputo de dicho plazo, el que, a fin de evitar conductas negligentes o dolosas por parte del sujeto responsable tendentes a lograr la caducidad del procedimiento, no se tendrá en cuenta el tiempo que transcurra entre la notificación de la documentación y/o instrucciones necesarias para proceder al pago y el día final del plazo para pagar.

Asimismo, se adapta el precepto a la doctrina jurisprudencial que fija el *dies ad quem* de los procedimientos en la fecha en que se notifique la resolución.

El **apartado diez** tiene como objeto la modificación del apartado 1 del artículo 21 del Reglamento, para adecuarlo al nuevo régimen de reducción de las sanciones previsto.

Se modifica por tanto el contenido de las resoluciones en orden a incluir las necesarias menciones relativas tanto a la imposibilidad de presentar recurso en vía administrativa en caso de haber solicitado el pago previo a la resolución, y ello en consideración a la renuncia a cualquier tipo de alegación o recurso en vía administrativa efectuada por el sujeto responsable para poder beneficiarse de la reducción de la sanción prevista por esta norma, como a las especificaciones que deberán realizarse en relación a las sanciones pecuniarias a las que se les haya aplicado la reducción, en cuyo caso lo que se hará constar en la resolución será el importe efectivamente ingresado.

El **apartado once** tiene como objeto la modificación del artículo 22 del Reglamento para sustituir la referencia a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, norma que actualmente está derogada por la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El **apartado doce** tiene como objeto la modificación de los apartados 1 y 2 del artículo 23 del Reglamento, relativo a los recursos contra las resoluciones del procedimiento sancionador.

En el apartado 1 se incluye un nuevo párrafo que contempla la imposibilidad de presentar en vía administrativa recurso contra las resoluciones dictadas en el procedimiento, en el supuesto de que el sujeto responsable haya abonado la sanción con carácter previo a la resolución, beneficiándose de reducción en el importe de la sanción.

En el apartado 2 se sustituye la referencia a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, norma que



actualmente está derogada por la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El **apartado trece** tiene como objeto la modificación de los apartados 1 y 2 del artículo 25 del Reglamento, relativo a la recaudación del importe de las sanciones, para adaptarlo a las novedades incluidas en el Reglamento en los aspectos relativos a la reducción de sanciones en los supuestos en los que el órgano con competencias resolutorias pertenezca a la Administración General del Estado.

En el apartado 1 que regula la recaudación de sanciones pecuniarias impuestas por órganos de la Administración General del Estado, excepto por infracciones en materia de Seguridad Social, se añade un último párrafo al objeto de distinguir entre los supuestos de recaudación de las sanciones una vez dictada la resolución, cuyo periodo de ingreso voluntario es de treinta días, y los supuestos de recaudación de las sanciones reducidas durante la fase de instrucción del procedimiento, cuyo plazo de ingreso será el de diez días.

En el apartado 2 que regula la recaudación de las sanciones pecuniarias impuestas por órganos de la Administración General del Estado por infracciones en materia de Seguridad Social se añade, de manera análoga a la modificación efectuada en el apartado 1, un último párrafo al objeto de distinguir entre los supuestos de recaudación de las sanciones una vez dictada la resolución y los supuestos de recaudación de las sanciones reducidas durante la fase de instrucción del procedimiento, cuyo plazo de ingreso será el de diez días.

El **apartado catorce** tiene como objeto la modificación del apartado 2 del artículo 29, para sustituir la referencia a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, norma que actualmente está derogada por la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El **apartado quince** tiene como objeto la modificación del apartado 4 del artículo 33 para sustituir la referencia a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, norma que actualmente está derogada por la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El **apartado dieciséis** tiene como objeto la inclusión de un nuevo Capítulo IX, integrado por los artículos 43 a 47, en el que se regula el también novedoso procedimiento sancionador promovido por actuación administrativa automatizada en el ámbito de la Administración General del Estado.



En el nuevo artículo 43 se establece la facultad del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad, para extender actas de infracción mediante actuaciones administrativas automatizadas, en función a los datos y antecedentes que obren bien en su sistema de información o bien en las bases de datos de las entidades que le prestan su auxilio y colaboración, en los términos legalmente establecidos.

A continuación, en el artículo 44, se determinan los requisitos de estas actas de infracción, extendidas en virtud de la actuación administrativa automatizada, remitiéndose a los requisitos exigidos con carácter general para las actas de infracción, en el artículo 14, pero exceptuando como novedad y de manera acorde con este tipo de acta, los requisitos relativos a la identificación y firma de funcionario actuante, y la relación de hechos comprobados por el mismo, siendo reemplazados por la exigencia de hacer constar todos los hechos comprobados como resultado de la actuación administrativa, particularmente aquellos que sean relevantes a efectos de la tipificación de la infracción, los medios utilizados para la comprobación de tales hechos. La firma del funcionario actuante queda reemplazada ante la ausencia de funcionario actuante por la firma mediante el Sello Electrónico Cualificado de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En relación con la tramitación de este nuevo procedimiento, se respetan todas las garantías y derechos del administrado, manteniéndose la existencia de los trámites ordinarios de notificación, alegaciones, periodo de prueba, audiencia y segundas alegaciones, por cuanto que ante el supuesto de presentación de alegaciones en el plazo estipulado, se prevé la asignación del expediente a un actuante con funciones inspectoras, para que informe sobre las mismas, continuándose el procedimiento en la forma ordinaria prevista en el capítulo III.

No obstante, se contempla también el supuesto de pronto pago de la sanción, en cuantía reducida en un 40 por ciento, durante el plazo fijado para presentar alegaciones. Para ello, se establece que, junto con el acta de infracción, se facilitará al presunto responsable la correspondiente carta de pago de la sanción en cuantía reducida. El efectivo pago en el plazo previsto tendrá como efecto tanto la terminación del procedimiento sin más trámites, como el reconocimiento implícito de la responsabilidad y la renuncia al ejercicio de cualquier acción, alegación o recurso en vía administrativa.

Artículo segundo. Actualización de las cuantías de las sanciones.

Las sanciones por el incumplimiento de la normativa del orden social vienen recogidas, con carácter general, en el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el



Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (en adelante TRLISOS). Fuera de esta norma sólo se encuadran las sanciones relativas al trabajo de extranjeros, que se ubican en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

Dentro de los principios de la potestad sancionadora, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regula en su artículo 29 el principio de proporcionalidad de las sanciones, indicando en su apartado 2 que "*el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas*". Este mandato del legislador debe ser examinado desde un doble aspecto; por un lado, el establecimiento inicial de las cuantías sancionatorias; por otro lado, la actualización de dichas cuantías para mantener su carácter disuasorio.

En cumplimiento de este segundo aspecto, la disposición adicional primera del TRLISOS autoriza al Gobierno, a propuesta de la hoy Ministra de Trabajo y Economía Social y del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a modificar la cuantía de las sanciones establecidas en su artículo 40, teniendo en cuenta la variación de los índices de precios de consumo.

Las sanciones establecidas en el TRLISOS fueron objeto de una primera revisión mediante el Real Decreto 306/2007, de 2 de marzo, por el que se actualizan las cuantías de las sanciones establecidas en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. En dicha norma se produjo la actualización de las sanciones hasta el 31 de diciembre de 2006, aunque con distinto *dies a quo*, dada la diferente fecha de introducción de las diferentes sanciones en nuestro ordenamiento jurídico:

- Como fecha principal, se tomó como referencia el 16 de abril de 1988, fecha de entrada en vigor de la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- En materia de prevención de riesgos laborales, se referenció a la entrada en vigor de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (10 de agosto de 1996).
- En materia de cooperativas, se tomó como *dies a quo* la entrada en vigor de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (6 de agosto de dicho año).



Una vez revisadas las cuantías con el incremento del índice de precios al consumo desde las fechas expresadas hasta el 31 de diciembre de 2006, con el fin de su simplificación administrativa se rebajaron al múltiplo de cinco inferior, añadiendo un euro como diferenciación entre la sanción inmediatamente inferior y su superior.

En esta ocasión, para la actualización de las sanciones se ha seguido idéntico método, tomando como referencia el incremento del índice de precios al consumo producido en el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2019, siendo dicho incremento del 19,9 por ciento¹.

Durante el período de referencia también se han producido modificaciones de tipos infractores y de sanciones en la TRLISOS que no afectan a la revisión. Así, deben distinguirse dos aspectos diferentes:

- a) Por un lado, en este período se han introducido o modificado algunos tipos infractores, como los del artículo 22, en sus apartados 7.a) (por la Ley 6/2017, de 24 de octubre) y 16 (por el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre), o la reciente modificación del artículo 23.1 c) (por Real Decreto-ley 15/2015, de 21 de abril).

No obstante, la introducción o modificación de tipos infractores no requiere actualización ninguna, pues estas conductas infractoras se sancionan con las cuantías correspondientes a las sanciones de su misma materia (Seguridad Social) y calificación (grave o muy grave) establecidas en el artículo 40.

- b) Por otro lado, las sanciones establecidas en el artículo 40.1.d), números 1 y 2, se introdujeron en el TRLISOS por la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, y las del artículo 40.1.d), número 3, por la Ley 13/2012, de 26 de diciembre. Sin embargo, las sanciones establecidas en estos apartados consisten en porcentajes de las cuantías defraudadas y no en cuantías fijas, lo que garantiza el cumplimiento del principio de proporcionalidad. Por esta razón, estas sanciones no requieren actualización.

Finalmente, las sanciones establecidas en el artículo 40.1, párrafos e) y f), se introdujeron mediante el Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, y entraron en vigor el 11 de abril. Estas sanciones se referenciaron a cuantías establecidas en el cuadro sancionador general: las mínimas, en 3.126 € (cuantía mínima de la infracción grave en grado máximo); las máximas, 187.515 € (cuantía máxima de la

¹ Cuando se conozca la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumo en 2020, se actualizará la cuantía de las sanciones hasta el 31 de diciembre de 2020.



infracción muy grave en su grado superior). Por tanto, el incremento de estas sanciones ha de producirse en el mismo porcentaje previsto con carácter general (19,9 %), a fin de mantener los mismos parámetros de referencia

La aplicación de los criterios anteriores da lugar a la siguiente actualización de las cuantías de las sanciones:

ARTÍCULO 40.1								
Infracciones en materia de relaciones laborales y empleo, de trabajo temporal y empresas usuarias, en materia de Seguridad Social (salvo las del art. 40.1 (párrafos d y e) y las del art. 40.3), en materia de infracciones por obstrucción (salvo art. 40.1 f)					Cuantía exacta		Con redondeo	
INFRACCIÓN	GRADO	Desde	Hasta	% Incremento	Desde	Hasta	Desde	Hasta
LEVES	Mínimo	60	125	19,9	71,94	149,88	70	145
	Medio	126	310	19,9	151,07	371,69	146	370
	Máximo	311	625	19,9	372,89	749,38	371	745
GRAVES	Mínimo	626	1.250	19,9	750,57	1.498,75	746	1.495
	Medio	1.251	3.125	19,9	1.499,95	3.746,88	1.496	3.745
	Máximo	3.126	6.250	19,9	3.748,07	7.493,75	3.746	7.490
MUY GRAVES	Mínimo	6.251	25.000	19,9	7.494,95	29.975,00	7.491	29.975
	Medio	25.001	100.005	19,9	29.976,20	119.906,00	29.976	119.905
	Máximo	100.006	187.515	19,9	119.907,19	224.830,49	119.906	224.830



ARTÍCULO 40.1.e) y f)

ARTÍCULO 40.1.e) y f)								
Infracciones en materia de Seguridad Social (artículo 40.1.e), y en materia de obstrucción (artículo 40.1.f)					Cuantía exacta		Con redondeo	
INFRACCIÓN	GRADO	Desde	Hasta	% Incremento	Desde	Hasta	Desde	Hasta
GRAVES	Mínimo	3.126	6.250	19,9	3.748,07	7.493,75	3.746	7.490
	Medio	6.251	8.000	19,9	7.494,95	9.592,00	7.491	9.590
	Máximo	8.001	10.000	19,9	9.593,20	11.990,00	9.591	11.990
MUY GRAVES	Mínimo	10.001	25.000	19,9	11.991,20	29.975,00	11.991	29.975
	Medio	25.001	100.005	19,9	29.976,20	119.906,00	29.976	119.905
	Máximo	100.006	187.515	19,9	119.907,19	224.830,49	119.906	224.830

ARTÍCULO 40.2

ARTÍCULO 40.2								
Infracciones en materia de prevención de riesgos laborales					Cuantía exacta		Con redondeo	
INFRACCIÓN	GRADO	Desde	Hasta	% Incremento	Desde	Hasta	Desde	Hasta
LEVES	Mínimo	40	405	19,9	47,96	485,60	45	485
	Medio	406	815	19,9	486,79	977,19	486	975
	Máximo	816	2.045	19,9	978,38	2.451,96	976	2.450
GRAVES	Mínimo	2.046	8.195	19,9	2.453,15	9.825,81	2.451	9.825
	Medio	8.196	20.490	19,9	9.827,00	24.567,51	9.826	24.565
	Máximo	20.491	40.985	19,9	24.568,71	49.141,02	24.566	49.140
MUY GRAVES	Mínimo	40.986	163.955	19,9	49.142,21	196.582,05	49.141	196.580
	Medio	163.956	409.890	19,9	196.583,24	491.458,11	196.581	491.455
	Máximo	409.891	819.780	19,9	491.459,31	982.916,22	491.456	982.915



ARTÍCULO 40.4							
Infracciones en materia de cooperativas				Cuantía exacta		Con redondeo	
Infracción	Desde	Hasta	% Incremento	Desde	Hasta	Desde	Hasta
Leves	375	755	19,9	449,63	905,25	445	905
Graves	756	3.790	19,9	906,44	4.544,21	906	4.540
Muy graves	3.791	37.920	19,9	4.545,41	45.466,08	4.541	45.465

DISPOSICIONES DE LA PARTE FINAL

La **disposición transitoria primera** tiene como objeto mantener la aplicación de la normativa anterior a los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma.

Se trata de una disposición típica en las modificaciones de los procedimientos administrativos, que persigue una transición suave entre la antigua y la nueva regulación, garantizando la seguridad jurídica y la continuidad de los procedimientos administrativos.

La **disposición transitoria segunda** tiene como objeto el cumplimiento del principio de irretroactividad de las sanciones establecido con carácter general en el artículo 26.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La **disposición final primera** aclara que el título competencial prevalente para dictar el real decreto es el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

Asimismo se consideran como títulos competenciales relevantes, al amparo de los cuales se dicta la presente norma, los artículos 149.1.7^a y 149.1.17^a de la Constitución Española, que atribuyen al Estado, respectivamente, la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas y la competencia exclusiva en materia de



legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

La **disposición final segunda** ordena la entrada en vigor del real decreto el 1 de abril de 2021.

Además, se prevé la entrada en vigor del artículo primero y la disposición transitoria primera el día 1 de julio de 2021.

Esta diferencia de fechas de entrada en vigor se debe a la necesidad de realizar ajustes técnicos para permitir la adecuada tramitación del procedimiento sancionador, respecto a las modificaciones vinculadas a la gestión del pronto pago.

2) Análisis jurídico.

La reducción de las sanciones por la colaboración de los sujetos infractores con la Administración es un hecho que viene produciéndose en distintas áreas del ordenamiento (por ejemplo, tráfico) y que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, generaliza para todos los procedimientos sancionadores.

Si bien es cierto que el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones en el orden social es un procedimiento especial, regulado por sus propias normas, lo cierto es que hasta la entrada en vigor de la modificación prevista por el presente real decreto, ha sido de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con base en el carácter supletorio y universal de la misma, aplicable en lo no regulado por el Reglamento para la imposición de sanciones en el Orden Social.

Ahora bien, el procedimiento sancionador por infracciones en el orden social tiene sus particularidades, tanto procedimentales como en lo relativo a los órganos con competencias sancionadoras que, en función de la materia podrán pertenecer a la Administración General del Estado o a administraciones autonómicas.

Por ello, se hace preciso no solamente regular la figura de las reducciones en el pago de las sanciones cuando el administrado colabore con la administración competente para efectuar el ingreso de la sanción, sino que será preciso desarrollar el procedimiento de manera homogénea, a fin de que sea similar para el administrado, independientemente de la Administración que instruya y/o resuelva el procedimiento, para una mayor seguridad jurídica.

Por lo tanto, al objeto de garantizar por un lado la homogeneidad de los procedimientos, independientemente de la competencia resolutoria y, por otro lado,



una mayor seguridad jurídica para el administrado, se considera necesario que el procedimiento mantenga la oportuna uniformidad en su tramitación.

El actual procedimiento sancionador en el Orden Social tiene su base en la actualmente derogada Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuya disposición adicional cuarta preveía que *“mediante Real Decreto se regulará el procedimiento administrativo especial para la imposición de sanciones y de liquidaciones en el orden social, común a las Administraciones públicas, que determinarán los requisitos de las actas, notificación, plazos de descargos, prácticas de las pruebas propuestas que se declaren pertinentes y propuesta definitiva de la inspección actuante, así como el régimen de recursos en vía administrativa.”*

Con base en dicha disposición, se aprobó el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, mediante Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, actualmente vigente.

Además, en relación a este procedimiento sancionador en el Orden Social, el TRLISOS prevé en su artículo 51 que corresponde al Gobierno dictar el Reglamento de procedimiento especial para la imposición de sanciones del orden social.

Finalmente, téngase en cuenta la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuyo apartado 2 establece que se regirán por su normativa específica, y supletoriamente por esta ley, *“las actuaciones y procedimientos sancionadores... en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería”*.

En lo referido a la regulación de un nuevo procedimiento sancionador, se reitera que el artículo 41.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, ha posibilitado lo que se define como actuación administrativa automatizada, es decir, la actuación sin intervención directa de funcionario actuante, por parte del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y en el ámbito de la Administración General del Estado, basada en la utilización de las nuevas tecnologías, permitiendo que tras la comprobación de datos o antecedentes relativos a incumplimientos de la normativa del orden social que obren en las Administraciones Públicas, puedan extenderse de manera automatizada las correspondientes actas de infracción, incrementándose de esta forma la eficacia de la actuación inspectora en orden a garantizar el cumplimiento de la normativa cuya vigilancia tiene encomendada el citado Organismo.



Con base en las anteriores disposiciones, se tramita el presente proyecto de real decreto, para modificar dicho Reglamento, de acuerdo con las competencias reconocidas por las normas de rango legal previamente citadas.

Cabe señalar también que se actualiza la terminología en materia de recursos administrativos y las correspondencias con la normativa general reguladora del procedimiento administrativo común. En este sentido, por un lado, se sustituyen las referencias al recurso ordinario por otras al recurso de alzada; por otro lado, se sustituyen las referencias a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por las correspondientes a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común a las Administraciones Públicas.

Por lo que se refiere a la **actualización de las cuantías de las sanciones**, su análisis requiere mencionar las siguientes disposiciones:

- En primer lugar, el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, el cual, dentro de los principios de la potestad sancionadora, regula en su artículo 29 el principio de proporcionalidad de las sanciones, indicando en su apartado 2 que *"el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas"*. Este mandato del legislador debe ser examinado desde un doble aspecto; por un lado, el establecimiento inicial de las cuantías sancionatorias; por otro lado, la actualización de dichas cuantías para mantener su carácter disuasorio.
- En segundo lugar, la disposición adicional primera del TRLISOS, que autoriza al Gobierno, a propuesta de la hoy Ministra de Trabajo y Economía Social, a modificar la cuantía de las sanciones establecidas en su artículo 40, teniendo en cuenta la variación de los índices de precios de consumo.
- En tercer lugar, el Real Decreto 306/2007, de 2 de marzo, por el que se actualizan las cuantías de las sanciones establecidas en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

En dicha norma se produjo la actualización de las sanciones hasta el 31 de diciembre de 2006. Esta disposición es importante para determinar tanto el período de referencia de la actualización de las cuantías, como para definir el método de cálculo utilizado para la revisión.



En lo que se refiere al rango normativo, debe también señalarse que el proyecto es conforme con la atribución genérica al Gobierno del ejercicio de la potestad reglamentaria establecido en el artículo 97 de la Constitución, concretada a favor del Consejo de Ministros en el artículo 5.1.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En base a lo expuesto se considera adecuado el rango de real decreto, siendo además necesario al modificar otra norma del mismo rango.

Derogación normativa

El proyecto de real decreto no incluye una disposición derogatoria, dado que del contenido de la norma y de su carácter modificativo no se juzga necesaria.

Entrada en vigor

La disposición final segunda ordena la entrada en vigor del real decreto el 1 día de abril de 2021, ya que no se considera que la aprobación de esta norma suponga nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de esta, a efectos de aplicar lo previsto en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con la fecha de entrada en vigor.

No obstante, se prevé la entrada en vigor para el artículo primero y la disposición transitoria primera el 1 de julio de 2021, ya que ha de tenerse en cuenta que el proyecto introduce importantes modificaciones en el procedimiento administrativo sancionador. Estas modificaciones obligan a realizar cambios sustanciales en los sistemas de gestión interna de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que requieren unos tiempos de ejecución mínimos. Estos condicionantes exigen una *vacatio legis* suficiente para garantizar una correcta implementación de los cambios necesarios..

3. Descripción de la tramitación.

Entre los trámites que se han realizado en el procedimiento de elaboración de este proyecto se señalan los siguientes:

- Solicitud de informe a centros directivos de los Ministerios co-proponentes, recibándose observaciones de la Dirección General Trabajo, de fecha 10 de julio de 2020.



- Solicitud de informe a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, como ministerio co-proponente, en aplicación de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Solicitud de informe a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, como ministerio co-proponente, en aplicación de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido en fecha 29 de julio de 2020.

En calidad de Ministerio co-proponente, en fecha 7 de enero de 2021, se emite un nuevo informe, en el que, entre otras observaciones, se efectúa la propuesta de introducir en el reglamento objeto de modificación la regulación de un nuevo procedimiento automatizado, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

- Solicitud de informe al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en orden tanto a la aprobación previa según lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, como a la adecuación del proyecto al orden de distribución constitucional de competencias, emitidos en fechas 10 y 3 de agosto de 2020, respectivamente.
- Trámite de consulta pública, conforme al artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, mediante su publicación en la página de Participación Pública, Consulta Pública Previa, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, el día 29 de septiembre de 2020, finalizando el plazo de presentación de aportaciones el día 14 de octubre de 2020, habiéndose recibido únicamente la aportación del Consejo General de la Abogacía Española en la que manifiesta la existencia de razones de oportunidad y necesidad que justifican la elaboración de esta norma, considerando que dotará a nuestro ordenamiento de una mayor seguridad jurídica en el procedimiento sancionador laboral.
- Trámite de audiencia pública, conforme al artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, mediante publicación de la norma en el Portal web del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en fecha 23 de octubre de 2020, finalizando el plazo de presentación de aportaciones el día 17 de noviembre de 2020.

Asimismo, conforme a la posibilidad prevista por el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se recaba la opinión de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como de las comunidades autónomas, a través de los órganos de dirección y de gobierno y de participación institucional del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.



Se han recibido observaciones por parte de:

CEOE, en fecha 6 de noviembre de 2020.

Dirección General de Trabajo de la Junta de Extremadura, en fecha 8 de noviembre de 2020.

Dirección General de Trabajo y Bienestar Laboral de la Junta de Andalucía, en fecha 11 de noviembre de 2020.

CCOO, en fecha 13 de noviembre de 2020.

UGT, en fecha 13 de noviembre de 2020.

Dirección General de Trabajo de la Comunidad de Madrid, en fecha 16 de noviembre de 2020.

- Solicitud de informe a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido en fecha 18 de noviembre de 2020.

En el informe se concluye que el proyecto resulta congruente con el ordenamiento jurídico interno, indicando que la congruencia se refuerza en tanto que el proyecto actualiza la terminología en materia de recursos administrativos y las correspondencias con la normativa general reguladora del procedimiento administrativo común. Asimismo, el hecho de que el proyecto actualice el importe de las sanciones es coherente con lo dispuesto en materia sancionadora por la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Por otro lado, se considera la propuesta conforme con los principios de buena regulación.

A efectos de calidad técnico-formal de la propuesta, se considera que la calidad técnica es adecuada, aunque se proponen una serie de modificaciones, siendo todas ellas atendidas:

En primer lugar, la inclusión en el preámbulo de la norma a una referencia al Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2020.

En segundo lugar, la modificación de redacción del último inciso del artículo 11.3 del Reglamento y de la disposición transitoria.



En tercer lugar, y respecto de la disposición final, en materia de título competencial, la inclusión del literal completo del título habilitante.

A efectos de aspectos formales del proyecto, se considera lo siguiente:

La inclusión en la parte expositiva de un párrafo relativo a las consultas y trámites evacuados durante la tramitación del proyecto, así como una referencia al Plan Anual Normativo y al título competencial habilitante.

En relación con la fórmula promulgatoria, se señala que, al aludir a la aprobación previa del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, ha de hacerse mención a la persona titular del Ministerio, en este momento, la Ministra de Política Territorial y Función Pública.

Respecto a la división del artículo primero, se hace mención a la Regla nº 58 de Directrices de Técnica Normativa, según la cual *“...deberán utilizarse tantos artículos como normas modificadas, y tantos apartados como preceptos modificados.”* En consecuencia, los apartados tres, cuatro y cinco del artículo primero, deberán agruparse en un mismo apartado, dado que los tres modifican el artículo 14 del Reglamento, debiendo darse esa misma solución a los apartados diez y once que modifican el artículo 20 del Reglamento.

A efectos de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo se considera completarla a los siguientes asuntos: referencia al Plan Anual Normativo, justificación de por qué no se considera conveniente incluir una disposición derogatoria en el proyecto, tramitación del proyecto, con un breve resumen de las fases de éste e informes solicitados e inclusión de un nuevo apartado referido a la evaluación ex – post.

- Solicitud de nueva aprobación previa del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (15/01/2021), como consecuencia de la emisión de un nuevo texto en el que se introduce el nuevo procedimiento automatizado, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.
- Segundo trámite de audiencia e información públicas, realizado en fecha 19 de enero de 2021, como consecuencia de la emisión de un nuevo texto en el que se introduce el nuevo procedimiento automatizado, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.
- Solicitud de Dictamen del Consejo de Estado, conforme a lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.



III. ANÁLISIS DE IMPACTOS

A) Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.

El título competencial prevalente es el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, teniendo en cuenta en ámbito material, resultan títulos competenciales aplicables los contenidos en los apartados 7ª y 17ª del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral y legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas

Dichas competencias vienen previstas, como ya se ha señalado, por la normativa legal aplicable, primero mediante la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ya derogada, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y, posteriormente, mediante el TRLISOS, atribuyendo al Gobierno la competencia para dictar el Reglamento de procedimiento especial para la imposición de sanciones del orden social, y, derivado de ello, la competencia para su modificación.

El procedimiento sancionador en el orden social se configura como un procedimiento administrativo común a las administraciones estatal y autonómicas. En este sentido, hay que recordar que las comunidades autónomas tienen competencias en materia de ejecución de la legislación laboral, en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.7ª de la Constitución. De esta manera, dichas administraciones tienen competencia para sancionar las infracciones en materia laboral y de prevención de riesgos laborales, entre otras.

El procedimiento sancionador en el orden social, incluyendo las modificaciones introducidas en este proyecto, configura un procedimiento común, pero respetuoso al propio tiempo con la potestad de organización propia de las Comunidades Autónomas, dejando un espacio para definir los sujetos sobre los que recae la competencia para instruir un procedimiento o para resolverlo.



Por lo demás, las Comunidades Autónomas han sido consultadas en la elaboración de este proyecto.

Debe señalarse que, aunque el presente proyecto es una norma modificativa, no exigiéndose en la práctica la invocación expresa de títulos competenciales para este tipo de normas, dado que la norma objeto de modificación (el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social) no incluyó una disposición que indicase el título competencial habilitante, se ha procedido a incluirlos en esta norma.

El informe emitido por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, tras la modificación operada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en materia de adecuación del proyecto al orden constitucional de distribución de competencias, determina que aunque se considera título prevalente el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia procedimiento administrativo común, atendiendo al ámbito material concernido del proyecto, cabe también relacionarlo con los títulos competenciales contenidos en los apartados 7ª y 17ª del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral y legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas.

B) Impacto económico y presupuestario.

B.1. Impacto económico.

El impacto económico se analiza en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.3.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y el artículo 2.1.d). 1º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La presente norma carece de impacto en el ámbito económico.

Así, no se aprecia impacto alguno sobre los precios de productos y servicios, productividad de personas trabajadoras y empresas, empleo, innovación, consumidores, economía ni PYMES.



Se trata, por el contrario, de facilitar su colaboración con las distintas administraciones con competencias en materia sancionadora para el pago de las sanciones en aquellos supuestos en los que el administrado estime que, o bien es responsable o bien es preferible abonar la sanción, sin ulteriores procedimientos.

B.2. Impacto presupuestario.

El impacto presupuestario se analiza de conformidad con el artículo 2.1.d. 2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

La norma proyectada tiene un impacto presupuestario en dos direcciones:

B.2.1. Por un lado, la actualización de las cuantías de las sanciones se traduce en un **incremento de la recaudación** por este concepto, incremento que se repartiría los presupuestos de diferentes Administraciones:

Materia infracción	Administración recaudatoria
Laboral, ETT, prevención de riesgos laborales	Comunidad Autónoma
Seguridad Social/Desempleo	AGE (Seguridad Social)
Cooperativas	Comunidad Autónoma
Otras	AGE (Ministerio Hacienda)

Tomando como parámetro de referencia el volumen de sanciones impuestas en 2019 en cada una de las materias indicadas, así como el porcentaje de incremento aplicado en el real decreto, los incrementos que pueden estimarse serían los siguientes:



Admón. competente	Materia infracciones	Cuantía sanciones 2019	Incremento proyectado (+19,9%) en €	Incremento estimado (€)
CC.AA.	Laboral	28.077.749	5.587.472	18.935.142
	Empleo (CC.AA.)	1.997.961	397.594	
	ETT	357.225	71.088	
	Prevención de riesgos laborales	62.090.720	12.356.053	
	Cooperativas (CC.AA.)	162.425	32.323	
	Obstrucción (CC.AA.)	2.465.388	490.612	
AGE	Seguridad Social	153.733.649	30.592.996	33.838.390
	Empleo (AGE)	3.207.253	638.243	
	Cooperativas (AGE)	3.780	752	
	Obstrucción AGE	13.097.480	2.606.399	
				52.773.532 ²

B.2.2. Por otro lado, la regulación del pronto pago puede suponer una **disminución de los ingresos** procedentes de sanciones, en la medida en que los sujetos responsables se acojan a la reducción prevista para el pronto pago de las sanciones.

Para realizar la valoración de este impacto, se ha partido de los datos obrantes en el sistema informático de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (INTEGRA) y se han utilizado los siguientes parámetros:

- Período considerado: julio a diciembre 2019 (la posibilidad de pronto pago se implementó en la ITSS a partir del 1 de julio de 2019):
- Número de actas de infracción de competencia estatal en las que se ha posibilitado el pronto pago a las empresas: 9.848
- Número de actas en las que el sujeto infractor se ha acogido al pronto pago: 3.175 (32%).

² Se revisará la cuantía de dicho incremento estimado a fecha 31 de diciembre de 2020.



Dado que el sistema está aún en su fase inicial y, de hecho, carece de un procedimiento administrativo establecido, **se estima que el porcentaje de actas que se acogerán a pronto pago puede alcanzar a corto plazo el 40 por ciento.**

Ahora bien, no resulta posible cuantificar una posible disminución de ingresos como consecuencia de la implementación del pronto pago, teniendo en cuenta las siguientes razones:

1) No hay datos suficientes:

- El Ministerio de Trabajo y Economía Social únicamente dispone de datos precisos sobre las actas cuya competencia resolutoria recae en la Administración General del Estado (incluso con limitaciones en estos casos).
- El pronto pago no es aplicable en todos los casos, sino sólo en los que cumplen determinadas condiciones, sin que en este momento el sistema informático permita hacer un desglose preciso del total de actas que permitirían el pronto pago.

2) En todo caso, es aventurado pensar que las cantidades abonadas en concepto de pronto pago habrían sido abonadas en su totalidad, en caso de no operar la reducción. Precisamente uno de los objetivos del pronto pago es estimular el abono de las sanciones y reducir la litigiosidad en los procedimientos sancionadores.

C) Impacto por razón de género.

La regulación contenida en este proyecto no supone discriminación alguna por razón de género, ajustándose plenamente al artículo 14 de la Constitución Española, por lo que, de conformidad con los artículos 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, su impacto de género es nulo.

D) Otros impactos.

1) Impacto en la familia.



En cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, añadida por la disposición final quinta, tres, de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que establece que *“las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia”*, se constata que el presente proyecto tiene un impacto nulo en este ámbito.

2) Impacto en la infancia y la adolescencia.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 quinquies (añadido por el artículo primero, veintiuno, de la Ley 26/2015, de 28 de julio) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por el que se establece que *“las memorias de análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia”*, se constata que el presente proyecto tiene un impacto nulo en este ámbito.

E) Análisis de las cargas administrativas

Se consideran cargas administrativas todas aquellas tareas de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la norma.

Partiendo de lo anterior, la norma proyectada persigue la reducción de las cargas administrativas y la agilización de los procedimientos sancionadores, al tiempo que se potencia el efecto disuasorio de las sanciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En lo que se refiere a la reducción de las cargas administrativas, debe destacarse que la posibilidad de finalizar el procedimiento por pronto pago supone una importante simplificación del procedimiento administrativo sancionador que opera en un triple aspecto:

- Por un lado, **suprime el trámite de alegaciones** frente al acta de infracción, que se sustituye por la declaración de voluntad del sujeto infractor de realizar el pago de la sanción.



- Por otro lado, la sustitución de un informe fundamentado por una mera declaración de voluntad del infractor **permite prescindir de profesionales especializados**, tales como abogados o graduados sociales, en la medida en que el trámite no requiere ningún conocimiento especializado.
- Finalmente, esta modificación **supone reducir sensiblemente el tiempo de respuesta de la Administración**, en la medida en que se convertirá en un trámite prácticamente automático consistente en una resolución por la que declara finalizado el procedimiento con el pago del sujeto responsable en el caso del procedimiento sancionador ordinario regulado en el capítulo III, y en un trámite totalmente automático en el caso del procedimiento promovido por actuación administrativa automatizada, en el que ni siquiera será precisa una resolución.

A fin de valorar económicamente esta reducción de cargas administrativas, se parte del método establecido en la Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo. A tal efecto, se considera que la medición de la reducción de cargas se realiza multiplicando el número de veces en que se debe efectuar el trámite por el coste unitario de cada trámite.

Para ello se toman como referencia los siguientes parámetros:

- Coste unitario del trámite: el especificado en la Guía Metodológica.
 - Supresión de tramitación por intermediarios: 35 €
 - Supresión del informe de alegaciones y sustitución por una declaración de voluntad de pago: 500 € - 5 € = 495 €
 - Reducción del tiempo de respuesta de la Administración. De entre un 76 y un 99 por ciento: 180 €
- Frecuencia del trámite: se toma como tal la media del número de actas de infracción extendidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los últimos tres años.

En la tabla que se inserta a continuación se presentan tres escenarios, según los sujetos responsables acepten el pronto pago en un 100 por ciento de los casos; en un 60 por ciento y en un 40 por ciento.

Carga administrativa	Coste unitario (€)	Núm. sanciones	Estimación reducción de cargas (€)		
			100% sanciones	60% sanciones	40% sanciones
Tramitación a través de intermediarios: Graduado Social, Abogado	35	47.951 ¹	1.678.285	1.006.971	671.314
Sustitución del informe de alegaciones por una declaración de voluntad	495	47.951 ¹	23.735.745	14.241.447	9.494.298
Reducción de plazos de respuesta de la Administración	180 ²	47.951 ¹	8.631.180	5.178.708	3.472.452
TOTAL	715	47.951	34.045.210	20.427.126	13.638.064

¹ Se toma como referencia el número medio de actas de infracción extendido en los últimos tres años, entre el 01/05/2017 y el 30/04/2020, media que asciende a 47.951.

² Se considera que, cuando el sujeto responsable realiza el pronto pago, la reducción del tiempo de respuesta de la Administración se sitúa entre el 76 y el 99 por ciento.

IV. EVALUACIÓN EX - POST

Este proyecto normativo resulta de la refundición de dos proyectos que se encuentran incluidos en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de septiembre de 2020:

- Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo.
- - Real Decreto por el que se actualizan las cuantías de las sanciones establecidas en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

En dicho Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2020 no se ha previsto que deba ser objeto de evaluación por sus resultados.