

BORRADOR

PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN 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, Y EL REAL DECRETO 138/2000, DE 4 DE FEBRERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha supuesto un avance en el uso de medios electrónicos en el ámbito de las administraciones públicas, al establecer que la tramitación electrónica debe ser la forma habitual de funcionamiento de estas y de su relación con los ciudadanos. Sobre ese presupuesto, la ley se orienta hacia una administración totalmente electrónica, interconectada y transparente, con el objetivo de agilizar los procedimientos administrativos y reducir los tiempos de tramitación.

La citada ley atribuye a las Administraciones Públicas la facultad de establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios. Fuera de estos supuestos, las personas físicas pueden elegir la forma de relacionarse con las administraciones públicas en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, ya sea a través de medios electrónicos o no.

El Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, también atribuye dicha facultad a las Administraciones Públicas, y concreta que, a tal efecto, en el ámbito estatal, la mencionada obligatoriedad de relacionarse por medios electrónicos con sus órganos, organismos y entidades de derecho público podrá ser establecida por real decreto acordado en Consejo de Ministros o por orden de la persona titular del Departamento competente respecto de los procedimientos de que se trate que afecten al ámbito competencial de uno o varios Ministerios cuya regulación no requiera de norma con rango de real decreto. Esta norma impone también la obligación de publicarlo en el Punto de Acceso General electrónico (PAGe) de la Administración General del Estado y en la sede electrónica o sede asociada que corresponda.

Por lo demás, conviene recordar que la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece en su apartado 2 que el procedimiento administrativo sancionador en el orden social, así como los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, se rigen por su normativa específica, siendo dicha Ley de aplicación supletoria en ese ámbito.

Esa normativa específica se contiene, de modo esencial, en 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, aunque también ha de tenerse en cuenta el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Pues bien, teniendo en cuenta lo que antecede, el presente real decreto modifica ambos reales decretos, con el fin de extender al ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como al ámbito del procedimiento sancionador en el orden social y a los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, algunos aspectos clave de la normativa general ya mencionada.

En primer lugar, se establecen los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las Administraciones competentes para tramitar el procedimiento sancionador y liquidatorio. Para ello, se introducen sendos artículos en los dos reglamentos modificados, en los que se amplía el ámbito de los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, incluyendo a todos aquellos colectivos que, en razón de su actividad profesional, se considera que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos precisos para mantener esa relación electrónica. Fuera quedan los trabajadores por cuenta ajena, así como los empleadores del hogar, quienes podrán elegir relacionarse electrónicamente o en soporte papel con las Administraciones incluidas en el ámbito del Reglamento.

En segundo lugar, se modifica el Real decreto 928/1998, de 14 de mayo, introduciendo en el Reglamento un principio general de tramitación electrónica de los procedimientos sancionador y liquidatorio. Ello es coherente con el principio general contenido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que consagra la tramitación electrónica como fórmula habitual de relación entre la Administración y los ciudadanos.

La modificación del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, se completa con una modificación del artículo 22 del reglamento para aclarar que el cómputo de los términos y plazos establecidos en esta norma, así como el régimen de notificaciones y comunicaciones, deben atenerse también a lo establecido en las normas que se dicten en su desarrollo. Con ello se pretende una mejor coherencia e integración del régimen jurídico aplicable.

En cuanto a la modificación del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, además de la definición de los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, incluye diferentes aspectos.

En primer lugar, se introduce en el reglamento un nuevo artículo 14 bis con dos objetivos: por un lado, establecer un principio general de funcionamiento de la Inspección por medios electrónicos, coherente con el principio general establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre; por otro lado, explicitar la posibilidad de que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y otros órganos, organismos o entidades de la Administración estatal o autonómica desarrollen aplicaciones informáticas dirigidas a la

tramitación conjunta de procedimientos administrativos. Esta práctica, que agiliza los procedimientos y reduce la carga administrativa de las Administraciones intervinientes, se encuentra ya prevista en la normativa de carácter general; en concreto en el artículo 44 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en el artículo 25 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo.

En segundo lugar, se modifica el artículo 21, relativo a la capacidad de obrar ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Las modificaciones introducidas en este artículo persiguen ajustar este aspecto al nuevo marco establecido en la normativa de carácter general en materia de administración electrónica. Así, por un lado, se establecen como modos habituales de acreditación de la representación el apoderamiento apud acta, otorgado por comparecencia personal o en sede electrónica, así como la inscripción del apoderamiento en el registro electrónico de apoderamientos. Por otro lado, se crea el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como medio para facilitar la inscripción de los apoderamientos otorgados para actuar ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Este Registro se crea con vocación de acoger los apoderamientos para actuar ante otros órganos administrativos de la Administración General del Estado, ante los órganos autonómicos de inspección de trabajo y ante las autoridades laborales de las comunidades autónomas. Todo ello entendido como una fórmula que beneficia al ciudadano, pues evita la dispersión de órganos a los que debe acudir para tramitar un procedimiento administrativo.

Por último, cabe añadir que estas modificaciones puntuales del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, y del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, deberán completarse con disposiciones complementarias que regulen de un modo detallado el modo en que debe materializarse la relación electrónica entre la Administración y el ciudadano. Aspectos como el modo de presentación de escritos, solicitudes o documentación por parte de los ciudadanos, el sistema de notificaciones y comunicaciones electrónicas utilizado por la Administración, la actuación de los ciudadanos a través de representante o la regulación del Registro Electrónico de Apoderamientos encontrarán mejor acomodo en una disposición de desarrollo, dictada al amparo de la disposición final única.² del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, y de la disposición final primera del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero.

La norma se estructura en dos artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. Los dos artículos modifican, respectivamente, los Reales Decretos 928/1998, de 14 de mayo, y 138/2000, de 4 de febrero. La disposición transitoria establece reglas para facilitar la aplicación de la norma respecto de las actuaciones inspectoras y los procedimientos que ya están en curso. En cuanto a las disposiciones finales, establecen

el título competencial de la norma y la entrada en vigor, que tendrá lugar el 1 de julio de 2022.

En cuanto a su fundamento constitucional, la norma se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1, reglas 2ª, 7ª, 17ª y 18ª de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de inmigración, emigración y extranjería; legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas; y procedimiento administrativo común.

En cuanto al contenido y tramitación de este real decreto se han observado los principios de buena regulación a los que se refiere el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En relación con los principios de necesidad y eficacia, la norma persigue el interés general, así como agilizar los procedimientos administrativos en el ámbito del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, favoreciendo su tramitación electrónica.

Asimismo, la norma se adecúa al principio de proporcionalidad, procurando la menor intervención posible en el ordenamiento jurídico. En este sentido, se ha optado por una regulación básica contenida en el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, y en el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, completando esa regulación a través de normas de desarrollo con rango de orden ministerial.

Por otra parte, la norma es respetuosa con el principio de seguridad jurídica, al establecer una regulación coherente con el resto del ordenamiento jurídico, y particularmente con las normas generales de las Administraciones Públicas en materia de administración electrónica. En cuanto al principio de eficiencia, este real decreto persigue minorar las cargas administrativas para los ciudadanos y, si bien su aplicación efectiva exige adaptaciones en los medios utilizados por el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social para relacionarse con los ciudadanos, su coste es totalmente proporcionado a los beneficios que reporta.

Finalmente, cumple el principio de transparencia en tanto que, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, este real decreto se ha sometido al trámite de audiencia e información pública.

En el proceso de su tramitación, la norma también ha sido sometida a consulta de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como a las autoridades laborales de las Comunidades Autónomas, al Consejo General y al Consejo Rector del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El real decreto ha sido informado favorablemente por la Comisión Ministerial de Administración Digital del Departamento, al amparo de lo previsto en el artículo 2.2.j) de la Orden TES/1214/2021, de 29 de octubre, por la que se crea la Comisión Ministerial de Administración Digital y se regula su composición y funciones.

En su virtud, a propuesta conjunta de la Ministra de Trabajo y Economía Social y del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con la aprobación previa de la Ministra de Hacienda y Función Pública y [de acuerdo con/oído] el Consejo de Estado, dispongo:

Artículo primero. Modificación del 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.

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, queda modificado como sigue:

Uno. Se introduce un nuevo apartado 4 en el artículo 1, con la siguiente redacción:

“4. La tramitación del procedimiento sancionador y liquidatorio se realizará íntegramente de manera electrónica, en los términos y con las excepciones establecidos en este real decreto y en sus normas de desarrollo”.

Dos. Se introduce un nuevo artículo 2 bis, con la siguiente redacción:

“Artículo 2 bis. Sujetos obligados a relacionarse por medios electrónicos en el ámbito de los procedimientos liquidatorios y sancionadores en el orden social.

Estarán obligados a relacionarse electrónicamente con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las Administraciones competentes para la tramitación de los procedimientos regulados en el presente reglamento, los sujetos indicados en el artículo 14 bis del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero.”

Tres. Se modifica el artículo 22, que queda redactado como sigue:

“Artículo 22. Del cómputo de los términos y plazos.

El cómputo de los términos y plazos establecidos en este Reglamento, y el régimen de notificaciones y comunicaciones, se ajustará a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en este Reglamento y en sus normas de desarrollo.”

Cuatro. Se modifica el apartado primero del artículo 33, que queda redactado como sigue:

“Artículo 33. Notificación y resolución de las actas de liquidación.

1. Las actas de liquidación de cuotas serán notificadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social al sujeto responsable así como, en su caso, a los responsables subsidiarios o solidarios, haciéndoles constar que podrán formular alegaciones en la forma establecida en el artículo anterior en el término de quince días a contar desde la fecha de la notificación. En el supuesto de responsabilidad solidaria las actas se tramitarán en el mismo expediente administrativo liquidatorio.

También se notificará el acta de liquidación a los trabajadores interesados; si afectase a un colectivo de trabajadores, la notificación se efectuará a su representación unitaria o, en su defecto, al primero de los afectados por el orden alfabético de apellidos y nombre. Los trabajadores no conformes con los períodos y bases de cotización recogidas en el acta o con la procedencia de la liquidación, podrán formular alegaciones en las mismas condiciones que el presunto responsable. Asimismo, el acta se comunicará de inmediato a la Tesorería General de la Seguridad Social.

En los supuestos de notificación electrónica de actas de liquidación de gran volumen, éstas podrán incorporar un código alfanumérico unidireccional que será único y permitirá acceder al contenido del documento de forma que se garantice su integridad y autenticidad.

Antes del vencimiento del plazo señalado para formular alegaciones, los interesados podrán ingresar el importe de la deuda señalada en el acta de liquidación, justificando el pago ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en idéntico plazo. La liquidación provisional cuyo importe se haya hecho efectivo por el sujeto responsable, adquirirá el carácter de liquidación definitiva.”

Artículo segundo. Modificación del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, queda modificado como sigue:

Uno. Se introduce un nuevo artículo 14 bis, con la siguiente redacción:

“Artículo 14 bis. Principio general de funcionamiento por medios electrónicos.

1. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social se relacionará con los ciudadanos preferentemente por medios electrónicos, en los términos regulados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas, con las especialidades incluidas en este reglamento, 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 Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, y en las normas dictadas en su desarrollo.

2. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social, junto con otros órganos, organismos públicos o entidades de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, podrán desarrollar aplicaciones informáticas dirigidas a la tramitación integrada de procedimientos administrativos.

Los documentos electrónicos transmitidos en estas aplicaciones mediante entornos cerrados de comunicaciones serán considerados válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores con las condiciones y garantías que se establezcan, de conformidad con lo previsto en el artículo 25 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo.”

Dos. Se introduce un nuevo artículo 14 ter, con la siguiente redacción:

“Artículo 14 ter. Sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

1. Estarán obligados a relacionarse electrónicamente con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la realización de cualquier trámite realizado en el marco de una actuación inspectora:

a) En todo caso, las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica, así como quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, cuando la notificación o comunicación se produzca por razón del ejercicio de dicha actividad profesional.

b) Las personas físicas no incluidas en el párrafo a) que ostenten la condición de empresarios, en los términos indicados en el apartado 2 del artículo 1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

Quedan excluidas de esta obligación las personas empleadoras en una relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar de acuerdo con el artículo 2.1.b) de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

c) Las personas físicas no incluidas en los párrafos a) o b) que realicen de forma autónoma o por cuenta propia una actividad económica o profesional a título lucrativo, incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, en los términos indicados en el artículo 1 de dicha ley.

Asimismo, estarán obligados a relacionarse electrónicamente con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social los sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar encuadrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar como trabajadores por cuenta propia clasificados, a efectos de cotización, en el grupo primero del artículo 10 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, con independencia de que tengan o no trabajadores a su cargo.

d) Las Administraciones Públicas y las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualesquiera de ellas, respecto de la relación con el personal a su servicio.

e) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

2. Las personas físicas no incluidas en el apartado anterior podrán manifestar su voluntad de recibir las notificaciones y comunicaciones o presentar solicitudes, declaraciones o cualquier otro tipo de documentación exclusivamente por medios electrónicos, quedando automáticamente obligadas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones competentes en el marco de los procedimientos sancionadores o liquidatorios desde que hayan ejercitado su opción por esa forma de notificación. No obstante, en cualquier momento podrán manifestar su voluntad de revocar su decisión de relacionarse exclusivamente por medios electrónicos.

3. En todo caso, las notificaciones y comunicaciones que se practiquen por medios no electrónicos también se pondrán a disposición de sus destinatarios en la Dirección Electrónica Habilitada única, en la Carpeta Ciudadana del Punto de Acceso General electrónico de la Administración General del Estado o en la sede electrónica correspondiente, según lo que establezcan las disposiciones de desarrollo de este reglamento.”

Tres. Se introducen dos nuevos apartados 4 y 5 en el artículo 21, con la siguiente redacción:

“4. La representación para actuar ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se entenderá acreditada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente. Ello sin perjuicio de la posibilidad de acreditar la representación por cualquier otro medio válido en Derecho.

5. Se crea el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Además de los apoderamientos relativos al Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el ámbito de este registro podrá extenderse a otros órganos u organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas que tramiten actuaciones inspectoras o procedimientos iniciados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Mediante orden se regularán los requisitos y condiciones de funcionamiento de dicho registro, así como las condiciones en que otros órganos u otras Administraciones podrán hacer uso del mismo.”

Disposición transitoria única. Actuaciones y procedimientos en trámite.

1. Las actuaciones inspectoras iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto se tramitarán con arreglo a las disposiciones anteriores hasta ahora en vigor hasta su terminación, entendiéndose que la actuación termina, en su caso, con la extensión del acta de infracción.

2. Los procedimientos sancionadores y los procedimientos liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social que hubieran comenzado con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto continuarán tramitándose con arreglo a las disposiciones vigentes en el momento de su inicio hasta su terminación. Se entenderá que tales procedimientos se inician con la extensión del acta de infracción o de liquidación correspondiente.

Disposición final primera. Título competencial.

Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1, reglas 2ª, 7ª, 17ª y 18ª de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de inmigración, emigración y extranjería; legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas; y procedimiento administrativo común.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

La presente orden entrará en vigor el día 1 de julio de 2022.