



# **MEMORIA ABREVIADA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN ISM/680/2022, DE 19 DE JULIO, POR LA QUE SE DESARROLLA LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL MEDIANTE ACCIÓN CONCERTADA.



## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.

I. JUSTIFICACIÓN DEL CARÁCTER ABREVIADO.

II. OPORTUNIDAD DE LA NORMA.

1. Motivación.
2. Fines y objetivos perseguidos.
3. Alternativas.
4. Adecuación a los principios de buena regulación.

III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO.

1. Fundamento jurídico y rango normativo.
2. Relación con otras normas jurídicas.
3. Entrada en vigor.
4. Listado de normas que quedarán derogadas.

V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

VI. EVALUACIÓN EX POST.

VII. ANÁLISIS DE IMPACTOS.

1. Impacto presupuestario.
2. Impacto por razón de género.

ANEXO. OBSERVACIONES Y APORTACIONES.



## RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	<b>MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES</b>	<b>Fecha</b>	<b>28/01/2025</b>
<b>Título de la norma</b>	ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN ISM/680/2022, DE 19 DE JULIO, POR LA QUE SE DESARROLLA LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL MEDIANTE ACCIÓN CONCERTADA		
<b>Tipo de Memoria</b>			<b>Abreviada <input checked="" type="checkbox"/></b>
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	La gestión del sistema de acogida de protección internacional y programas de atención humanitaria a personas inmigrantes, a través de acción concertada con entidades.		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	Simplificación de la justificación periódica.		
<b>Principales alternativas consideradas</b>	No modificar la Orden ISM/680/2022, de 19 de julio.		
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>			
<b>Tipo de norma</b>	Orden ministerial.		
<b>Estructura de la Norma</b>	La norma consta de un artículo único, una disposición transitoria y una disposición final.		



<b>Informes recabados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, conforme al artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.</li> <li>- Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda, conforme al artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.</li> <li>- Aprobación previa del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, de acuerdo con el artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.</li> </ul>
<b>Trámite de audiencia</b>	El texto del proyecto inicial se somete al trámite de información pública, a través del portal de internet del Departamento (artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).
<b>Trámite de consulta pública</b>	No procede.
<b>ANALISIS DE IMPACTOS</b>	

<b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b>	Constitución Española, artículo 149.1.2ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de extranjería y derecho de asilo.	
<b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b>	Efectos sobre la economía en general.	No tiene efectos apreciables.
	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 type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: 0



		----- <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.  <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> Implica un gasto  <input type="checkbox"/> Implica un ingreso
<b>IMPACTO DE GÉNERO</b>	La norma tiene un impacto de género.	<input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<b>IMPACTO INFANCIA ADOLESCENCIA Y FAMILIA</b>	La norma tiene un impacto sobre la infancia y adolescencia.	<input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<b>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS</b>		
<b>OTRAS CONSIDERACIONES</b>		



La elaboración de esta memoria se ha realizado de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria de análisis del impacto normativo.

## **I. JUSTIFICACIÓN DEL CARÁCTER ABREVIADO.**

Se ha optado por una memoria de análisis de impacto normativo abreviada al estimar que, de acuerdo con el artículo 3.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la norma no tiene impactos apreciables o significativos en los ámbitos enunciados por el artículo 2 de la norma citada.

Ello se debe a que el presente proyecto de orden ministerial, tal y como se detalla en su resumen, es una modificación parcial y mínima de una norma vigente, que además no afecta a sus objetivos y no contempla modificaciones sustanciales de su articulado.

Los cambios introducidos a través de su artículo único consisten exclusivamente en la simplificación de la justificación periódica de los costes efectivamente incurridos, en la que los costes se presentarán de manera agregada, de acuerdo con las categorías establecidas en el artículo 19 de la Orden Ministerial.

En todo caso, las funciones de seguimiento y control por parte de la Secretaría de Estado de Migraciones mantienen el mismo nivel de exigencia, ya que en la justificación final es obligatorio presentar la información individualizada de cada coste.

Por todo ello, no se han identificado impactos apreciables o significativos en los ámbitos descritos en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

## **II. OPORTUNIDAD DE LA NORMA.**

### **1. Motivación.**

El proyecto de orden ministerial objeto de esta memoria se tramita en virtud de lo dispuesto en la disposición final tercera del Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida de protección internacional, de acuerdo con la misma, se faculta a la persona titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en el ámbito de sus competencias, para dictar las disposiciones y adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución de este real decreto y del reglamento que aprueba. Concretamente, el apartado segundo de dicha disposición final establece que, en particular, el título V del reglamento será objeto de desarrollo por orden ministerial, mediante la cual se determinarán los requisitos exigidos a las entidades interesadas, así como las condiciones administrativas, técnicas, temporales y económicas en las que se desarrollará el proceso de acción concertada.

La Orden ISM/680/2022, de 19 de julio, por la que se desarrolla la gestión del sistema de acogida de protección internacional mediante acción concertada estableció el régimen jurídico de gestión mediante acción concertada del sistema de acogida de protección



internacional y temporal. Este nuevo modelo se desarrolló con el objetivo de superar las limitaciones del anterior sistema de financiación mediante subvenciones. Tras el primer año de funcionamiento (2023), se detectaron algunos ámbitos en los que era necesario introducir mejoras regulatorias:

- La Orden ISM/535/2024, de 29 de mayo, por la que se modifica la Orden ISM/680/2022, de 19 de julio, por la que se desarrolla la gestión del sistema de acogida de protección internacional mediante acción concertada, introdujo algunos cambios dirigidos a mejorar la gestión económica del sistema, la planificación y asignación de actuaciones, prestaciones o servicios y del seguimiento y evaluación del cumplimiento de las obligaciones de las entidades de la acción concertada.
- Posteriormente, la Orden ISM/1137/2024, de 15 de octubre, por la que se modifica la Orden ISM/680/2022, de 19 de julio, por la que se desarrolla la gestión del sistema de acogida de protección internacional mediante acción concertada, incidió en este objetivo mediante la flexibilización del momento en el que se podía efectuar el anticipo, permitiendo la mejora en la gestión económico-presupuestaria de la acción concertada.

No obstante, es necesario seguir introduciendo nuevas mejoras en el funcionamiento de la acción concertada. Una de las principales complicaciones en la ejecución de la acción concertada es la elevada carga administrativa vinculada a las justificaciones periódicas de los costes efectivamente incurridos por las entidades autorizadas.

El modelo de acción concertada se basa en la asignación de actuaciones a entidades previamente acreditadas. En esta asignación se establece el número de actuaciones y plazas que se asigna a una entidad autorizada, así como la retribución máxima de la que puede ser destinataria. La retribución máxima es el resultado de aplicar el número de actuaciones por su precio de referencia.

Ahora bien, las entidades no tienen derecho a percibir la retribución máxima, sino solamente los costes efectivamente incurridos. Es decir, los costes que hayan tenido para la realización de la actuación y que hayan sido debidamente justificados. Para ello, el sistema de acción concertada establece la obligación de presentar periódicamente una justificación de actividad y de coste.

El órgano de concertación analiza estas justificaciones y, en su caso, procede al pago del coste efectivamente incurrido y justificado. Este pago tiene la condición de abono a cuenta, no suponiendo la conformidad con los gastos justificados.

La conformidad definitiva de los gastos, junto a la liquidación final, se produce tras la presentación de la justificación final, es decir, la justificación que tienen que presentar las entidades una vez que ha concluido el periodo de asignación de actuaciones completo. Esta justificación final tiene que ser verificada a través de controles administrativos del gasto, y la correspondencia entre los gastos incurridos, los registros contables y los justificantes que obren en poder de las entidades autorizadas.



Pues bien, desde 2023, el sistema de acogida y del programa de atención humanitaria han crecido constantemente. En el sistema de acogida, se ha pasado de tener 27.800 plazas concertadas en 2024 a tener 33.500 en 2025. En el programa de atención humanitaria, de 8.500 a 20.300. Por lo tanto, la justificación periódica de los gastos efectivamente incurridos es un proceso cada vez más gravoso y complejo, que las entidades autorizadas tienen dificultades de cumplir en forma y plazo.

Por ello, esta orden modifica el apartado 3 de los artículos 16 y 17 de la Orden ISM/680/2022, de 19 de julio, para simplificar las justificaciones del coste efectivamente incurrido. Dado que los pagos realizados de conformidad con las justificaciones periódicas tienen la consideración de abonos a cuenta, no suponiendo la conformidad con los gastos justificados hasta la presentación y aprobación de la justificación final, esta modificación normativa supone exclusivamente una reducción de la carga administrativa y no altera la naturaleza de los pagos.

En todo caso, esta simplificación no supone un menoscabo de las funciones de seguimiento y control encomendadas a la Secretaría de Estado de Migraciones, ya que la información individualizada de cada coste tiene que ser obligatoriamente incluida en la justificación final.

## **2. Fines y objetivos perseguidos.**

Esta propuesta de modificación tiene como objetivo mejorar la gestión económico-presupuestaria de la acción concertada, en línea con la Orden 535/2024, de 24 de mayo, y la Orden 1137/2024, de 15 de octubre.

## **3. Alternativas.**

Se ha valorado la opción de no realizar ninguna modificación normativa. Sin embargo, las modificaciones que se introducen no pueden articularse mediante el resto de los instrumentos jurídicos previstos en la normativa aplicable (no se puede prever en la planificación, ni en la resolución de asignación, ni en las instrucciones de gestión, justificación y seguimiento), puesto que afectan a aspectos regulados en la actual orden ministerial.

## **4. Adecuación a los principios de buena regulación.**

La presente orden se adecúa 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. Cumple con los principios de necesidad y eficacia, en el sentido enunciado en los párrafos anteriores, en los que se explica la necesidad y fines perseguidos con su aprobación. Es acorde con el principio de proporcionalidad, ya que la norma contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma mediante la incorporación de las oportunas modificaciones en la orden. En cumplimiento del principio de seguridad jurídica, la regulación de esta orden resulta coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, y supone la adopción de un marco normativo estable, predecible, integrado y claro, que





facilite su conocimiento y comprensión. Atiende igualmente al principio de transparencia, al estar los objetivos y contenido claramente expuestos en el preámbulo y articulado. Y cumple con el principio de eficiencia, al introducir mejoras en el funcionamiento del mecanismo de gestión del sistema de acogida que redunden en la agilización de los pagos a las entidades responsables de la realización de las actuaciones, prestaciones o servicios asignados.

### **III. CONTENIDO: ESTRUCTURA Y CONTENIDO.**

La orden ministerial consta de un artículo único, con dos apartados, una disposición transitoria y una disposición final.

El apartado uno modifica el artículo 16 para simplificar la justificación periódica permitiendo la presentación de los costes incurridos de manera agregada de acuerdo con las categorías establecidas en el artículo 19.

El apartado dos modifica el artículo 17 para establecer que la información individualizada de cada coste debe incluirse en la justificación final.

La disposición transitoria regula la aplicación de la norma para aquellas asignaciones efectuadas para un periodo posterior al 30/06/2025 pero que puedan haber sido notificadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma.

La disposición final establece la fecha de entrada en vigor de la norma.

### **IV. ANÁLISIS JURÍDICO.**

#### **1. Fundamento jurídico y rango normativo.**

Esta orden ministerial se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de derecho de asilo, reconocida en el artículo 149.1.2ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de extranjería y derecho de asilo, y en desarrollo de la disposición final tercera, apartado segundo, del Real Decreto 220/2022, de 30 de octubre, que establece que el título V será objeto de desarrollo mediante orden ministerial, en la que se determinarán los requisitos a las entidades interesadas, así como las condiciones del proceso de acción concertada.

#### **2. Relación con otras normas jurídicas.**

Esta norma modifica la Orden ISM/680/2022, de 19 de julio.

#### **3. Entrada en vigor.**

En la disposición final única se dispone que la norma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE. Este reducido plazo obedece a la necesidad de simplificar la justificación periódica cuanto antes y, en todo caso, que se aplique a todas aquellas



asignaciones de actuaciones, prestaciones o servicios que se efectúen a partir de este momento.

La orden no impone nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

#### **4. Listado de nomas que quedarán derogadas.**

Esta norma modifica la Orden ISM/680/2022, de 19 de julio.

#### **V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.**

Para la tramitación de este proyecto normativo es preceptivo recabar los informes de:

- Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 26.5 párrafo cuarto de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda, de conformidad con el artículo 26.5, párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Aprobación previa del Ministerio de Transformación Digital y Función Pública, de conformidad con el artículo 26.5 párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Se han solicitado, además, los siguientes informes:

- Subdirección General de Gestión y Oficina Presupuestaria.
- Abogacía del Estado en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, quien emitió informe el 3 de febrero de 2025 sobre el texto del proyecto normativo de orden ministerial sin formular observaciones.
- Se ha prescindido del trámite de consulta pública previa a que se refiere el apartado 2 del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. De acuerdo con el apartado segundo del artículo citado, regula aspectos parciales de una materia, no tiene impactos significativos en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a sus destinatarios.

En virtud del artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se ha realizado el trámite de audiencia e información pública publicando el texto del proyecto normativo y su memoria en el portal de internet del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones durante un plazo de 15 días hábiles.

Se incluyen en anexo adjunto la tabla con los comentarios recibidos, en la que se especifica si han sido admitidos o rechazados, junto con la justificación correspondiente.

#### **VI. EVALUACIÓN EX POST.**



La orden proyectada no necesita de evaluación posterior por sus resultados a la vista de lo indicado en los apartados anteriores de la memoria, al no resultar afectada por ninguno de los criterios relacionados 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.

## **VII. ANÁLISIS DE IMPACTOS.**

### **1. Impacto presupuestario.**

La orden ministerial limita su influencia a los Presupuestos Generales del Estado y, en particular, al presupuesto adscrito a la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional, como órgano gestor en la partida 32.03.231H, en materia de programas de atención humanitaria a personas migrantes.

Concretamente, la aplicación presupuestaria afectada es la 226.16 del capítulo 2 del programa 231H.

En este sentido, el presente proyecto de orden no genera costes, sino que simplifica la justificación periódica.

1º Su contenido no supone un gasto adicional.

El proyecto no genera gastos de personal.

2º Se prevé la cofinanciación europea de la actividad gestionada mediante acción concertada.

Dado que los objetivos que persigue la acción concertada se enmarcan en el Sistema Europeo Común de Asilo, está previsto que las actuaciones puedan ser cofinanciados por el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) si se integran dentro del Programa Nacional; cofinanciación que podrá alcanzar el 75%, como norma general, pudiendo llegar al 90% en circunstancias excepcionales debidamente justificadas. Asimismo, también podrían ser cofinanciadas por el Fondo Social Europeo (FSE) con una cofinanciación del 66%, con carácter general.

3º El proyecto no prevé operaciones que puedan dar lugar a ajustes con incidencia en el déficit público.

4º El impacto presupuestario puede ser asumido con los créditos disponibles sin necesidad de modificaciones presupuestarias, dado que es nulo.

5º La norma no implica efectos recaudatorios.

El análisis del impacto presupuestario se realiza de conformidad con el artículo 26.3.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el artículo 2.1.d) 2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

### **2. Detección y medición de cargas administrativas.**



La presente orden no supone nuevas cargas administrativas para las entidades.

### **3. Impacto por razón de género.**

El presente proyecto no tiene impacto por razón de género, ya que se trata de una modificación mínima de un aspecto, el momento de la realización del anticipo, ligado a la gestión económica del sistema sin repercusión en las actuaciones realizadas por las entidades.



## ANEXO

<b>Proponente</b>	<b>Texto OM/MAIN</b>	<b>Apartado/ artículo</b>	<b>Propuesta de cambio</b>	<b>Criterio</b>	<b>Motivación</b>