



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

**PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL
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.**

Madrid, 12 de julio de 2018

**FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO**

Ministerio/Organismo proponente	Mº de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Tesorería General de la Seguridad Social.	Fecha	12/07/2018
Título de la disposición	Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el 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.		
Tipo de memoria	Normal ☐ Abreviada ☒		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Modificación de los artículos 31.3 y 35.7 del Reglamento general antes citado.		
Objetivos que se persiguen	Reforzar los procedimientos de altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores practicados de oficio por la Tesorería General de la Seguridad Social.		
Principales alternativas consideradas	La regulación abordada por el proyecto afecta a procedimientos ya contemplados en el Reglamento general aprobado por el Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por lo que debe procederse a su reforma en lugar de dictar una nueva disposición al respecto, que provocaría una dispersión normativa sobre la materia.		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de disposición	Real Decreto.		
Estructura del proyecto	Un artículo y tres disposiciones finales.		
Informes recabados/a	- Instituto Nacional de la Seguridad Social		

recabar	- Gerencia de Informática de la Seguridad Social - Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social - Instituto Social de la Marina - Intervención General de la Seguridad Social - Secretaría General de Inmigración y Emigración - Secretaría de Estado de Empleo - Subsecretaría de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. - Inspección de Trabajo y Seguridad Social. A recabar: - Secretaría General Técnica del Departamento. - Aprobación previa de la Ministra de Política Territorial y Función Pública. - Dictamen del Consejo de Estado.	
Trámite de audiencia	Agentes sociales.	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	El real decreto proyectado, al igual que el Reglamento general por él modificado, se dicta al amparo del título competencial previsto en el artículo 149.1.17. ^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica en materia de Seguridad Social.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	No tiene.
	En relación con la competencia, la disposición	☒ no tiene efectos significativos sobre la competencia. ☐ tiene efectos significativos sobre la competencia. ☐ tiene efectos negativos sobre la competencia.

	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	☐ supone una reducción de cargas administrativas. ☐ incorpora nuevas cargas administrativas. ☒ no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma ☐ Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. ☐ Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	☐ implica un gasto. ☐ implica un ingreso. Sin impacto presupuestario.
IMPACTO ECONÓMICO PRESUPUESTARIO SOBRE LAS PYMES	La norma tiene un impacto sobre las PYMES	Negativo ☐ Nulo ☒ Positivo ☐
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo ☐ Nulo ☒ Positivo ☐
IMPACTO EN LA FAMILIA	La norma tiene un impacto en la familia	Negativo ☐ Nulo ☒ Positivo ☐

IMPACTO EN LA INFANCIA Y EN LA ADOLESCENCIA	La norma tiene un impacto en la infancia y en la adolescencia	Negativo ☐ Nulo ☒ Positivo ☐
--	--	---



MEMORIA ABREVIADA

1. Justificación de la memoria abreviada.

El 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 (en adelante RGIASS), regula en los capítulos IV y V de su título II las formas de promover las altas, bajas y variaciones de datos de los trabajadores en los regímenes del sistema de la Seguridad Social, así como los trámites, los requisitos, el reconocimiento y los efectos de dichas actuaciones.

La experiencia en la gestión de las altas, bajas y variaciones de datos practicadas de oficio por la Tesorería General de la Seguridad Social cuando se comprueba el incumplimiento de la obligación de comunicarlas por parte de las empresas o, en su caso, de los trabajadores a los que incumbe tal obligación, como consecuencia de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, determina la necesidad de garantizar que tales procedimientos tramitados de oficio puedan instruirse hasta su resolución en firme, ya sea en vía administrativa o judicial, sin verse obstruidos o afectados por actuaciones que pretendan distorsionarlos.

A fin de reforzar esos procedimientos tramitados de oficio, mediante este real decreto se procede a reformar los artículos 31 y 35 del citado Reglamento general.

Dicha modificación puntual justifica la elaboración de una memoria abreviada sobre el proyecto, del que no se deriva impacto apreciable en ámbito alguno,

conforme a lo previsto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

2. Oportunidad del proyecto.

De lo expuesto con anterioridad se deduce claramente la oportunidad del proyecto, cuya elaboración, aun no estando contemplada en el Plan Anual Normativo para el año 2018, resulta justificada tanto por las razones expuestas en el apartado anterior como por lo indicado a continuación.

En tal sentido, la Tesorería General de la Seguridad Social viene detectando, en su gestión de las altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores, que ante las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social consistentes en propuestas de altas de oficio de trabajadores y una vez tramitadas éstas por las Direcciones Provinciales de dicho servicio común de la Seguridad Social, las empresas –normalmente a través de sus autorizados en el Sistema RED– proceden a cursar la baja de esos trabajadores, distorsionando con ello el procedimiento de alta de oficio seguido como consecuencia de las actuaciones inspectoras, con el doble objetivo de evitar el procedimiento liquidatorio a través de las actas correspondientes y de evitar el devengo de nuevas cotizaciones por esos trabajadores.

Esas solicitudes de baja, en unos casos se refieren al mismo día de la propuesta de alta de oficio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y en otros casos a períodos posteriores a esa fecha, afectando en el primer caso a la tramitación de las correspondientes actas de liquidación, cuyo cálculo y reclamación a través del procedimiento recaudatorio previsto legalmente

resulta inviable al pasar el trabajador a encontrarse en situación de baja en los periodos a los que el acta se refiere.

Incluso en algunos casos, una vez que las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social han vuelto a anotar manualmente las altas de los trabajadores afectados por dichas actuaciones, las empresas proceden a tramitar nuevas bajas respecto a los mismos.

Al objeto de evitar esas actuaciones, que vienen a distorsionar los procedimientos de alta de oficio tramitados como consecuencia de la actuación inspectora, por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social se ha limitado a los autorizados del Sistema RED la tramitación de movimientos fuera de plazo hasta 60 días anteriores a la fecha de mecanización del movimiento por la respectiva Dirección Provincial, lo que únicamente ha servido para atenuar los efectos de las citadas actuaciones pero no para evitar por completo la posibilidad de efectuar las mismas.

Lo anteriormente expuesto motiva la necesidad de la presente modificación normativa, al objeto de establecer que las solicitudes de baja y de variación de datos de empresarios y, en su caso, de trabajadores que afecten a períodos comprendidos en las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que den lugar a procedimientos de alta de oficio no producirán efectos ni extinguirán la obligación de cotizar hasta la finalización de dichos procedimientos, evitándose así que tales actuaciones puedan distorsionar su tramitación, fundamentada en una previa actuación inspectora y, en particular, en la presunción de certeza de que gozan las actas de dicha Inspección.

Asimismo, y una vez culminados los procedimientos tramitados de oficio en los casos de solicitudes de baja de trabajadores cuya alta de oficio haya sido propuesta por la Inspección, el informe de ésta resultará preceptivo para la resolución de aquéllas, como forma de garantizar la certeza en la concurrencia de las circunstancias que las determinan. Se trata, en suma, de garantizar que esas bajas no respondan a una actuación de las empresas mediante las que se trate nuevamente de desvirtuar las altas de oficio propuestas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y llevadas a cabo por la Tesorería General de la Seguridad Social respecto a los mismos trabajadores.

Por otra parte, el real decreto proyectado se adecúa a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así, es respetuoso con los principios de necesidad y eficacia, puesto que su regulación resulta justificada y mediante ella se consigue el objetivo general perseguido, consistente en modificar los dos artículos del RGIASS antes indicados por las razones expuestas, adaptando de esa forma su sistemática y mejorando la gestión en las materias por ellos reguladas.

También se adecúa al principio de proporcionalidad, ya que el alcance de sus reformas es el imprescindible para la consecución del objetivo antes señalado.

Asimismo, su regulación cumple los principios de seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, al ser coherente con el resto del ordenamiento jurídico, tanto nacional como de la Unión Europea, tener unos objetivos claramente definidos y no imponer nuevas cargas administrativas a empresas y trabajadores.

3. Alternativas.

Teniendo en cuenta el objeto del real decreto proyectado, no existe alternativa posible a su regulación, puesto que al afectar a procedimientos ya contemplados en el RGIASS, debe procederse a su reforma en lugar de dictar una nueva disposición al respecto, que provocaría una dispersión normativa sobre la materia.

4. Fundamento jurídico y rango del proyecto.

El artículo 5 y la disposición adicional octava del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, facultan al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social para proponer al Gobierno la aprobación de los reglamentos generales que se dicten en aplicación y desarrollo de dicha norma legal.

En tal sentido, la regulación proyectada debe llevarse a efecto mediante la aprobación de una norma con rango de real decreto, al modificar otra disposición de idéntica jerarquía normativa.

5. Contenido y tramitación del proyecto.

5.1. Contenido.

El real decreto proyectado se estructura en un único artículo, modificativo del RGIASS, y en tres disposiciones finales.



Mediante el **artículo único** se modifican los artículos 31.3 y 35.7 del citado Reglamento general.

En el artículo 31 se modifica su apartado 3, actualizando su redacción y añadiéndole un nuevo párrafo segundo, en el que se prevea que la solicitud y la emisión de informes por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, actualmente potestativa a efectos de la tramitación y resolución de las altas, bajas y variaciones de datos, resultará preceptiva para la resolución de aquellas solicitudes de baja que se formulen tras haberse practicado altas de oficio, respecto a los mismos trabajadores, a instancia de dicho organismo estatal.

En el artículo 35 se modifica su apartado 7, al objeto de establecer que aquellas bajas y las variaciones de datos formuladas por las empresas y, en su caso, por los trabajadores, que afecten a períodos comprendidos en las actas extendidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que den lugar a un procedimiento de alta tramitado de oficio por la Tesorería General de la Seguridad Social, respecto a los mismos trabajadores, no producirán efectos ni extinguirán la obligación de cotizar hasta la finalización del referido procedimiento.

La modificación anterior determina que el actual apartado 7 del citado artículo 35 pase a constituir su nuevo apartado 8, con idéntica redacción.

La **disposición final primera** se refiere al fundamento constitucional del real decreto proyectado.



La **disposición final segunda** habilita a la Ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social para dictar cuantas disposiciones de carácter general puedan resultar necesarias para la aplicación y desarrollo del real decreto.

La **disposición final tercera** fija como fecha de entrada en vigor del real decreto proyectado el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, no aplicándose lo previsto al respecto en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, tanto por la necesidad de garantizar la aplicación efectiva de las modificaciones llevadas a cabo por el mismo a la mayor brevedad posible como porque mediante su regulación no se imponen nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional.

5.2. Tramitación.

El proyecto de real decreto, del que es ponente la Tesorería General de la Seguridad Social, ha sido objeto de la siguiente tramitación:

- a) De acuerdo con lo previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, resulta prescindible el trámite de consulta pública previa debido a la necesidad de tramitación urgente del proyecto, lo que se une a su falta de impacto en la actividad económica y a su carácter modificativo puntual de una norma reglamentaria ya en vigor, sin imposición de obligaciones relevantes a destinatario alguno.

- b) De conformidad con el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el proyecto ha sido objeto de los siguientes informes:

Informe de la Intervención General de la Seguridad Social de 29 de junio de 2018, en el que no se ha formulado observación alguna en relación a su contenido.

Informe de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social de 2 de julio de 2018, que tampoco ha efectuado observación alguna en relación con el contenido, la oportunidad y el rango del proyecto.

Informe del Instituto Nacional de la Seguridad Social de 2 de julio de 2018, en el que no se ha formulado ninguna observación sobre el texto proyectado.

Informe del Instituto Social de la Marina de 2 de julio de 2018, que no ha realizado ninguna alegación sobre el proyecto.

Informes de la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social de 2 de julio y 6 de julio de 2018, en los que ha considerado que la reforma efectuada inicialmente en el proyecto respecto al artículo 35.7 del RGIASS podría ser contraria a las previsiones de diversos artículos del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación a las altas, bajas y variaciones de datos de los trabajadores, al impedir estos movimientos no sólo en aquellos supuestos cuyo objetivo fuese desvirtuar las actuaciones inspectoras, sino también en aquellos otros

en los que el alta o la baja respondiesen a una situación cierta de inicio o cese de la actividad.

Por ello, ha propuesto una redacción alternativa para el citado artículo 35.7 que resulte más acorde a las previsiones legales en materia de altas, bajas y variaciones de datos de los trabajadores, la cual ha sido consensuada con la Tesorería General de la Seguridad Social en los siguientes términos:

“7. Las bajas y las variaciones de datos formuladas por las empresas y, en su caso, **por los trabajadores, que afecten a períodos comprendidos en las actas extendidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que den lugar a procedimientos** de encuadramiento tramitados de oficio por la Tesorería General de la Seguridad Social, respecto a los mismos trabajadores, **no producirán efectos ni extinguirán la obligación de cotizar hasta la finalización de los referidos procedimientos.”**

Cabe señalar que dicha redacción ha sido matizada posteriormente como consecuencia de las observaciones formuladas sobre el mismo artículo en el informe emitido por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Informe de la Secretaría de Estado de Migraciones de 6 de julio de 2018, sin observaciones respecto al real decreto proyectado.

Informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 9 de julio de 2018, en el que ha efectuado observaciones tanto sobre el

proyecto como sobre la presente memoria, formulando también una propuesta adicional.

En cuanto al texto proyectado y respecto a la reforma que en él se efectúa del artículo 31.3 del RGIASS, ha señalado que en su nuevo párrafo segundo resultaría necesario especificar que el informe que deberá solicitarse y emitirse con carácter preceptivo es el de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ya que, según el primer párrafo del mismo artículo y con carácter general, la Tesorería General de la Seguridad Social puede solicitar informe tanto a dicha Inspección como a “las demás Administraciones, en los términos establecidos en el artículo 141 de la Ley 40/2015”, proponiendo a tal efecto una redacción alternativa para ese segundo párrafo.

Dicha observación ha sido asumida en los términos propuestos por este informe.

Respecto a la reforma proyectada del artículo 35.7 del RGIASS, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha formulado tres observaciones.

La primera de ellas afecta a la calificación del procedimiento de oficio a que se refiere la medida, considerando que legalmente no está previsto un procedimiento de encuadramiento propiamente dicho, aunque haya actos administrativos para la inscripción, afiliación, altas, bajas y variaciones de datos, para cuya tramitación se regula el oportuno procedimiento, de forma que como consecuencia de la

tramitación del alta de un trabajador se produce el encuadramiento de éste en un determinado régimen de la Seguridad Social.

Al respecto se ha significado que aunque, en efecto, no se definan legalmente como procedimiento, todos los actos de inscripción, altas, bajas y variaciones de datos inciden en el encuadramiento de las empresas y de los trabajadores o asimilados en el sistema de la Seguridad Social y en sus distintos regímenes (así, mediante una inscripción y un alta la empresa y el trabajador se encuadran en un régimen o en otro; mediante una baja finaliza ese encuadramiento, y mediante una variación de datos se modifican las condiciones del mismo), encontrándose referencias a esos “actos o actuaciones en materia de encuadramiento” tanto en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social como en el propio Reglamento general modificado por el proyecto. En atención a esta observación y dado que, como consecuencia de los informes emitidos por la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, las actuaciones a que se refiere el artículo 35.7 del RGIASS se han delimitado a fin de privar de efectos a las bajas y, en su caso, a las variaciones de datos formuladas con la intención de distorsionar las altas practicadas de oficio a instancia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la referencia efectuada en dicho artículo modificado a “procedimientos de encuadramiento tramitados de oficio” se ha sustituido por “procedimientos de **alta y variación de datos** tramitados de oficio”.

La segunda observación hace referencia a la necesidad de delimitar la medida no solo a los mismos trabajadores sino también a los



mismos períodos del procedimiento tramitado de oficio, cuestión que ya había sido planteada en su redacción alternativa por la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social y que fue asumida por la Tesorería General de la Seguridad Social.

En tercer lugar, este informe ha propuesto la ubicación de la medida como nuevo apartado 3 del mismo artículo 35 del RGIASS, a continuación de sus apartados 1 (efectos de las altas) y 2 (efectos de las bajas), lo que no se ha considerado oportuno al tratarse de una regla especial cuya finalidad es la de privar de efectos a las bajas y, en su caso, a las variaciones de datos –pero no a las altas– que se formulan con la pretensión de distorsionar las altas practicadas de oficio a instancia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En relación con esta memoria, el informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha reiterado su observación relativa a la calificación del procedimiento de oficio al que se refiere el proyecto, por entender que no existe un procedimiento de encuadramiento propiamente dicho, respecto a lo cual la Tesorería General también se ha remitido a la consideración ya efectuada al respecto, sin perjuicio de asumir las mejoras de redacción propuestas.

También ha señalado que la presunción de certeza de los hechos constatados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se plasman en actas de infracción y de liquidación y/o en los informes emitidos tras las comprobaciones inspectoras y pueden dar lugar a las propuestas de alta y bajas de trabajadores en el correspondiente Régimen de la Seguridad Social, no puede verse desvirtuada o

distorsionada por una simple solicitud (de alta, baja o variación de datos) de los empresarios y, en su caso, de los trabajadores afectados, como, a su juicio, se desprende de lo indicado en varios párrafos de este texto, por lo que se ha procedido a aclarar y matizar lo indicado en ellos.

Finalmente, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha efectuado una propuesta adicional al objeto de solventar la problemática suscitada en aquellos casos en que concurren dos procedimientos paralelos ante distintos órdenes jurisdiccionales derivados de una misma actuación inspectora, planteando dos posibles opciones de regulación a efectos de su incorporación al artículo 35 del RGIASS. No se ha estimado oportuno incorporar en el real decreto proyectado esta otra propuesta –que requiere un análisis previo y no guarda relación alguna con su objeto–, tanto por la urgencia de la tramitación del proyecto como porque en este momento se está elaborando un nuevo texto completo y actualizado del RGIASS, en el que se podrá valorar la inclusión de aquélla.

El proyecto también debería ser informado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

- c) De acuerdo con lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el trámite de audiencia e información pública, en particular a los agentes sociales, debería efectuarse en el plazo reducido de 7 días hábiles, a fin de agilizar la aprobación del real decreto proyectado.

- d) El proyecto de real decreto, al incidir en materia procedimental, deberá ser sometido a la aprobación previa de la Ministra de Política Territorial y Función Pública, de conformidad con lo establecido en el referido artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- e) La norma proyectada deberá ser sometida, por último, al preceptivo dictamen del Consejo de Estado, conforme a lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora de dicho órgano consultivo.

6. Normas derogadas.

Mediante el real decreto proyectado no se deroga ninguna norma anterior, en función de la regulación en él contenida.

7. Impacto presupuestario.

El real decreto proyectado no tiene impacto presupuestario.

8. Impacto económico y presupuestario en relación con las PYMES.

El real decreto proyectado no producirá impacto económico y presupuestario alguno en relación con las PYMES.

9. 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.

10. Impacto en la familia.

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, se significa que la regulación del real decreto proyectado no produce impacto alguno sobre la familia.

11. Impacto en la infancia y en la adolescencia.

El contenido del proyecto también tiene un impacto nulo en la infancia y en la adolescencia, conforme a lo señalado por el artículo 22 quinquies 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.

12. Evaluación posterior.

En atención a lo dispuesto 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, el texto proyectado no se considera susceptible de evaluación posterior, puesto que su regulación, de carácter modificativo puntual, no impone nuevas cargas administrativas ni produce impacto alguno en los distintos ámbitos antes señalados.