MINISTERIO
DE TRABAJO, MIGRACIONES
Y SEGURIDAD SOCIAL

MEMORIA ABREVIADA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA CONCESIÓN DE UNA SUBVENCIÓN DIRECTA A LA FUNDACIÓN ESPAÑA SALUD PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS SANITARIOS Y SOCIALES, DIRIGIDOS A PERSONAS ESPAÑOLAS RESIDENTES EN VENEZUELA.

4 de diciembre de 2019

FICHA RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL	**Fecha**	4-12-2019
Título de la norma	PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA CONCESIÓN DE UNA SUBVENCIÓN DIRECTA A LA FUNDACIÓN ESPAÑA SALUD PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS SANITARIOS Y SOCIALES, DIRIGIDOS A PERSONAS ESPAÑOLAS RESIDENTES EN VENEZUELA.		
Tipo de Memoria	Normal ☐ Abreviada ■		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	El real decreto proyectado permite, mediante la concesión de una subvención directa prestar una atención de carácter humanitario y urgente a personas españolas residentes en Venezuela que, como consecuencia de la situación económica en ese país, se encuentra en situación vulnerable, bien por carencia de medios de subsistencia básicos, bien por la inexistencia de un sistema sanitario público suficiente que realice dicha atención.		
Objetivos que se persiguen	Atender las necesidades sanitarias y sociales básicas del colectivo de españoles en Venezuela, mediante una intervención extraordinaria de urgencia (Plan de choque), previniendo a un tiempo que el retorno a España constituya la única salida para una parte del colectivo afectado.		
Principales alternativas consideradas	Debido a la falta de adecuación de las herramientas normativas ordinarias, previstas para la ciudadanía española en el exterior, las dos únicas alternativas que se aprecian serían: 1ª. No adoptar medida alguna. 2ª. Regular mediante real decreto, de acuerdo con lo previsto en la Ley General de Subvenciones, la concesión directa de fondos que permitan paliar el problema planteado. Considerando que la primera alternativa constituiría una dejación de las obligaciones de la Administración española para con sus ciudadanos residentes en otros países, se opta por esta segunda alternativa.		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			

Tipo de norma	real decreto	
Estructura de la Norma	Consta de 11 artículos y tres disposiciones finales.	
Informes recabados	El proyecto de real decreto ha sido redactado por la Secretaría de Estado de Migraciones. El proyecto de real decreto ha sido sometido a los siguientes informes: - De la Abogacía del estado en el Departamento y de la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente. - Del Ministerio de Hacienda. - De la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. - Del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. - Del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior. De acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5 de la misma ley, se ha solicitado la aprobación previa del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.	
Trámite de audiencia	Por razones de urgencia, se someterá a audiencia pública durante un plazo de siete días en la página web del Departamento: http://www.mitramiss.gob.es/es/participacion/informaciones/index.htm	
ANALISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	El proyecto de real decreto se formula al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.2ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de emigración, no afectando en otros aspectos al orden de competencias.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	No afecta.
	En relación con la competencia	■ La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. ☐ La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. ☐ La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.

	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	☐ Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada:_____ ☐ Incorpora nuevas cargas administrativas. ■ No afecta a las cargas administrativas de las empresas.
	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.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género:	Negativo ☐ Nulo ■ Positivo ☐
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	Se considera que el impacto es nulo en lo que se refiere a la infancia y la adolescencia, así como en las familias.	
OTRAS CONSIDERACIONES		

I. JUSTIFICACIÓN DE LA REALIZACIÓN DE UNA MEMORIA ABREVIADA.

El proyecto regula una subvención de concesión directa, que se otorgará con arreglo a lo dispuesto en los artículos 22.2.c) y 28 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como en el artículo 67 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que permiten, con carácter excepcional, conceder de forma directa subvenciones cuando se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario que dificulten su convocatoria pública.

La materia que es objeto del real decreto proyectado, la concreción de sus objetivos, su carácter extraordinario y la falta de incidencia significativa de lo dispuesto en él para sectores de actividad o en la economía en general**,** justifican a juicio de este centro directivo la elaboración de una memoria abreviada, en atención a lo establecido en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

II. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO DE REAL DECRETO.

1. Motivación.

La aprobación de este real decreto responde a las necesidades de la población española residente en Venezuela, detectadas en el ámbito de la Administración española en el país e informadas por la Consejería de Trabajo, Migraciones y Seguridad.

Desde la misma se pone de manifiesto que Venezuela vive desde 2015 una situación calificada como de emergencia humanitaria compleja, por sus múltiples factores y amplia desestructuración en los planos institucional, jurídico, político, social y económico. De dicha situación se derivan efectos muy negativos en la vida y el bienestar de sus ciudadanos. Asimismo, se ha informado de que el escenario para nuestra colonia en 2020 se prevé que sea de una mayor precariedad y necesidad.

En el ámbito de la salud, se ha materializado en la destrucción de un sistema sanitario público, ya insuficiente con anterioridad, con graves consecuencias en la salud de las personas, reaparición y propagación de epidemias y aumento de la mortalidad.

Dicha situación afecta en similar medida a una parte de la población española residente en ese país, que ascendía a 1 de enero de 2019, de acuerdo con el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), publicado anualmente por el INE, a 151.915 personas. De acuerdo con informe actualizado de la Consejería de Trabajo, Migraciones y Seguridad, los españoles inscritos en el Consulado de España en Caracas son a fecha actual 160.315. Dentro de este colectivo, las personas consideradas más

vulnerables en los aspectos descritos son las incluidas en los grupos de edad más avanzada, habitualmente con enfermedades crónicas que requieren seguimiento, control y tratamiento farmacológico, y los niños. En tal sentido, de la cifra total de residentes señalada, 48.818 personas tienen más de 65 años y 26.521 son menores de 18 años.

Además, de cara a cuantificar otro colectivo al que beneficia la medida propuesta, el de las mujeres durante el embarazo y el parto, señalar que según el PERE, 19.337 mujeres se encuentran en el tramo de edad que puede considerarse más habitual en esas circunstancias, el comprendido entre 20 y 44 años.

Por otro lado, nos encontramos ante un claro proceso de retorno a España de una parte de la ciudadanía española residente en Venezuela, tanto de su población mayor, como de segundas o terceras generaciones de emigrantes españoles. La evolución registrada en las cifras de retorno, de acuerdo con la información proporcionada por los servicios consulares en ese país, relativa a las bajas de personas en sus registros por traslado a España son, para el periodo 2013-2017 las siguientes:

2013: 2.630
2014: 5.326
2015: 7.991
2016: 12.282
2017: 16.402
2018: 19.054

Este incremento, unido al hecho de que desde 2016 la Administración venezolana ha dejado de abonar sus pensiones fuera del país, está generando una fuerte demanda de asistencia de carácter social en nuestro país, puesta de manifiesto en las diversas comunidades autónomas. Pero además, genera circunstancias personales en ocasiones traumáticas, cuando a la necesidad de dejar un país en el que se ha desarrollado la mayor parte de su vida (o toda, en el caso de descendientes), se suma una pérdida de los vínculos familiares o de arraigo previo en España, o el hecho de que en este país –por las circunstancias mencionadas- los afectados hayan de pasar a depender de recursos asistenciales públicos.

Por último, es de destacar que, según el último informe de la Consejería de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en Caracas, la puesta en marcha en el ejercicio 2019 de un Plan similar al contenido en el presente proyecto para el que se concedió una subvención directa a la Fundación España Salud (en adelante FES) entidad con una larga trayectoria de actividades en el ámbito migratorio, mediante Real Decreto [1]ha supuesto la atención de 9.453 personas.

Por todo ello, parece imprescindible proseguir adoptando medidas de emergencia que traten de paliar las circunstancias descritas.

[1] Real Decreto 68/2019 de 15 de febrero publicado en BOE de 16 de febrero.

2. Objetivos.

Los objetivos que se persiguen con el proyecto de norma, en consecuencia, son:

a) Realizar una intervención extraordinaria, dirigida a la atención de las necesidades sanitarias y sociales básicas del colectivo de españoles en Venezuela, especialmente de aquellos para los que la actual situación del país incide de manera especial, como son los ancianos, los niños, las mujeres embarazadas o las personas enfermas.

   De acuerdo con ello, se pretende que, a través de la intervención de la Fundación España Salud, en adelante FES, se desarrollen las siguientes medidas:

   - Disminuir la mortalidad materna infantil, prestando la atención necesaria a 50 mujeres embarazadas.
   - Disminuir la mortalidad infantil, prestando la atención necesaria a 80 neonatos y lactantes.
   - Disminuir las enfermedades infantiles y la desnutrición, prestando la atención necesaria a 450 niños de entre 2 y 12 años.
   - Prestar el tratamiento adecuado a 4.000 pacientes con enfermedades crónicas y agudas que comprometan seriamente su salud y requieran en el primer caso, seguimiento, control y tratamiento farmacológico y, en el segundo, una intervención médica o quirúrgica puntual.
   - Disminuir los casos de desnutrición severa, mediante ayuda alimentaria para 10.000 pacientes, a través de una tarjeta alimentaria.

b) Como objetivo indirecto, prevenir un retorno a España no deseado por las personas afectadas, al que puedan verse empujadas por sus necesidades sanitarias o sociales básicas.

3. Principios de buena regulación.

En lo que afecta al cumplimiento de 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, el contenido del real decreto se adecúa, en particular, a los principios de necesidad y eficacia, a la vista de las razones de interés general y de los objetivos expuestos, al tiempo que constituye el instrumento más adecuado para su atención en los plazos urgentes que aquellas requieren.

También cumple con el principio de proporcionalidad, ya que regula los aspectos imprescindibles para dicha atención, sin que existan medidas alternativas que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

Atiende igualmente a los principios de seguridad jurídica, de transparencia y de eficiencia en su gestión. El gasto público que contempla, delimitado y de carácter extraordinario, no compromete los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

4. Alternativas.

A la hora de tramitar el real decreto objeto de esta memoria, con la motivación y los objetivos expuestos en los apartados anteriores, solo puede apreciarse, como alternativa al mismo, el no adoptar medida alguna, dado que el proyecto de norma constituye, a juicio del Departamento proponente, la única herramienta jurídica posible para una intervención urgente, de carácter humanitario, que actúe como un plan de choque para las situaciones de mayor emergencia.

La alternativa de no adopción de medidas, por otro lado, no puede contemplarse, dada la gravedad de las situaciones que se pretende abordar con el real decreto, pues supondría un incumplimiento de las obligaciones de la Administración española para con su ciudadanía residente en el exterior, para la que la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, establece derechos sociales básicos, por cuyo cumplimiento dicha Administración ha de velar.

III. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

1. Contenido.

El proyecto de real decreto consta de 11 artículos y cuatro disposiciones finales.

2. Análisis jurídico.

El proyecto de real decreto se formula al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.2ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de emigración, no afectando en otros aspectos al orden de competencias.

Su aprobación obedece a lo previsto en los artículos 22.2.c) y 28 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que contempla la concesión directa, con carácter excepcional, de aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario,

u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública; así como en el artículo 67 del Reglamento de la referida ley, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que, entre otras cuestiones, señala que el real decreto regulador tendrá el carácter de bases reguladoras de las subvenciones que establezca, e incluirá los extremos expresados en el apartado 3 del artículo 28 de la Ley General de Subvenciones. Tales extremos son los siguientes:

a) Definición del objeto de las subvenciones, con indicación del carácter singular de las mismas y las razones que acreditan el interés público, social, económico o humanitario y aquéllas que justifican la dificultad de su convocatoria pública.
b) Régimen jurídico aplicable.
c) Beneficiarios y modalidades de ayuda.
d) Procedimiento de concesión y régimen de justificación de la aplicación dada a las subvenciones por los beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras.

Teniendo en cuenta lo anterior, a la hora de realizar el análisis jurídico de este proyecto de real decreto se destacan los siguientes aspectos:

- La definición del objeto de la subvención que prevé el proyecto de norma, así como su carácter extraordinario y su naturaleza social y humanitaria quedan establecidos en su **artículo 1.** Este mismo artículo ya define la entidad beneficiaria de aquellas así como la modalidad de ayuda, si bien estos aspectos se desarrollan de forma más amplia en el **artículo 3**.

- El **artículo 2** establece el procedimiento de concesión de la subvención, fijando la necesidad de presentación previa por parte de la entidad FES de un proyecto de actuaciones y presupuesto desglosado para las mismas.

- El **artículo 4** fija la cuantía máxima de la subvención (6.000.000 euros), así como su financiación con cargo al presupuesto de gastos de la Secretaría de Estado de Migraciones.

- El **artículo 5** establece el plazo de ejecución de las acciones financiadas, fijándolo en el año 2020.

- El **artículo 6** determina las obligaciones que ha de cumplir la entidad beneficiaria de la subvención, entre las que figuran las inherentes a las subvenciones públicas y, particularmente, la de publicidad acerca de la procedencia pública, por la Administración española concedente, de la financiación de sus acciones.

  Además, en este artículo se prevé la exoneración para la beneficiaria de la subvención del régimen de garantías previsto en el artículo el 42.3 del Reglamento de la LGS.

- El **artículo 7** contempla los límites fijados en la Ley General de Subvenciones a la subcontratación de una parte de las actuaciones o medidas, para el caso de que tenga que llevarse a cabo.

- El **artículo 8** regula el pago de la subvención a la FES con carácter anticipado, previa presentación por esta de la documentación que se establezca en la resolución de concesión que emita la Dirección General de Migraciones.

- El **artículo 9** establece la forma de justificación de la subvención, estableciendo el plazo general de tres meses desde que finalice la actividad subvencionada. Se fija asimismo una modalidad de cuenta con aportación de justificantes de gasto, que incluya tanto la memoria de actuación acreditativa del cumplimiento de las condiciones impuestas, de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos, con justificación de los beneficiarios atendidos; como una memoria económica, que justifique el coste de dichas actividades.

  Por razones organizativas, de cercanía y capacidad de comprobación del ajuste de las actividades a la finalidad de la subvención, así como de sus costes, se encomienda el examen de la cuenta justificativa a la Consejería de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en Venezuela, certificando su corrección o, en caso contrario, informando al órgano concedente, la Dirección General de Migraciones, de los eventuales incumplimientos, a fin de que por esta se estudie la procedencia del inicio de expediente de reintegro.

- El **artículo 10** prevé la exigencia del reintegro de la subvención, en los casos en que no se haya justificado adecuadamente, remitiéndose a lo establecido para ello en la Ley General de Subvenciones y en su Reglamento.

- El **artículo 11**, destinado al régimen jurídico aplicable a la subvención, incide en la aplicación de la Ley General de Subvenciones y de su Reglamento –con la excepción de los principios de publicidad y concurrencia, dada su naturaleza- y del resto de normas del procedimiento administrativo común.

- No ha resultado necesario contemplar una disposición derogatoria al no afectar al contenido de otras normas.

- La **disposición final primera** se refiere al título competencial exclusivo derivado del artículo 149.1.2ª de la Constitución Española, que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

- La **disposición final segunda** se refiere a las facultades de desarrollo y ejecución. En particular, a través de esta disposición, se autoriza a la titular del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social para que

adopte las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución de este real decreto.

- La **disposición final tercera** habilita al Director General de Migraciones a dictar las instrucciones que pudieran resultar necesarias para la correcta ejecución de lo dispuesto en el real decreto.

- La **disposición final cuarta** señala que el real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado". La presente norma queda exonerada de la aplicación del artículo 23 de la Ley del Gobierno ya que, en atención a su contenido, su aplicación requiere de inmediatez para atender las necesidades que se pretenden abordar. A lo anterior hay que añadir que la norma proyectada no impone nuevas obligaciones a personas físicas o jurídicas que desempañan una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta.

3. Descripción de la tramitación

Este proyecto de real decreto constituye una iniciativa de la Secretaría de Estado de Migraciones, en función de sus competencias, dentro del Departamento Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, de desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración.

El proyecto ha sido sometido a informe de la Abogacía del Estado en el Departamento y, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la LGS, al del Ministerio de Hacienda.

Igualmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha solicitado informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad.

Además, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.1.d) de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, el proyecto se ha sometido a informe del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior, a través de su Comisión Permanente por razones de urgencia, siendo informado de conformidad.

También se ha solicitado el informe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, por considerarse oportuno por razón de la materia y atendiendo a la posibilidad prevista en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5 de la misma ley, se ha solicitado la aprobación previa del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, al regular el proyecto de real decreto un procedimiento administrativo.

Por concurrir razones graves de interés público que lo justifican, en la tramitación de este proyecto de real decreto se prescinde de la consulta pública prevista en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997. A este respecto, y en relación con las condiciones que contempla la misma norma para ello, se señala que el real decreto propuesto:

- No tiene impacto sobre la actividad económica de nuestro país.
- No impone obligaciones relevantes a los destinatarios, sino que, por el contrario, se plantea para atender necesidades básicas de los mismos.
- No regula aspectos parciales de materia alguna.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha sometido a audiencia pública, durante un plazo de siete días, por razones de urgencia y al existir razones debidamente motivadas así lo justifican, en la página web del Departamento:
http://www.mitramiss.gob.es/es/participacion/informaciones/index.htm

Finalmente, el proyecto de real decreto ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Ministerio Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

El texto actual ha tenido en cuenta las observaciones contenidas en los informes emitidos en todos aquellos aspectos necesarios para su tramitación.

No se ha presentado ninguna observación procedente del trámite de audiencia pública.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS

- **Impacto económico (competencia).**

La norma proyectada no se estima que produzca impacto alguno en el orden de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas ni en materia de competencia.

- **Impacto presupuestario.**

En cuanto al impacto presupuestario, se cifra en un total de 6.000.000 de euros del presupuesto de 2019, para los que la Secretaría General de Migraciones dispone de dotación suficiente, dentro del programa 231 B.

Se considera que este coste se encuentra justificado por las razones que impulsan el proyecto de norma y que es ajustado a las necesidades que se pretende atender con él, de acuerdo con los objetivos descritos al principio de esta memoria.

- **Impacto de cargas administrativas.**

La norma proyectada no se estima que produzca impacto alguno en materia de cargas administrativas.

- **Impacto por razón de género.**

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se indica que el impacto del proyecto por razón de género es nulo, al tratarse de una medida de atención extraordinaria y puntual, con un número limitado y concreto de beneficiarios. Aunque dentro de las acciones que contempla una parte va destinada a la salud de las mujeres durante el embarazo y el parto, su incidencia en el colectivo de mujeres, en términos de promoción de la igualdad, no resultaría significativa.

Por otra parte, el lenguaje utilizado en la redacción de la futura norma no contiene expresiones sexistas.

- **Impacto en la infancia y la adolescencia. Impacto en la familia.**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, así como con lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, se ha procedido al análisis del impacto del proyecto en la infancia y la adolescencia, y en las familias. Se considera que dicho impacto para ambos aspectos es nulo, al tratarse de una medida de atención extraordinaria y puntual, como en el caso anterior con un número limitado y concreto de beneficiarios.

IV. EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA NORMA

La norma proyectada no se considera susceptible de evaluación por sus resultados en atención a su naturaleza y contenido, ya que no prevé incremento en las cargas administrativas y, por su carácter excepcional, regulación para el próximo ejercicio, tampoco requiere un análisis de su sostenibilidad.

Madrid, 4 de diciembre de 2019