



MINISTERIO
DE TRABAJO,
MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

SECRETARÍA DE ESTADO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL



MEMORIA ABREVIADA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL SOBRE COTIZACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE OTROS DERECHOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, APROBADO POR EL REAL DECRETO 2064/1995, DE 22 DE DICIEMBRE.

Agosto de 2018.



FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL	Fecha	AGOSTO 2018
Título de la norma	PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL SOBRE COTIZACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE OTROS DERECHOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, APROBADO POR EL REAL DECRETO 2064/1995, DE 22 DE DICIEMBRE.		
Tipo de Memoria	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Se determinan los sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar en razón de las remuneraciones, compensaciones, indemnizaciones u otros conceptos retributivos de similar naturaleza que perciben directamente los empleados públicos de las entidades de las que dependen solo funcionalmente.		
Objetivos que se persiguen	Cubrir la laguna legal que se produce en relación con el cumplimiento de la obligación de cotizar por determinadas remuneraciones, compensaciones, indemnizaciones u otros conceptos retributivos de similar naturaleza, previstas normativamente y abonadas directamente con cargo a su propio presupuesto por las administraciones públicas, organismos vinculados o dependientes de las mismas y órganos constitucionales del Estado, al no tener la condición de empresario ni estar previsto expresamente en ninguna norma su responsabilidad en tal cumplimiento.		
Principales alternativas consideradas	Inicialmente se consideró la alternativa de modificar la Orden HAP/149/2013, de 29 de enero, por la que se regulan los servicios de automovilismo que prestan el Parque Móvil del Estado y las Unidades del Parque Móvil integradas en las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno y direcciones insulares, dado que el proyecto inicialmente solo se refería este colectivo, pero se desestimó al ampliar su ámbito de aplicación. Además, el desarrollo reglamentario del artículo 18.1 del texto refundido de		



	<p>la Ley General de la Seguridad Social requiere rango de real decreto y el proyecto atribuye la condición de sujetos responsables de la obligación de cotizar no solo a instituciones y entidades de la Administración del Estado, sino también de las comunidades autónomas, Administración Local y órganos constitucionales del Estado, por todo lo cual no se estima regular la materia mediante otra fórmula.</p> <p>Por otra parte, no aprobar esta norma supondría permitir que siguiera incumplándose lo establecido en el artículo 147 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en cuanto a los conceptos que deben incluirse en la base de cotización del Régimen General.</p>
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Real Decreto.
Estructura de la norma	La norma se estructura en parte expositiva, un artículo único y dos disposiciones finales.
Informes recabados	Informes de los órganos dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de los Gabinetes del Departamento, de la Secretaría General Técnica del Departamento y del Ministerio de Hacienda.
Consulta pública	Publicado en la página web del entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social entre los días 15 y 30 de marzo de 2017.
Trámite de audiencia	Se publicará en la página web del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y se efectuará consulta directa de acuerdo con el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno.
ANÁLISIS DE IMPACTOS	
Adecuación al orden de competencias	El artículo 149.1.17. ^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las



	comunidades autónomas.	
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 type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input checked="" 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. X afecta a los presupuestos de la Seguridad Social. <input checked="" type="checkbox"/> afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	X implica un gasto para la Administración del Estado. <input checked="" type="checkbox"/> implica un ingreso para la Tesorería General de la Seguridad Social.



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.	
Otras consideraciones	La norma supone nuevos ingresos por cotización para la Seguridad Social, si bien con previsible incremento en el futuro importe de las prestaciones, y gastos por cotización para las administraciones públicas, organismos públicos y demás entidades de derecho público, vinculadas o dependientes de las mismas, así como los órganos constitucionales del Estado de los que dependan funcionalmente los empleados públicos y de los que perciban directamente, con cargo a su propio presupuesto, remuneraciones, compensaciones, indemnizaciones u otros conceptos retributivos de similar naturaleza establecidos normativamente.	

1. Justificación de la memoria abreviada.

El artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, determina que cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos respecto de los que deba analizarse el impacto normativo, de forma que no corresponda la presentación de una memoria completa, se realizará una memoria abreviada.

Este proyecto no da lugar a la derogación de norma alguna ni tampoco afecta a la distribución de competencias, ya que la materia que regula, determinar los sujetos responsables de hacer efectiva la cotización al Régimen General de la Seguridad Social, se enmarca en la competencia exclusiva del Estado sobre régimen económico de la Seguridad Social, por lo cual se considera suficientemente justificada la elaboración de una memoria abreviada.

2. Fundamento jurídico y rango del proyecto.

A la vista de las denuncias presentadas por el personal del Parque Móvil del Estado ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se comprobó que no se estaba cotizando por determinadas remuneraciones que percibía este personal de las entidades usuarias del servicio, constatándose que el motivo no era un incumplimiento de sus obligaciones por parte de las



mismas, puesto que efectuaban las correspondientes retenciones a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sino una importante laguna en el ordenamiento de la Seguridad Social.

El Parque Móvil del Estado es un organismo autónomo, regulado por el Real Decreto 146/1999, de 29 de enero, por el que se modifica la estructura orgánica básica y funciones, y se transforma el organismo autónomo Parque Móvil Ministerial en Parque Móvil del Estado, cuya función es administrar los servicios de automovilismo de la Administración General del Estado, organismos públicos y demás entidades de derecho público, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado, así como los de los órganos constitucionales del Estado, cuando estos así lo demanden, y su personal, que puede ser funcionario o laboral, se rige por la normativa sobre función pública y legislación laboral aplicable al resto del personal de la Administración General del Estado y está en su totalidad encuadrado en el Régimen General de la Seguridad Social.

Dentro de ese personal se encuentran los conductores de vehículos oficiales, que dependen orgánicamente del Parque Móvil del Estado y funcionalmente de la autoridad, órgano o institución donde presten servicios.

De acuerdo con el artículo 7 de la Orden HAP/149/2013, de 29 de enero, por la que se regulan los servicios de automovilismo que prestan el Parque Móvil del Estado y las Unidades del Parque Móvil integradas en las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno y direcciones insulares, las indemnizaciones por razón del servicio a las que tenga derecho el conductor de un vehículo oficial serán abonadas directamente con cargo al presupuesto del órgano o entidad al que pertenezca el usuario de los servicios, salvo en el caso indemnizaciones por servicios extraordinarios, en el que el importe de las indemnizaciones devengadas por el conductor se incluirá en la contraprestación económica, es decir, se transferirá por el órgano o entidad a la que pertenezca el usuario de los servicios al Parque Móvil del Estado, que lo hará efectivo al trabajador o funcionario, corriendo por tanto con la obligación de cotizar.

Igualmente, el artículo 15.4 de la citada orden, en relación con las unidades del parque móvil de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno y direcciones insulares, establece que “Las indemnizaciones por razón del servicio a que tenga derecho el conductor de un vehículo oficial serán abonadas directamente con cargo al presupuesto del órgano o entidad a que pertenezca el usuario de los servicios”.

En lo que se refiere a las indemnizaciones por servicios ordinarios, constituyen parte de la retribución a la que tiene derecho el trabajador o la que efectivamente percibe, por lo que, según lo previsto en el artículo 147.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, deberían integrar su base de cotización.

Sin embargo, al no existir atribución expresa a las instituciones u organismos usuarios del servicio de la responsabilidad del cumplimiento de tal obligación, al no incluir la Orden HAP/149/2013, de 29 de enero, previsión alguna al respecto y al no tener estas entidades la consideración de empresario a efectos de la Seguridad Social, pues los conductores solo dependen de ellas funcionalmente, no



cabe exigirles a aquellas que hagan efectiva la obligación de cotizar. En cuanto al Parque Móvil del Estado, que sí tiene la condición de empresario frente a la Seguridad Social, está totalmente desvinculado del abono de las indemnizaciones ordinarias por razón del servicio, por lo que tampoco cabe atribuirle responsabilidad alguna en orden a la cotización correspondiente.

El resultado de todo ello es que no se cotiza por las indemnizaciones ordinarias por razón del servicio, de modo que la base de cotización de este personal no se corresponde con la remuneración que realmente percibe, en contra de lo que determina el artículo 147.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

La situación descrita guarda cierta analogía a efectos retributivos con la que puede darse en determinados casos de funcionarios en situación de servicios especiales, la cual está regulada en el artículo 87 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado.

En la situación de servicios especiales, según el artículo 8 del reglamento citado, los funcionarios “recibirán la retribución del puesto o cargo efectivo que desempeñen y no la que les corresponda como funcionarios. Excepcionalmente, y cuando las retribuciones por los trienios que tuviesen reconocidos no pudieran, por causa legal, ser percibidas con cargo a los correspondientes presupuestos, deberán ser retribuidos en tal concepto por el Departamento en el que desempeñaban su último puesto de trabajo en situación de servicio activo. Asimismo, de darse estas circunstancias, respecto al abono de la cuota de Seguridad Social, deberá ser efectuado dicho abono por el referido Departamento”, de modo que dos entes diferentes abonan retribuciones por distintos conceptos a un mismo funcionario por los mismos servicios y cotizan separadamente de acuerdo con las retribuciones que cada uno abona.

Por lo expuesto, se consideró que la solución era determinar expresamente que las entidades y organismos de los que formen parte los usuarios de vehículos oficiales del Parque Móvil del Estado deben ser designados como sujetos responsables de hacer efectiva la obligación de cotizar en razón de las indemnizaciones por servicios ordinarios que tengan derecho a percibir los conductores de dichos vehículos, debiendo ingresar tanto su aportación como la de los conductores.

Asimismo, se consideró conveniente regular también, de forma expresa y clara en la misma norma reglamentaria, que el Parque Móvil del Estado es responsable del cumplimiento de la obligación de cotizar por las indemnizaciones devengadas por los conductores de vehículos oficiales por la realización de servicios extraordinarios, las cuales deben transferir a dicho organismo las entidades y organismos usuarios para su inclusión en la contraprestación económica.

Finalmente, por identidad de razón, puesto que se produce la misma problemática en otros ámbitos y respecto de otros colectivos de empleados públicos, a propuesta de la Tesorería General de la Seguridad Social también se incluyó en el proyecto la determinación como sujeto responsable de la obligación de cotizar de los organismos, entidades, autoridades, instituciones u órganos de carácter



público por las indemnizaciones en razón del servicio u otros conceptos retributivos de similar naturaleza que abonen con cargo a su presupuesto a los funcionarios y personal laboral que prestan servicios para los mismos pero dependen orgánicamente de otra entidad distinta, que es la responsable del abono de sus retribuciones ordinarias y de cotizar por ellas.

Se comprueba que el rango reglamentario de la materia a regular está previsto en el artículo 18.2 de la Ley General de la Seguridad Social, que determina: “2. La obligación de cotizar nacerá desde el momento de iniciación de la actividad correspondiente, determinándose en las normas reguladoras de cada régimen las personas que han de cumplirla”.

Por otra parte, se considera que el Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, sería la norma reglamentaria adecuada para incluir tal regulación, concretamente, mediante un nuevo artículo 70 bis que estaría ubicado en la subsección 3.^a –“Peculiaridades de la cotización en determinadas situaciones de alta o de asimilación a la situación de alta”- de la sección 10.^a – “Supuestos especiales de diversos regímenes del sistema”- del capítulo II –“De la cotización a la Seguridad Social”- del citado reglamento y en ese sentido se elabora el proyecto.

Sin embargo, solicitado informe al entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública, este remite una redacción alternativa al proyecto de carácter más genérico, por cuanto no hace mención expresa a la problemática del Parque Móvil del Estado.

Analizada la redacción propuesta, se advierte que no cubre la laguna legal que se pretende solucionar con la modificación del Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, ya que se sigue supeditando la cotización del colectivo afectado a que exista una norma legal que la imponga, sin tener en cuenta que la norma legal que impone la obligación ya existe, el artículo 147 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, pero no así la norma que determine quién es el sujeto responsable de cumplir tal obligación en estos supuestos, que es precisamente lo que se pretende regular con el proyecto, por lo que la redacción alternativa propuesta, que no incide sobre esa cuestión, no soluciona el problema.

No obstante, el carácter genérico de la propuesta lleva a comprobar que la situación que pretende resolverse no es privativa de los conductores del Parque Móvil, sino que existe un colectivo de empleados públicos de las distintas administraciones que puede encontrarse en situaciones parecidas.

A este respecto, debe decirse que, si bien es norma general que los empleados públicos dependan orgánica y funcionalmente de un mismo departamento o consejería, organismo o entidad pública, también en determinados casos está previsto por el ordenamiento que dependencia orgánica y funcional se distribuyan en departamentos, entidades u organismos públicos distintos, aunque a efectos retributivos son aquellos respecto de los que la dependencia es orgánica los encargados del abono de la totalidad de las retribuciones. No obstante, en algunos supuestos la normativa de aplicación al organismo o entidad de la que los empleados dependen solo funcionalmente contempla el abono directo a este personal, a cargo del propio presupuesto y en razón de los



servicios prestados, de retribuciones, compensaciones, indemnizaciones u otros conceptos retributivos de similar naturaleza complementarios, concurriendo así dos pagadores sobre un mismo empleado público.

Sirva como ejemplo lo establecido para el personal de la Administración del Estado en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, especialmente los supuestos de comisiones de servicio con derecho a indemnización prestadas en una entidad que no es aquella de la que se depende orgánicamente. Aparte del claro ejemplo de la situación anteriormente descrita de los conductores del Parque Móvil del Estado.

Desde la perspectiva del sistema de la Seguridad Social, para aquellos empleados públicos que estén encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social estas remuneraciones deberían tener los correspondientes efectos en la cotización, puesto que la normativa reguladora del citado régimen, concretamente el apartado 1 del artículo 147 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, determina que “La base de cotización para todas las contingencias y situaciones amparadas por la acción protectora del Régimen General, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional, estará constituida por la remuneración total, cualquiera que sea su forma o denominación, tanto en metálico como en especie, que con carácter mensual tenga derecho a percibir el trabajador o asimilado, o la que efectivamente perciba de ser esta superior, por razón del trabajo que realice por cuenta ajena.”, quedando tan solo excluidos de la mencionada base de cotización los conceptos relacionados en el apartado 2 del mismo artículo, dentro de los límites que en el mismo se fijan.

En consecuencia, las retribuciones, compensaciones, indemnizaciones y conceptos retributivos de similar naturaleza previstos por la normativa de aplicación, que abonen directamente con cargo a su presupuesto las entidades públicas a los empleados públicos que dependen de ellas solo funcionalmente, salvo que respondan a alguno de los conceptos relacionados en el apartado 2 del artículo 147 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, o excedan de los límites que en el citado precepto se establecen, legalmente están sujetas a la obligación de cotizar y deben incluirse en la respectiva base de cotización.

En el Régimen General, aunque la obligación de cotizar corresponde al empresario y al trabajador o asimilado, el primero es el único sujeto responsable de hacerla efectiva. Ahora bien, las entidades públicas de las que dependen funcionalmente empleados públicos no tienen asignada esa condición frente a la Seguridad Social, sino que, a esos efectos, se considera empresario únicamente a las entidades respecto de las cuales la dependencia es orgánica. Dado, además, que ninguna norma les designa como sujetos responsables de la obligación de cotizar por las cantidades que, de acuerdo con la normativa de aplicación, abonan con cargo a su presupuesto a dicho personal por los servicios prestados, resulta que no se les puede exigir que hagan efectiva dicha obligación, así como tampoco se puede exigir a los empleados públicos afectados que coticen por estos conceptos, puesto que no cabe descontarles de su nómina la parte de cuota a su cargo cuando no va a poder ser ingresada en la Tesorería General de la Seguridad Social al no existir un sujeto obligado a ello.



Por otra parte, las entidades de las que este personal depende orgánicamente tampoco resultan responsables de la cotización por estas remuneraciones, toda vez que están totalmente desvinculadas de su abono.

La consecuencia es que, al no cotizarse por estos conceptos en los supuestos descritos, la base de cotización de estos empleados públicos no se corresponde con la remuneración que realmente perciben o tienen derecho a percibir, en contra de lo que establece expresamente el citado artículo 147.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Todo lo expuesto, evidencia un incumplimiento más amplio de la normativa de Seguridad Social en materia de cotización que el estimado inicialmente, que parecía limitado a los conductores del Parque Móvil del Estado y de forma residual a los restantes empleados públicos a los que hacía referencia el nuevo artículo 70 bis proyectado del reglamento, en su redacción inicial, cuando lo cierto es que aquellos son solo una parte de los afectados.

En consecuencia, atendiendo a la propuesta del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública se estima la conveniencia de dar un nuevo enfoque al proyecto, en el que se suprime la mención expresa a la específica situación de los conductores del Parque Móvil por innecesaria, ya que quedaría subsumida en el supuesto general que se regula, que es la determinación del sujeto responsable de la obligación de cotizar respecto de aquellos empleados públicos, de cualquier administración, que se encuentran dependiendo funcionalmente de una entidad distinta de aquella de la que dependen orgánicamente, la cual, de acuerdo con la normativa de aplicación, le abona directamente con cargo a su propio presupuesto determinadas remuneraciones por sus servicios.

3. Contenido del proyecto.

El proyecto de real decreto se estructura en una parte expositiva, un artículo único y dos disposiciones finales.

El **artículo único** modifica el Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, mediante la introducción de un nuevo artículo 70 bis, en cuyo único apartado se determina que los departamentos ministeriales, consejerías, organismos públicos y demás entidades de derecho público, vinculadas o dependientes de cualquier administración, así como los órganos constitucionales del Estado, serán responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar por las remuneraciones, compensaciones, indemnizaciones u otros conceptos retributivos de similar naturaleza que abonen directamente con cargo a su propio presupuesto a los empleados públicos que solo dependan de ellos funcionalmente y que estén previstos en la normativa que les sea de aplicación, debiendo ingresar las citadas entidades tanto las aportaciones a su cargo como la de los empleados públicos a su servicio correspondientes a la cotización a la Seguridad Social, así como por conceptos de recaudación conjunta, en los mismos términos que las entidades de las que dicho personal dependa orgánicamente, a los únicos efectos de complementar la cotización a cargo de estas, sin que proceda aplicar la normativa establecida para cotizar en la situación de pluriempleo.



La **disposición final primera** aclara que el título competencial para dictar el real decreto es el artículo 149.1.17.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de régimen económico de la Seguridad Social.

La **disposición final segunda** fija la entrada en vigor del real decreto el día primero del mes siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”. No se determina su entrada en vigor el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación ya que esta norma no impone nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de esta, según lo previsto en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, pues solo se aplica a sujetos públicos.

4. Oportunidad del proyecto.

La problemática jurídica expuesta en cuanto a la cotización por los empleados públicos que dependen orgánica y funcionalmente de distintas entidades, percibiendo remuneraciones de más de una entidad pagadora, ha dado lugar, desde hace varios años, a numerosas quejas por parte de algunos colectivos afectados, en concreto, los conductores del Parque Móvil del Estado y sus representantes sindicales, que se han dirigido reiteradamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social exigiendo una solución para la falta de cotización por estas retribuciones, dada su repercusión en el importe de las prestaciones que pueda reconocerles la Seguridad Social. Asimismo, las propias entidades de las que dependían orgánicamente han planteado consultas a la Tesorería General de la Seguridad Social sobre el carácter cotizable de estas indemnizaciones, solicitando que se les indique que fórmula o procedimiento técnico o jurídico debe seguirse a fin de cotizar a la Seguridad Social.

En consecuencia, y a la vista de que sin duda las remuneraciones percibidas cuando la prestación de servicios solo comporte dependencia funcional respecto de la entidad pagadora debe ser objeto de cotización conforme a lo establecido en el artículo 147.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, norma que se está incumpliendo, no existe duda de la oportunidad del proyecto.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25 de la citada Ley del Gobierno, se informa de que la norma proyectada no se encuentra incluida en el Plan Anual Normativo 2018, dado que a la fecha del inicio de su tramitación todavía no había sido aprobado dicho Plan, además de que la previsión era que el proyecto se aprobase dentro del año 2017.

5. Tramitación.

Con carácter previo a la elaboración del proyecto, se sustanció el trámite de consulta pública regulado en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, mediante su publicación en la página web del entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social entre los días 15 y 30 de marzo de 2017, ambos inclusive, no habiéndose recibido observación alguna.



Posteriormente, el proyecto se sometió a informe de los centros directivos y organismos del entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Al respecto, se significa que las observaciones formuladas al proyecto y la valoración de las mismas que a continuación se realiza han sido efectuadas respecto del texto proyectado en el momento de cada observación, sin embargo, como ya se ha indicado, el texto, en su tramitación, ha sido objeto de diversas modificaciones.

Examinados estos informes, se efectúan las siguientes consideraciones:

Informe emitido por la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social el 5 de mayo de 2017.

No se realizan observaciones en el área de la Subsecretaría.

Informe emitido por la Secretaría de Estado de Empleo el 8 de mayo de 2017.

No se formula observación alguna.

Informe emitido por el Instituto Social de la Marina el 8 de mayo de 2017.

No se formula observación alguna.

Informe emitido por el Instituto Nacional de la Seguridad Social el 9 de mayo de 2017.

Desde el punto de vista de las competencias atribuidas al referido Instituto, no se formulan observaciones al respecto.

Informe emitido por la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social el 12 de mayo de 2017.

Este centro directivo, a la vista de que el proyecto parece atribuir expresamente la responsabilidad en el cumplimiento de la obligación de cotizar por las indemnizaciones por razón del servicio al órgano o entidad del que dependa el usuario del mismo y en tanto se está reconociendo en el mismo proyecto que este órgano o entidad no tiene la condición de empresario a efectos de Seguridad Social, considera que atribuirle tal responsabilidad podría exceder o ir en contra del artículo 142 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que en el Régimen General la atribuye, específica y exclusivamente, al empresario.

Por ello, se entiende que podría valorarse, entre otras alternativas, la posibilidad de indicar que, a efectos de la cotización por las indemnizaciones por razón del servicio, el órgano o ente del que dependa el usuario del servicio asumirá las obligaciones establecidas para los empresarios en el Régimen General de la Seguridad Social, o bien que tendrá la condición de empresario a efectos de la Seguridad Social.



La observación y consiguiente propuesta del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social parte de la premisa de que únicamente el empresario es el sujeto al que corresponde cumplir la obligación de cotizar en el Régimen General, a tenor de lo que determina el artículo 142 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de modo que al no tener, según el proyecto, las entidades de las que dependen los usuarios del servicio de los conductores del Parque Móvil la condición de empresario, puesto que solo dependen de ellas funcionalmente, para atribuirles la obligación de cotizar o bien se les debe atribuir también la condición de empresario a efectos de la cotización por las indemnizaciones por razón del servicio, o bien deberá determinarse que tendrán la condición de empresario a efectos de la Seguridad Social, opciones que esta dirección general no comparte.

Analizando en primer lugar la segunda opción, debe decirse que el concepto de empresario a efectos de la Seguridad Social lo proporciona el artículo 10.1 del Reglamento general sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 84/1996, de 26 de enero: "Se considera empresario, aunque su actividad no esté motivada por ánimo de lucro, a toda persona física o jurídica, pública o privada, a la que presten sus servicios, con la consideración de trabajadores por cuenta ajena o asimilados, las personas comprendidas en el campo de aplicación de cualquier Régimen de los que integran el sistema de la Seguridad Social", concepto en el que no caben las entidades usuarias de los servicios de conductores del Parque Móvil, puesto que estos solo dependen funcionalmente de ellas y atribuirles la condición de empresario a efectos de la Seguridad Social conllevaría hacerles responsables también de todas las obligaciones del empresario, que no se limitarían a la obligación de cotizar, sino también, entre otras, a la de solicitar el derecho a la afiliación, al alta, comunicar las variaciones que afecten a la relación de servicios, así como la baja en el Régimen General cada vez que el conductor deje de prestar servicios para la entidad.

Asimismo, al coincidir dos empresarios podría considerarse que estos trabajadores/funcionarios se encuentran en situación de pluriempleo, dado que entonces su situación respondería a la que así se califica en el artículo 7.4.2.º del anteriormente citado reglamento: "..., se entenderá por pluriempleo la situación del trabajador por cuenta ajena que preste sus servicios profesionales a dos o más empresas distintas y en actividades que den lugar a su alta en un mismo Régimen de la Seguridad Social".

Como puede advertirse, dar consideración de empresario a efectos de la Seguridad Social a las entidades respecto de las cuales los conductores del Parque Móvil del Estado tienen exclusivamente una dependencia funcional llevaría a consecuencias absurdas, pues ni el inicio de la prestación de servicios como conductor para los usuarios de una entidad determinada ni el cese de los mismos conllevan el alta o la baja en el Régimen General, sino que el encuadramiento se mantiene invariable con independencia de estas vicisitudes, ya que subsiste la dependencia orgánica respecto del Parque Móvil del Estado, en cuya relación de puestos están incluidos estos trabajadores/funcionarios. E igualmente resultaría absurdo calificar como pluriempleo la situación de los conductores de dicho organismo, ya que la norma expresamente aclara que se trata de servicios prestados bajo distinta dependencia, orgánica y funcional, por todo lo cual parece que



debe descartarse atribuir la condición de empresario a efectos de Seguridad Social a dichas entidades.

En cuanto a la primera alternativa, consistente en que las entidades usuarias de los vehículos oficiales asuman “las obligaciones establecidas para los empresarios en el Régimen General de la Seguridad Social a efectos de la cotización”, como propone el Servicio Jurídico de la Seguridad Social, no se advierte en qué se diferencia en cuanto al fondo respecto del texto del artículo 70.bis que recoge el proyecto, el cual hace a las entidades usuarias “responsables de la obligación de cotizar”, pues asumir las obligaciones establecidas para el empresario no supone en modo alguno acceder a la condición de tal, de modo que de admitirse esa alternativa seguiría incumpléndose el artículo 142 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, según la interpretación del mismo que hace el Servicio Jurídico de la Seguridad Social, en cuanto a que en el Régimen General atribuye la responsabilidad de cotizar “específica y exclusivamente al empresario”.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que los conductores del Parque Móvil del Estado son empleados públicos sujetos a un sistema de retribución específico, cuya legalidad no ha sido cuestionada y que viene establecido en la Orden HAP/149/2013, de 29 de enero, retribución que debe quedar incluida en la base de cotización del Régimen General, a tenor del artículo 147.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social: “La base de cotización para todas las contingencias y situaciones amparadas por la acción protectora del Régimen General, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional, estará constituida por la remuneración total, cualquiera que sea su forma o denominación, tanto en metálico como en especie, que con carácter mensual tenga derecho a percibir el trabajador o asimilado, o la que efectivamente perciba de ser esta superior, por razón del trabajo que realice por cuenta ajena”.

Sin embargo, la Orden HAP/149/2013, de 29 de enero, distingue las indemnizaciones por servicios ordinarios a cargo del presupuesto del órgano o entidad al que pertenezca el usuario del servicio, las cuales se incluyen en la prestación económica del conductor previa transferencia al Parque Móvil del Estado, que así se hace cargo de la obligación de cotizar, de las indemnizaciones por servicios extraordinarios, que se abonan directamente por cada entidad al conductor. Obviamente, si ambas indemnizaciones se abonaran junto con el resto de retribuciones, previa transferencia por parte de la entidad usuaria al Parque Móvil del Estado, no se plantearía ningún problema en orden a la cotización, que efectuaría en todo caso dicho organismo, ni tampoco se cuestionaría la conveniencia de asimilar a empresario a las entidades usuarias.

Ahora bien, al haberse previsto en la citada Orden HAP/149/2013, de 29 de enero, por motivos que se desconocen, que las indemnizaciones por servicios ordinarios se abonen directamente a los conductores, sin hacer previsión alguna sobre la cotización por dichas cantidades (cosa lógica, por otra parte, dado que excedería de las competencias del Ministro/a que aprueba esta norma reglamentaria, aparte de la insuficiencia de rango de esta), se incumple la obligación legal establecida de cotizar por tales indemnizaciones.

Ante la posibilidad de situaciones como la expuesta debe deducirse que, aunque el artículo 142 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social establezca, como norma general, que el



cumplimiento de la obligación de cotizar en el Régimen General corresponde al empresario, ello no impide que, legal o reglamentariamente, se puedan designar otros sujetos responsables de tal obligación al amparo del artículo 18.2 de la misma ley: “La obligación de cotizar nacerá desde el momento de iniciación de la actividad correspondiente, determinándose en las normas reguladoras de cada régimen las personas que han de cumplirla”, con la finalidad de dar cumplimiento a tal obligación de cotizar establecida en el artículo 147.1 de la misma ley cuando el sujeto que abona válidamente una retribución relativa a servicios prestados por el trabajador o asimilado no coincide con el concepto de empresario a efectos de la Seguridad Social.

Este es el fundamento del artículo 29.3 del Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, en el cual se establece que “A los efectos previstos en los números anteriores (cotización al Régimen General), las diócesis, las iglesias, las comunidades respectivas o, en su defecto, los organismos que, respecto de las distintas confesiones religiosas, determine el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social asumirán los derechos y obligaciones establecidos para los empresarios en el Régimen General de la Seguridad Social”.

Igualmente, para la situación de servicios especiales a la que se refiere el apartado 2 de esta memoria, el artículo 8 del Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, determina que los funcionarios “recibirán la retribución del puesto o cargo efectivo que desempeñen y no la que les corresponda como funcionarios. Excepcionalmente, y cuando las retribuciones por los trienios que tuviesen reconocidos no pudieran, por causa legal, ser percibidas con cargo a los correspondientes presupuestos, deberán ser retribuidos en tal concepto por el departamento en el que desempeñaban su último puesto de trabajo en situación de servicio activo. Asimismo, de darse estas circunstancias, respecto al abono de la cuota de Seguridad Social, deberá ser efectuado dicho abono por el referido departamento”, sin establecer previsión alguna en cuanto a que el departamento en el que se desempeñó el último puesto de trabajo en situación de servicio activo “asuma la obligación de cotizar del empresario” respecto de las retribuciones percibidas en función de los trienios reconocidos.

En consecuencia, se estima que el artículo 142 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social no excluye que la normativa reguladora del Régimen General pueda determinar que personas que no tengan la consideración de “empresario a efectos de la Seguridad Social” deban cumplir la obligación de cotizar, pues así lo admite el artículo 18.2 de la misma ley y resulta obligado en determinados casos para hacer efectivo lo dispuesto en su artículo 147.1., por lo que no se admiten las propuestas formuladas.

Informe emitido por la Tesorería General de la Seguridad Social el 19 de mayo de 2017.

Este servicio común formula una serie de matizaciones al proyecto, al objeto de especificar el supuesto de hecho en él contemplado y dotar de mayor seguridad jurídica a su regulación. A continuación se recoge cada una de ellas y se le da respuesta:



-Se considera conveniente precisar que la cotización a que se refiere el proyecto únicamente complementará y se efectuará en las mismas condiciones (con las mismas exclusiones, en su caso) que la efectuada por el Parque Móvil del Estado respecto al personal afectado, previéndose expresamente que no supondrá ni determinará una situación de pluriempleo, al existir una única prestación de servicios.

Se admite la propuesta, pero se matiza en lo que concierne a incluir en el artículo la aclaración de que no se trata de una situación de pluriempleo, pues ello no parece necesario al ser evidente: se trata de una dependencia orgánica y funcional de distintas entidades públicas, por lo que se considera suficiente excluir de forma expresa la posible aplicación de las normas sobre pluriempleo, lo que evita posibles analogías.

No obstante, como ya se ha explicado, se suprime la mención expresa al Parque Móvil del Estado a la vista de la propuesta del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública.

-La Tesorería General estima oportuno que se añada un nuevo apartado, el 3, al artículo a modo de cláusula de cierre, a fin de prever la aplicación de su regulación a otros posibles supuestos en que el personal funcionario o laboral de las distintas administraciones públicas, no perteneciente al Parque Móvil del Estado, preste servicios en organismos, entidades o instituciones distintos de aquellos de los que dependa orgánicamente y perciba también las indemnizaciones por razón del servicio a que se refiere el proyecto u otros conceptos retributivos de similar naturaleza.

Se admite la propuesta, aunque con alguna variación en la redacción, dado que la situación que describe la Tesorería General de la Seguridad Social presenta la misma problemática que sufren los trabajadores del Parque Móvil en cuanto a la cotización, por lo que se estima oportuno darle solución en el mismo precepto reglamentario.

No obstante, como también se ha indicado, el apartado 3 del artículo 70 bis propuesto por la Tesorería pasa a ser, con las debidas modificaciones, el único apartado del citado artículo.

-En tercer lugar y desde un punto de vista formal, considera la Tesorería General que tanto en el título del proyecto como en el de su artículo único se debería indicar que se modifica el Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, no el real decreto que lo aprueba.

Se estima la propuesta.

-También propone matizar en el párrafo inicial del artículo único que el nuevo artículo 70 bis se introduce en la subsección 3.^a de la sección 10.^a del capítulo II del Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre.

Se estima la propuesta.



-Asimismo, se propone la siguiente redacción alternativa para el nuevo artículo 70 bis:

"Artículo 70 bis. Cotización por determinadas indemnizaciones por razón del servicio.

1. En los supuestos en que, de conformidad con el artículo 7.4 de la Orden HAP/149/2013, de 29 de enero, por la que se regulan los servicios de automovilismo que prestan el Parque Móvil del Estado y las unidades del Parque Móvil integradas en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares, los conductores de vehículos oficiales del Parque Móvil del Estado perciban indemnizaciones por razón del servicio que sean abonadas directamente con cargo al presupuesto de los órganos, entidades, autoridades o instituciones en los que presten sus servicios, existirá obligación de cotizar, debiendo ingresar estos tanto las aportaciones a su cargo como la de los conductores a su servicio correspondientes a la cotización a la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta, en los mismos términos y a los únicos efectos de complementar la cotización de cuyo abono es responsable el Parque Móvil del Estado, y sin que ello suponga o dé lugar a situación de pluriempleo.

2. El Parque Móvil del Estado será responsable del cumplimiento de la obligación de cotizar por las indemnizaciones devengadas por los conductores de vehículos oficiales por la realización de servicios extraordinarios que, según el citado artículo 7.4 de la Orden HAP/149/2013, de 29 de enero, deban transferirle los órganos, entidades, autoridades o instituciones usuarios de los servicios para su inclusión en la contraprestación económica, cotización que hará efectiva junto con la que corresponda por las retribuciones que deba abonar a su cargo.

3. La obligación de cotizar también existirá, en los términos previstos en el apartado 1, en todos aquellos casos en los que el personal funcionario o laboral de las distintas Administraciones Públicas, integrado en el Régimen General de la Seguridad Social, preste sus servicios en organismos, entidades, autoridades, instituciones u órganos distintos de aquellos de los que dependa orgánicamente, por las indemnizaciones por razón del servicio u otros conceptos retributivos de similar naturaleza que le sean abonados con cargo al presupuesto del organismo, entidad, autoridad, institución u órgano en que desempeñe su actividad."

Sobre la nueva redacción del apartado 1, se advierte que el objetivo del proyecto no es establecer la obligación de cotizar, puesto que ya está determinada en el artículo 147.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, sino señalar quiénes son los sujetos responsables del cumplimiento de dicha obligación en el supuesto especial al que se refiere el nuevo artículo 70 bis, materia en la que existe una laguna normativa.

Por ello, únicamente se admite la nueva redacción en lo que se refiere al último inciso del apartado 1, con algunas variaciones, principalmente en lo que se refiere a no incluir la aclaración de que no se trata de una situación de pluriempleo, por las razones expuestas anteriormente.

Así el texto del último inciso del artículo quedaría como sigue:



“...debiendo ingresar las citadas entidades tanto las aportaciones a su cargo como la de los conductores a su servicio correspondientes a la cotización a la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta, en los mismos términos que el Parque Móvil del Estado y a los únicos efectos de complementar la cotización a cargo de este, sin que proceda aplicar la normativa establecida para cotizar en la situación de pluriempleo”.

En cuanto al apartado 2, son variaciones sobre la redacción original del proyecto, que no se admiten.

En lo que concierne al apartado 3 que se propone, como ya se ha dicho, se admite la propuesta aunque variando la redacción.

Finalmente, las propuestas de la Tesorería que se admiten en una nueva versión del proyecto quedan integradas en la nueva redacción del artículo.

Informe emitido por la Intervención General de la Seguridad Social el 22 de mayo de 2017.

El centro directivo referenciado formula las siguientes observaciones. A continuación se recoge cada una de ellas y se le da respuesta:

-En relación con la Memoria del análisis del impacto normativo, se dice que en el apartado VII, correspondiente al impacto presupuestario, habría que cuantificar exactamente los costes que se derivan del proyecto normativo, identificando las partidas presupuestarias que pueden verse afectadas, siguiendo para ello la clasificación vigente en la Ley General Presupuestaria, tal como se concreta en la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado. Dicha información se debe desglosar atendiendo a las finalidades u objetivos (estructura de programas), a su adscripción por centros gestores (estructura orgánica) y según la naturaleza económica del gasto, según lo establecido en el apartado IV. 3.d de la Guía Metodológica aprobada por Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, que es aplicable a la memoria abreviada en virtud del apartado V de la misma.

Se admite la observación y se modifica el apartado 8 de esta memoria, añadiendo: “Este incremento de cotización afectaría al capítulo 1, artículo 12, concepto 121: <<Cotizaciones del Régimen General>> del presupuesto de ingresos de la Seguridad Social”.

-Después de analizar los distintos tipos de indemnizaciones a las que los conductores del Parque Móvil del Estado tienen derecho, de acuerdo con los artículos 3.1 y disposición adicional octava del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, de indemnizaciones por razón del servicio, y aclarar que, tratándose de indemnizaciones por manutención dentro del término municipal a las que se refiere la disposición adicional octava del citado real decreto, siempre que se produzcan con motivo del desplazamiento estarían sujetos a cotización la totalidad de los importes percibidos, en tanto que cuando se trate de las indemnizaciones fuera del término municipal del artículo 3.1 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, únicamente estarían sometidas a cotización en el importe resultante del exceso respecto de los límites y cuantías establecidos en el artículo 9.A) del Reglamento del



Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, plantea la Intervención General de la Seguridad Social que la dificultad estriba en cómo cotizar por personas que no están de alta en el código de cuenta de cotización de la entidad obligada a cotizar y propone que en el propio proyecto de real decreto se arbitre un sistema que permita cotizar por personas que no están de alta en el código de cuenta de cotización de la entidad obligada, a los efectos exclusivos de este tipo de cotización.

Debe señalarse al respecto que lo que se plantea es más bien un problema de gestión que atañe a la Tesorería General de la Seguridad Social y que no parece propio solucionar en un real decreto. En cualquier caso, el citado servicio común no ha efectuado observación alguna sobre ese particular, debiendo tenerse en cuenta que el artículo 8 del Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, regula una fórmula de cotización prácticamente idéntica a la que contiene el presente proyecto, por lo que la fórmula a seguir necesariamente tiene que estar ya establecida.

-El artículo 70 bis únicamente hace referencia de forma específica al artículo 7.4 de la Orden HAP/149/2013, de 29 de enero. Sin embargo, este artículo se refiere solamente a los servicios prestados a los órganos centrales de la Administración General del Estado, organismos públicos y demás entidades de derecho público, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado, así como a los órganos constitucionales del Estado, por lo que la Intervención General entiende que, de forma análoga, también debería hacerse referencia al artículo 15.4 de la misma para incluir a los conductores de vehículos oficiales de las unidades del Parque Móvil del Estado integradas en las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno y direcciones insulares, cuyos servicios se regulan en el capítulo II de la mencionada orden.

Se acepta la propuesta. No obstante, se suprime toda referencia a las órdenes citadas en la posterior redacción del proyecto.

-Por último, se señalan una serie de erratas en la parte expositiva del proyecto de carácter formal, que se procede a subsanar.

Informe emitido por la Secretaría General de Inmigración y Emigración el 25 de mayo de 2017.

No se efectúan observaciones.

Informe emitido por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social el 5 de junio de 2017.

La Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social señala en su informe que el proyecto responde a la solicitud cursada a la Dirección General de Ordenación Jurídica de la Seguridad Social para que elaborase una norma que permitiera incluir en las bases de cotización de los conductores de automóviles oficiales del Parque Móvil del Estado las cantidades por



prolongación de jornada y otros conceptos, que les eran abonadas directamente por entidades públicas y órganos constitucionales usuarios de sus servicios, por las que no se cotizaba al no tener aquellos la condición de empresario, la cual recae exclusivamente sobre el Parque Móvil del Estado, situación que se había detectado con ocasión de actuaciones desarrolladas por la Dirección Especial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El citado centro directivo considera que no le corresponde valorar la concreta solución técnica por la que opta el proyecto para resolver la laguna detectada de entre las varias posibles, si bien constata que da respuesta suficiente a la problemática planteada, clarificando la forma de cumplimiento de la obligación de cotizar por unas cantidades que, formando parte indiscutiblemente de la retribución de los trabajadores, estaban quedando en la mayor parte de los casos sin cotización, perjudicando sus derechos, así como los intereses de la Seguridad Social.

Informe emitido por la Secretaría General Técnica del entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social el 24 de octubre de 2017

1. Al proyecto de real decreto.

- En el séptimo párrafo de la parte expositiva, donde dice "...las entidades usuarias deban transferirse para su incorporación..." se considera que debería sustituirse por "...las entidades usuarias deban transferirle para su incorporación...".

Se admite.

- En el último párrafo de la parte expositiva, se estima conveniente mencionar como título habilitante, además del artículo 5.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, su disposición adicional octava, que faculta al Ministerio de Empleo y Seguridad Social para proponer al Gobierno la aprobación de los reglamentos generales de la citada ley.

Se admite.

- En el primer párrafo del artículo único se dice que debe sustituirse la referencia a la "Subsección 3.ª de la sección décima del capítulo II del Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social", por "sección 10.ª". Igual observación se hace respecto de las páginas 9, párrafo cuarto, y 18, tercer párrafo, de la memoria de análisis del impacto normativo.

Se admite.

- Se propone valorar la conveniencia de establecer una "vacatio legis" a fin de posibilitar el conocimiento de la norma por todos los destinatarios de la misma.



Dado que todos los destinatarios van a ser de carácter público y que se les va a solicitar informe sobre el contenido del proyecto, no parece necesario establecer una “vacatio legis” para su conocimiento.

Por otra parte, la norma general sobre liquidación de las cuotas y conceptos de recaudación conjunta en el Régimen General de la Seguridad Social es que tal liquidación puede efectuarse hasta el último día natural del respectivo plazo reglamentario de ingreso, constituido por el mes siguiente al que corresponda el devengo. Ello quiere decir que si, por ejemplo, el proyecto se publicara en el “Boletín Oficial del Estado” en el mes de diciembre, las entidades afectadas dispondrían hasta el 31 de enero siguiente para hacer efectiva la liquidación de cuotas, por lo que no parece necesario demorar la entrada en vigor de la norma, especialmente teniendo en cuenta el efecto favorable de la misma para los empleados públicos a los que se refiere la cotización, pues una “vacatio legis” supondría posiblemente para ellos perder, al menos, un mes de cotización incrementada.

2. A la memoria del análisis de impacto normativo.

- Se considera conveniente sustituir en el apartado 3, primer párrafo, la alusión al “preámbulo” por la correspondiente a “parte expositiva”, en virtud de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y publicadas por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 28 de julio de 2005 (Anexo I, c).

Se admite.

- Asimismo, en el mismo apartado 3, titulado “contenido y tramitación” se observa que realmente solo se refiere al contenido de la disposición, analizando la tramitación en los apartados 5 y 6 de la memoria.

Se admite, procediendo a la modificación del título del apartado 3, así como de los respectivos títulos de los apartados 5 y 6.

- En la ficha resumen ejecutivo, en el apartado correspondiente a la adecuación del orden de competencias, se estima que procede sustituir la mención al real decreto de estructura del Departamento por la alusión al artículo por el cual el Estado tiene competencia sobre la materia (artículo 149.1.17.^a de la Constitución Española), en virtud de lo establecido en la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 (página 18 y siguientes).

Se admite.

- Finalmente, también en la referida ficha, en el apartado de otros impactos considerados, se sugiere hacer referencia expresa a los impactos de familia, infancia y adolescencia que aparecen analizados en el cuerpo de la memoria.



Se admite y se efectúa la pertinente referencia expresa a los impactos indicados.

Informe previo emitido por el entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Con carácter previo a la emisión del informe que posteriormente se le solicitó por la Secretaría General Técnica del Departamento, el entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública remitió una propuesta de redacción alternativa, de carácter más genérico y en la que se prefería no aludir al supuesto concreto que motiva la propuesta normativa.

Dicha redacción alternativa fue la siguiente:

"Artículo 70.bis.- Cotización por indemnizaciones por razón del servicio y otras percepciones económicas de similar naturaleza.

Las Administraciones Públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público, vinculadas o dependientes de las mismas, así como los órganos constitucionales del Estado, serán responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar cuando, de conformidad con la normativa vigente dicha obligación resulte procedente, por las indemnizaciones por razón del servicio y otras percepciones económicas de similar naturaleza, que abonen con cargo a su presupuesto al personal funcionario o laboral incluido en el Régimen General de la Seguridad Social que preste servicios para los mismos, pero dependa orgánicamente de entes públicos distintos que sean los responsables de hacerles efectivas sus retribuciones y de cotizar por ellos.

Para hacer efectiva dicha cotización, deberán ingresar las aportaciones a su cargo a la Seguridad Social, por conceptos de recaudación conjunta, a los únicos efectos de complementar la cotización por dichos conceptos, sin que proceda aplicar la normativa establecida para cotizar en la situación de pluriempleo."

Analizada la redacción de carácter genérico propuesta, se considera que no cubre la laguna legal que se pretende solucionar con la modificación del Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, ya que sigue supeditando la cotización del colectivo afectado a que exista una norma legal que la imponga, con lo que no se tiene en cuenta que la norma que impone la obligación ya existe, el artículo 147 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, pero no así la norma que determine quién es el sujeto responsable de cumplir tal obligación en estos supuestos, por lo que la redacción propuesta mantiene la misma indefinición sobre el particular que ha llevado a elaborar el proyecto y, en consecuencia, no resuelve el problema, que solo puede resolverse imponiendo la obligación de cotizar a las entidades que reciben el servicio y pagan una determinada cantidad al empleado público, ya sea en el Reglamento de cotización o en alguna otra norma.

No obstante, el carácter genérico de la propuesta lleva a comprobar que, además de los conductores del Parque Móvil, existen otros empleados públicos en situaciones parecidas, en tanto dependen orgánicamente de una entidad y funcionalmente de otra y reciben remuneraciones de



distintos tipos a cargo de los presupuestos de esas últimas, sirviendo como ejemplo lo establecido en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, especialmente en supuestos de comisiones de servicio con derecho a indemnización prestadas en una entidad que no es aquella de la que se depende orgánicamente, lo que evidencia un incumplimiento más amplio del estimado inicialmente de la normativa de Seguridad Social en materia de cotización de los empleados públicos que se encuentran en las circunstancias descritas.

Por lo expuesto, atendiendo a la propuesta del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública, se estima la conveniencia de dar un nuevo enfoque al proyecto, regulando mediante el mismo con carácter general, sin hacer mención expresa a la específica situación de los conductores del Parque Móvil, ya que quedarían subsumidos en el supuesto general, quién es el sujeto responsable de la obligación de cotizar cuando el empleado público depende funcionalmente de una entidad distinta de aquella de la que depende orgánicamente y, de acuerdo con la normativa de aplicación, le abona directamente determinadas remuneraciones por sus servicios con cargo a su propio presupuesto.

Asimismo, se tiene en cuenta la relación de entidades públicas afectadas que se incluye en la redacción alternativa propuesta, por considerarla más ajustada, sustituyendo la relación recogida en el texto inicial del artículo.

En consecuencia, se procede a modificar tanto la redacción inicial de la Memoria del análisis de impacto normativo como el texto del proyecto para ajustarlo al nuevo enfoque, de forma que el nuevo artículo 70 bis que se introduce en el Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social pasa de tener 3 apartados, en la redacción inicial derivada de la propuesta de la Tesorería General de la Seguridad Social, a tener uno solo.

Segundo informe emitido por la Tesorería General de la Seguridad Social el 17 de mayo de 2018.

Como consecuencia de la propuesta del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública y de la modificación efectuada en el proyecto, se solicitó nuevo informe a la Tesorería General de la Seguridad Social que, considerando oportuna la modificación efectuada, indica al respecto en su informe lo siguiente:

En primer lugar, se valora favorablemente esta nueva propuesta de carácter más genérica y en la que se opta por no aludir al supuesto concreto del Parque Móvil, estimándose adecuada la terminología utilizada al respecto, ya que no se trata solo de empleados públicos que dependen funcionalmente de las Administraciones Públicas, organismos públicos y demás entidades de derecho público, vinculadas o dependientes de las mismas, sino también de personal dependiente funcionalmente de los órganos constitucionales del Estado, entidades que serán las responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar por las remuneraciones, compensaciones, indemnizaciones u otros conceptos retributivos de similar naturaleza que abonen directamente con cargo a sus propios presupuestos a dichos empleados públicos que solo dependen de ellas funcionalmente. Asimismo, se valora favorablemente que se indique que dicha cotización



únicamente complementará la cotización efectuada por las entidades de las que el referido personal dependa orgánicamente, así como que se prevea que esa cotización complementaria no supondrá ni determinará una situación de pluriempleo, al existir una única prestación de servicios.

En segundo lugar, respecto de la base de cotización, parece claro que las cotizaciones del órgano del que dependen funcionalmente los empleados públicos se extenderán por los importes percibidos hasta el límite determinado por la diferencia entre la base máxima de cotización y la base de cotización por la que cotiza el órgano del que dependen orgánicamente los empleados. Se desconoce, no obstante, la posibilidad que de hecho puede tener el órgano en el que prestan servicios estos empleados públicos para conocer la base de cotización por la que se cotiza por el empleado, por lo que se puede producir una cotización que supere el importe de la base máxima entre ambas aportaciones que podrá, en su caso, ser reintegrada a través de una devolución de cuotas.

En tercer lugar, por lo que se refiere a las condiciones de cotización, se valora positivamente la inclusión en el proyecto normativo de la aclaración referida a que el órgano del que dependen funcionalmente los empleados públicos deba cotizar aplicando los mismos términos que resultan de aplicación a la cotización realizada por el órgano del que dependen orgánicamente aquellos.

Informe de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Hacienda de 4 de agosto de 2018

Con la nueva redacción dada al proyecto de real decreto a que se ha hecho referencia a lo largo de esta memoria, se solicita nuevo informe al Ministerio de Hacienda, quien no realiza observaciones al contenido del mismo.

6. Normas derogadas.

No procede derogar norma alguna.

7. Impacto económico y presupuestario.

La presente norma no tiene impacto alguno en las pequeñas y medianas empresas puesto que regula una situación exclusivamente aplicable a la administración pública.

Se comienza la valoración de impacto presupuestario con el estudio de los trabajadores del Parque Móvil del Estado (PME), ya que son un colectivo que puede verse especialmente afectado por este proyecto normativo. El PME está configurado como un organismo autónomo conforme al Real Decreto 146/1999, de 29 de enero, en cuyo artículo 4 se recoge que dicho Parque determina y gestiona los servicios de automovilismo de los órganos centrales de la Administración General del Estado, organismos públicos y demás entidades de derecho público, vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, así como de los órganos constitucionales del Estado.

Los conductores del Parque Móvil del Estado destinados en los órganos constitucionales del Estado reciben, además de las indemnizaciones extraordinarias que deben ser percibidas a través del



Parque Móvil del Estado aun cuando están a cargo del órgano dónde prestan servicio, otras indemnizaciones ordinarias por razón del servicio en cuantías que se estiman entre 2.160 euros/año y 11.200 euros/año, que también deben formar parte de la base de cotización y por ello de la base reguladora de las prestaciones.

El número medio de conductores del Parque Móvil del Estado es de 892 con una base media de cotización de 2.129 euros/mes.

Parte de estos conductores, aproximadamente el 30 por ciento, reciben indemnizaciones ordinarias por una cuantía media de 6.680 euros/año. El incremento de la cotización estimado es de 535.000 euros/año, a abonar directamente a la Seguridad Social por los órganos en los que dichos conductores prestan sus servicios.

Este incremento de cotización afectaría al capítulo 1, artículo 12, concepto 121: "Cotizaciones del Régimen General" del presupuesto de ingresos de la Seguridad Social.

Además, existen las indemnizaciones por servicios extraordinarios que paga el Parque Móvil previa transferencia de fondos recibida por el órgano competente, cuya cotización ya está reglada y por ello no se valora.

También hay que tener en cuenta que, al incrementarse la base de cotización de estos trabajadores, las prestaciones a las que van a tener derecho, tanto a corto plazo (incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, maternidad, paternidad....) como a largo plazo (pensiones etc.) van a ser superiores a las actuales, por lo tanto también se va a incrementar el gasto en el sistema de la Seguridad Social especialmente en el futuro cuando accedan al cobro de las pensiones que les correspondan.

Dado que en la redacción del nuevo artículo 70 bis que se introduce en el Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social que aquí se valora, se extiende la aplicación de dicha norma a todas situaciones en las que los sujetos responsables de la obligación de cotizar abonen conceptos retributivos a cargo de su presupuesto, a empleados públicos que sólo dependan de ellos funcionalmente, el impacto económico anterior también se verá amplificado.

Teniendo en cuenta los conceptos presupuestarios relacionados con este tipo de remuneraciones contenidas en cada una de las secciones del proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 2018, se estima que el impacto total sería de 1.300.000 euros/año, resultando una mayor recaudación por cotizaciones sociales de 1,3 millones de euros/año.

8. 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

9. 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.

10. 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.

11. Evaluación ex-post.

Una vez considerado lo dispuesto en el artículo 28.1 de la Ley del Gobierno y en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, por la naturaleza y contenido de la norma no se la considera susceptible de evaluación por sus resultados, debiendo incidirse en este sentido en el hecho que su aprobación vendría obligada por la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 147 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.