



MINISTERIO
DE TRABAJO, MIGRACIONES
Y SEGURIDAD SOCIAL



TESORERÍA GENERAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Subdirección General de
Ordenación e Impugnaciones
Servicio de Ordenación

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

**PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN
TMS/667/2019, DE 5 DE JUNIO, POR LA QUE SE CREA EL OBSERVATORIO
PARA LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE A LA SEGURIDAD SOCIAL.**

Madrid, octubre de 2019

**FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO**

Ministerio/Organismo proponente	Mº de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social Tesorería General de la Seguridad Social	Fecha	octubre/2019
Título de la disposición	Proyecto de Orden Ministerial por la que se modifica la Orden TMS/667/2019, de 5 de junio, por la que se crea el Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social.		
Tipo de memoria	Normal	Abreviada	<input checked="" type="checkbox"/>
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Modificación de los artículos 2, 3, 6 y 7 de la Orden TMS/667/2019, de 5 de junio.		
Objetivos que se persiguen	<p>La presencia en todas las comisiones provinciales del observatorio de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, sin perjuicio de que se aprecie igualmente la necesidad de mantener la presencia de aquellas organizaciones sociales que sean más representativas en determinadas comunidades autónomas.</p> <p>Asimismo, se prevé la necesaria valía de las personas, “especialistas o expertos”, que pueden ser invitadas por el presidente del pleno o de las comisiones provinciales a sus sesiones.</p> <p>Por otro lado, se procede a dotar de mayor precisión la regulación contenida en el artículo 3 de la referida orden, relativo a los objetivos, conforme a la finalidad de dicho observatorio.</p>		
Principales alternativas consideradas	No hay alternativa a la reforma abordada por el proyecto, al limitar su alcance a cuatro de los preceptos de la orden por él afectada.		



CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO		
Tipo de disposición	Orden ministerial.	
Estructura del proyecto	Un artículo y una disposición final.	
Informes recabados/a recabar	<ul style="list-style-type: none">- Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.- Instituto Nacional de la Seguridad Social.- Instituto Social de la Marina.- Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social.- Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.- Secretaría General de Inmigración y Emigración.- Secretaría de Estado de Empleo.- Secretaría General Técnica del Departamento.- Organizaciones sindicales y empresariales más representativas.- Ministerio de Política Territorial y Función Pública.	
Trámite de audiencia	Si bien, de acuerdo con el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se podría haber omitido el trámite de audiencia ya que el proyecto únicamente regula órganos de la Administración General del Estado, se ha remitido a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a fin de que formularan las observaciones que consideraran oportunas y se publica en la web del Departamento en virtud de lo previsto en el citado artículo.	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	Como la orden modificada, el proyecto se adecúa plenamente al orden constitucional de distribución de competencias, en concreto a la competencia exclusiva atribuida al Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social por el artículo 149.1.17. ^a de la Constitución.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	La norma no tiene impacto económico general.

	<p>En relación con la competencia</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> la norma tiene efectos significativos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.</p>
	<p>Desde el punto de vista de las cargas administrativas</p>	<p><input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas.</p> <p>Cuantificación Estimada: _____ €</p> <p><input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas.</p> <p>Cuantificación Estimada: ____0 € _____</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.</p>
	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.</p>	<p><input type="checkbox"/> implica un gasto.</p> <p><input type="checkbox"/> implica un ingreso.</p> <p>No tiene impacto presupuestario.</p>

IMPACTO ECONÓMICO PRESUPUESTARIO SOBRE LAS PYMES	La norma tiene un impacto sobre las PYMES	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
IMPACTO EN LA FAMILIA	La norma tiene un impacto en la familia	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
IMPACTO EN LA INFANCIA Y EN LA ADOLESCENCIA	La norma tiene un impacto en la infancia y en la adolescencia	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
EVALUACIÓN EX POST		
OTRAS CONSIDERACIONES		



La presente memoria se elabora de conformidad con lo establecido al respecto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

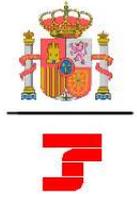
MEMORIA ABREVIADA

1. Justificación de la memoria abreviada.

Mediante la Orden TMS/667/2019, de 5 de junio, se crea y regula el Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social. Dicho observatorio se constituye como un órgano de participación para el estudio y formulación de propuestas de actuación en la lucha contra el fraude a la Seguridad Social, evaluación de sus resultados, así como, su difusión y sensibilización, teniendo como finalidad la recuperación de los recursos del sistema de la Seguridad Social que se pierden por los incumplimientos de las obligaciones en esta materia y por conductas irregulares, así como el reforzamiento de la confianza y sostenibilidad de dicho sistema.

El observatorio, de acuerdo con lo previsto en la citada orden, es un instrumento de cooperación y colaboración entre la Tesorería General de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina, el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal o provincial, según el caso, en materia de prevención, detección y corrección del fraude al sistema de la Seguridad Social.

A este respecto, la referencia a la representatividad de las organizaciones sociales en el ámbito provincial, que se hace en dicha orden, puede dar lugar a equívocos o dudas a la vista de lo previsto al efecto tanto en la disposición



adicional sexta del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, referida a la representación institucional de los empresarios, como concretamente en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, relativos a la representatividad sindical, debido a que la mayor representatividad opera a nivel estatal y, en todo caso, a nivel autonómico.

Por ello, se considera necesario y conveniente proceder a la reforma de la citada orden ministerial, ya que si bien en la mayoría de las provincias existe coincidencia entre las organizaciones sociales a nivel provincial y estatal, existen determinadas provincias en las que esto no sucede, pudiendo suponer la falta de presencia de estas organizaciones un incumplimiento de los citados preceptos así como una falta de homogeneidad en la estructura de las comisiones provinciales, lo que pudiera perjudicar la eficacia de la actuación del Observatorio para la lucha contra el fraude.

Con tal finalidad, se procede a modificar los artículos 2, 6 y 7 de la mencionada orden, dedicados, respectivamente, a la naturaleza jurídica, pleno y comisiones provinciales del observatorio, al objeto de subsanar dicha deficiencia y prever, asimismo, la necesaria valía de las personas, “especialistas y expertos”, que pueden ser invitadas por el presidente del pleno y de las comisiones provinciales a sus sesiones, optando por una redacción más general sin establecer limitaciones en cuanto a quienes puede dirigirse dicha invitación.

De acuerdo con ello, la presencia en todas las comisiones provinciales del observatorio de unas determinadas organizaciones sindicales y empresariales, las más representativas en el ámbito estatal, dota de equilibrio y uniformidad a este nuevo órgano colegiado de participación, proporcionando así un reflejo de la composición del pleno del observatorio en la composición de las citadas comisiones, sin perjuicio de que se aprecie, igualmente, la necesidad de



mantener la presencia de aquellas organizaciones sociales que sean más representativas en determinadas comunidades autónomas.

Por otro lado, se procede a dotar de mayor precisión la regulación contenida en el artículo 3 de la referida orden, relativo a los objetivos, conforme a la finalidad de dicho observatorio, que no es otra que la recuperación de los recursos del sistema de la Seguridad Social que se pierden por los incumplimientos de las obligaciones en esta materia y por conductas irregulares, pretendiéndose a su vez ampliar el objeto de los estudios o análisis dirigidos a identificar conductas irregulares y de fraude, de forma que no se haga especial atención sólo a la percepción indebida de beneficios de cotización o prestaciones del sistema de la Seguridad Social, sino a cualquier actuación u omisión que tenga finalmente una repercusión económica en las cuentas de la Seguridad Social o, lo que es lo mismo, en su régimen económico.

De acuerdo con ello, esta orden se atiene a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al no ser más que una modificación necesaria de la Orden TMS/667/2019, de 5 de junio, norma que es respetuosa con los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad, ya que contiene la regulación imprescindible para atender las necesidades que pretende cubrir, no tratándose de una norma restrictiva de derechos, siendo coherente con el resto del ordenamiento jurídico tanto nacional como de la Unión Europea, encontrándose sus objetivos claramente definidos y no imponiendo cargas administrativas, cumpliendo así con los principios de seguridad jurídica y eficiencia, siendo respetuosa, finalmente, con el principio de transparencia, ya que en el presente caso se ha cumplido con lo establecido al respecto en los artículos 19 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, para la creación y constitución de órganos colegiados en la Administración General del Estado.



La orden proyectada se adecúa plenamente al orden constitucional de distribución de competencias, en concreto a la competencia exclusiva atribuida al Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social por el artículo 149.1.17.^a de la Constitución.

2. Fundamento jurídico y rango del proyecto.

Esta orden se dicta en uso de las atribuciones conferidas en el apartado 1 del artículo 22 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en el que se establece que los órganos colegiados podrán ser creados por el ministerio interesado en su existencia.

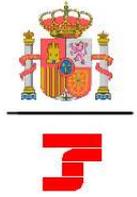
Por ello, la regulación proyectada debe llevarse a efecto mediante la aprobación de una norma con rango de orden ministerial, al modificar otra disposición de idéntica jerarquía normativa.

3. Contenido y tramitación del proyecto.

3.1. Contenido.

La orden proyectada se compone de una parte expositiva, un único artículo y una disposición final.

La parte expositiva hace una breve referencia a la transcendencia del Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social, creado mediante la Orden TMS/667/2019, de 5 de junio, así como a la necesidad y conveniencia de proceder a la reforma de la citada orden ministerial con el objetivo de lograr la presencia en todas las comisiones provinciales del observatorio de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal, de acuerdo con lo previsto en la



disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, sin perjuicio de que se aprecie igualmente la necesidad de mantener la presencia de aquellas organizaciones sociales que sean más representativas en determinadas comunidades autónomas.

Asimismo, se prevé la necesaria valía de las personas, “especialistas o expertos”, que pueden ser invitadas por el presidente del pleno o de las comisiones provinciales a sus sesiones.

Por otro lado, se procede a dotar de mayor precisión la regulación contenida en el artículo 3 de la referida orden, relativa a los objetivos, conforme a la finalidad de dicho observatorio

Con tal finalidad, en el artículo único se procede a modificar los artículos 2, 6 y 7 de la Orden TMS/667/2019, de 5 de junio, dedicados, respectivamente a la naturaleza jurídica, pleno y comisiones provinciales del observatorio, así como a dotar de mayor precisión a la regulación contenida en el artículo 3, relativo a los objetivos, conforme a la finalidad de dicho observatorio, que no es otra que la recuperación de los recursos del sistema de la Seguridad Social que se pierden por los incumplimientos de las obligaciones en esta materia y por conductas irregulares que afectan a su régimen económico.

3.2. Tramitación.

- a) De acuerdo con lo previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se prescinde del trámite de consulta pública debido a que en el caso que nos ocupa se trata de la



modificación puntual de una norma organizativa de la Administración General del Estado.

- b) Igualmente, de acuerdo con el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se podría haber omitido el trámite de audiencia e información pública por las mismas razones organizativas, debido a que dicho trámite no será de aplicación a las disposiciones que regulen los órganos del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a estas. Sin embargo, se ha remitido a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a fin de que formularan las observaciones que consideraran oportunas y, en virtud de lo previsto en el citado artículo, se publica en la web del Departamento al objeto de dar audiencia a quienes se consideren afectados y obtener cuantas aportaciones puedan hacerse.

Este último trámite se reduce a siete días hábiles al objeto de la aplicación efectiva a la mayor brevedad posible de la orden que se modifica.

- c) De acuerdo con el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el proyecto de orden ha de ser informado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
- d) Asimismo, el proyecto de orden, al incidir en materia organizativa, deberá ser sometido a la aprobación previa del Ministro de Política Territorial y Función Pública, de conformidad con lo establecido en el referido artículo 26.5 de la citada Ley 50/1997, de 27 de noviembre.



De acuerdo con lo que antecede y al amparo del artículo 26.5 de la mencionada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, la orden ministerial proyectada ha sido objeto de informe, en razón de la materia regulada, por el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, la Secretaría de Estado de Empleo, la Secretaría General de Inmigración y Emigración y la Subsecretaría de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, en ninguno de los cuales se han formulado observaciones sobre su contenido.

Asimismo, y de conformidad con el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el proyecto de orden ministerial ha sido informado por parte de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO), que no ha planteado observaciones sobre su regulación, así como por la Unión General de Trabajadores (UGT) y por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), cuyas observaciones se exponen a continuación, junto con las consideraciones que las mismas han merecido.

UGT, tras analizar las modificaciones contenidas en el mismo, ha mostrado su conformidad con el proyecto de orden de referencia, tanto en las observaciones que formula con carácter general como en sus observaciones particulares, sin perjuicio de lo cual considera que los incisos finales de los apartados 2 de los artículos 6 y 7 de la orden modificada (se refiere, concretamente, a la expresión “...*siempre que su aportación se considere relevante*”, que no figura en el texto) constituyen términos jurídicos indeterminados que pueden producir valoraciones subjetivas, por lo que entiende “*que se debe considerar también el desarrollo en paralelo de indicadores de transparencia como puede ser el*



reconocido prestigio académico o profesional de las personas que puedan acudir a estas reuniones”.

No se ha considerado necesario concretar más la redacción de ambos incisos finales, en los que literalmente se indica “...*cuya aportación se considere necesaria o relevante*”, ya que la misma figura en el texto original de la orden modificada y no ha sido alterada por la orden proyectada. No obstante, de acuerdo con lo observado por UGT, en las normas de desarrollo del observatorio se tendrá en cuenta, como no puede ser de otra manera, el reconocido prestigio académico o profesional de las personas que puedan acudir a las reuniones de su pleno y de sus comisiones provinciales.

CEOE, por su parte, ha solicitado la modificación del párrafo g) del apartado 1.3.º) del artículo 7 de la orden que se modifica, tanto para delimitar la representatividad de las asociaciones empresariales al ámbito estatal, al igual que se ha hecho con los sindicatos en el párrafo f), como para garantizar la paridad de la representación empresarial en aquellos supuestos donde la representación sindical exceda el número de representantes empresariales.

Esta propuesta ha sido asumida, al estar en sintonía con la modificación inicial recogida en el proyecto respecto a los sindicatos más representativos y dar paridad a la representación de las organizaciones empresariales y sindicales en las comisiones provinciales del observatorio, modificándose en tal sentido el párrafo g) del apartado 1.3.º) del artículo 7 de la Orden TMS/667/2019, de 5 de junio.

CEOE también ha puesto de manifiesto que las “Normas de organización y funcionamiento Interno” que han acompañado a la convocatoria de

celebración del pleno constitutivo del Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social no se coordinan con el espíritu del texto modificado por el proyecto sino con el inicial, considerándose, al respecto, que el contenido de dichas normas variará una vez sea aprobada la reforma propuesta en la orden proyectada.

4. Oportunidad del proyecto.

La presencia en todas las comisiones provinciales del observatorio de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, para dotar de equilibrio y uniformidad a este órgano de participación, sin perjuicio del mantenimiento de aquellas organizaciones sociales específicas de determinadas comunidades autónomas, hace necesaria la modificación de la Orden TMS/667/2019, de 5 de junio, por la que se crea el Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social, mediante el presente proyecto de orden ministerial.

5. Normas derogadas.

Mediante la orden proyectada no se deroga ninguna norma anterior, en función de la regulación en ella contenida.

6. Impacto presupuestario.

La modificación puntual proyectada del Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social no tiene en sí misma impacto presupuestario, dado que la Tesorería General de la Seguridad Social se hace cargo del

funcionamiento del observatorio con sus recursos propios sin aumentar por ello sus dotaciones presupuestarias.

7. Análisis de las cargas administrativas.

Teniendo en cuenta que se consideran cargas administrativas todas aquellas tareas de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la norma, la orden ministerial proyectada no introduce carga administrativa alguna, al limitarse a la modificación puntual del referido órgano colegiado.

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

Al tratarse en el presente caso de un proyecto de modificación de una norma organizativa de la Administración General del Estado, el impacto económico y presupuestario sobre la pequeña y mediana empresa es nulo.

9. Impacto por razón de género.

La regulación contenida en este proyecto normativo no supone discriminación alguna por razón de género, no incidiendo en lo dispuesto al respecto en el 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, del Gobierno, 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 las medidas de la orden proyectada no producen 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.