

**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DE LA ORDEN TES/\*\*\*\* POR LA QUE SE DETERMINAN LOS GASTOS SUBVENCIONABLES POR FONDO SOCIAL EUROPEO PLUS DURANTE EL PERIODO 2021-2027.**

La presente Memoria se ha elaborado de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el artículo 1.2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis del Impacto Normativo, y teniendo en cuenta la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros, en su reunión de 11 de diciembre de 2009, cuya aplicación transitoria está prevista en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, en tanto no se aprueba la adaptación de dicha Guía.

**RESUMEN EJECUTIVO**

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	<b>MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMIA SOCIAL</b>	<b>Fecha</b>	
<b>Título de la norma</b>	<b>PROYECTO DE ORDEN TES/**** POR LA QUE SE DETERMINAN LOS GASTOS SUBVENCIONABLES POR FONDO SOCIAL EUROPEO PLUS DURANTE EL PERIODO 2021-2027.</b>		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	Se establecen las normas de subvencionabilidad de los gastos que se financiarán en España con el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) en el Marco Financiero Plurianual de la UE 2021-2027, con arreglo a lo previsto en el Reglamento (UE) 2021/1060, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, y en el Reglamento (UE) 2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021.		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	Ofrecer la máxima seguridad jurídica a las entidades que gestionan FSE+, cumpliendo con el artículo 63.1 del Reglamento (UE) 2021/1060, que dispone, en relación con el FSE+ y otros fondos de la política de cohesión, que «La subvencionabilidad del gasto se determinará sobre la base de		

	las normas nacionales, salvo que en el presente Reglamento o en los Reglamentos específicos de cada Fondo, o basándose en ellos, se establezcan normas específicas».
Principales alternativas consideradas	No se han contemplado alternativas.
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>	
Tipo de norma	Orden Ministerial
Estructura de la Norma	El borrador de Orden Ministerial consta de preámbulo, seis artículos, dos disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.
Informes recabados	<p>En primer lugar, el proyecto de Orden se ha sometido a consulta, en primer lugar, de las unidades responsables de la gestión de FSE+ de cada una de las Comunidades Autónomas y de las dos Ciudades Autónomas, y de los futuros organismos intermedios del FSE+ de ámbito estatal.</p> <p>En segundo lugar, el texto se ha sometido a análisis y se han recabado las observaciones de la Comisión Europea y de la División de Control de Fondos Europeos de la IGAE.</p> <p>Se está tramitando la obtención de los siguientes informes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de la Intervención Delegada del Departamento</li> <li>• Informe de la Abogacía del Estado en el Departamento</li> <li>• Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento</li> </ul> <p>Antes de la aprobación de la norma se recabará el informe preceptivo del Consejo de Estado.</p>
Trámite de audiencia	Pendiente de sustanciarse a través de la web del Departamento
<b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>	

<p><b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b></p>	<p>Las competencias del Ministerio de Trabajo y Economía Social para dictar la normativa de ámbito estatal del FSE+ están recogidas en el artículo 2 del Real Decreto 499/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social.</p>
<p><b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b></p>	<p>La disposición que se propone aprobar producirá ahorros –aun cuando en estos momentos no pueda realizarse una cuantificación concreta- al reducirse la carga administrativa asociada a la justificación y verificación del gasto financiado por el FSE+. Asimismo, esta disposición mejorará la eficiencia en la gestión del FSE+ al despejar incertidumbres acerca de los gastos que son subvencionables y, en consecuencia, minimizar los efectos derivados de los resultados de las auditorías de operaciones subvencionadas.</p> <p>La Orden no tiene repercusiones presupuestarias y no supone incremento del gasto público ni disminución de los ingresos públicos, al referirse a la determinación de los gastos subvencionables y a los métodos de justificación de las ayudas, cuya dotación, en todo caso, será la misma con independencia de los requisitos que se apliquen para su percepción.</p>
<p><b>IMPACTO DE GÉNERO</b></p>	<p>Nulo.</p> <p>Las operaciones financiadas por el FSE+ requieren todas ellas para su aprobación el respeto al principio de igualdad de género de acuerdo con el artículo 9.2 del Reglamento (UE) 2021/1060. La comprobación del cumplimiento de ese requisito y la promoción de la igualdad de género se realiza en el momento de selección de las operaciones que se van a financiar. Dado que la presente Orden no regula la selección de las operaciones ni su contenido, sino los gastos de esas operaciones previamente seleccionadas, se puede considerar que la norma tiene un impacto de género nulo, sin perjuicio de que contribuya indirectamente al impacto de género positivo derivado de las operaciones seleccionadas para financiación.</p>

## **1.- OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.**

A lo largo de los meses de noviembre y diciembre de 2022 la Comisión Europea aprobó 23 programas Fondo Social Europeo Plus (en adelante, FSE+) para España correspondientes al Marco Financiero Plurianual 2021-2027 de la Unión Europea.

Dichos programas recogen las prioridades, los objetivos específicos y las medidas que se van a cofinanciar en cada uno de ellos, así como los indicadores de realización y resultados.

Para la adecuada aplicación de estos programas, cuyo período de ejecución se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2029, es necesario, por un lado, seleccionar las operaciones que desarrollen las medidas previstas y, por otro lado, establecer las normas que determinen los gastos que serán subvencionables en las distintas operaciones seleccionadas.

La selección de operaciones corresponde realizarla a la Autoridad de Gestión del FSE+ o, en su caso, a los organismos intermedios de las CCAA y de ámbito estatal a los que se haya encomendado esta función.

En cuanto a las normas sobre subvencionabilidad del gasto, el artículo 63.1 del Reglamento (UE) 2021/1060 dispone, en relación con el FSE+ y otros fondos de la política de cohesión, que “La subvencionabilidad del gasto se determinará sobre la base de las normas nacionales, salvo que en el presente Reglamento o en los Reglamentos específicos de cada Fondo, o basándose en ellos, se establezcan normas específicas”.

Al amparo de esta disposición y al igual que se hizo para el Marco Financiero Plurianual previo (2014-2020), es oportuna la aprobación de una Orden Ministerial que determine los criterios generales de subvencionabilidad y los criterios específicos que deben cumplir determinados gastos para poder ser objeto de cofinanciación con cargo al FSE+, sin perjuicio de las normas sobre esta materia aprobadas en el ámbito de la Unión Europea y contenidas principalmente en:

- El Reglamento (UE) 2021/1060, cuyo Título V dedica el Capítulo I, artículo 51, a las modalidades de contribución de la Unión Europea a los programas, el Capítulo II, artículos 52 a 62, a las modalidades de ayuda por parte de los Estados miembros, y el Capítulo III, artículos 63 a 68, a las normas de admisibilidad, detalladas en el artículo 63.
- El Reglamento (UE) 2021/1057, que dedica los Capítulos II y III de la Parte II a regular el apoyo del FSE+ en régimen de gestión compartida (artículos 13 a 17), y el apoyo del FSE+ a la lucha contra la privación material (artículos 18 a 24).

La Orden Ministerial tiene como finalidad concretar las normas de la UE en la materia, conjugándolas con las disposiciones legales y reglamentarias nacionales, y completándolas para adaptarlas a las situaciones y tipos de operaciones que se darán en la gestión ordinaria del FSE+ en España, de tal forma que se consiga ofrecer seguridad jurídica, simplificar la gestión y la justificación de los gastos y reducir la carga administrativa de las entidades que gestionan FSE+, a la vez que se garantiza un riguroso uso de los recursos de la UE y se disminuyen las correcciones financieras y los reintegros de cantidades como consecuencia de errores en la ejecución de los gastos y en su justificación.

## **2. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.**

### **2.1.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO.**

El borrador de Orden consta de preámbulo, seis artículos, dos disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

En su artículo 1 se establece el ámbito de aplicación de la norma, esto es, los gastos incurridos en la ejecución de las operaciones de los programas españoles cofinanciados por el FSE+ durante el período 2021-2027.

En el artículo 2 se definen los conceptos de costes directos, costes indirectos, costes de personal y subcontratación, que posteriormente van a ser tratados en distintos artículos de la Orden, con el fin de facilitar una interpretación uniforme.

El artículo 3 hace referencia a las modalidades que pueden adoptar las subvenciones financiadas con el FSE+, lo cual incluye: el reembolso de gastos reales y el procedimiento de reembolso de gastos calculados mediante opciones de costes simplificados que revistan la forma de costes unitarios, importes a tanto alzado o financiación a tipo fijo, así como la financiación no vinculada a costes.

El artículo 4 establece los criterios generales de subvencionabilidad considerando que los gastos subvencionables deberán corresponder a operaciones seleccionadas por la Autoridad de Gestión o, en su caso, por los organismos intermedios del programa correspondiente, la fecha en la que los gastos serán subvencionables y una serie de gastos que no serán subvencionables para su cofinanciación por el FSE+, así como el tratamiento de los impuestos directos y la posibilidad de financiación complementaria con FEDER.

En el artículo 5 se definen los criterios específicos de subvencionabilidad que se refieren a los siguientes tipos de gastos:

1. Costes de personal
2. Costes indirectos
3. Contribuciones en especie
4. Gastos de depreciación
5. Gastos financieros y legales
6. Arrendamiento financiero
7. Gastos al amparo de procedimientos de subcontratación
8. Gastos de operaciones fuera de la zona de intervención del programa
9. Gastos asignados a categorías de regiones en programas estatales.

A continuación, en el artículo 6 se hace referencia a la documentación justificativa de los gastos, diferenciando el caso en que la justificación se realice sobre la base de costes reales del caso correspondiente a la justificación de gastos calculados mediante opciones de costes simplificados.

Por último, el borrador de Orden incluye dos disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

Las disposiciones transitorias se refieren al régimen de los gastos del período 2021-2027 previos a esta norma y a la vigencia de la misma, respectivamente.

Las tres disposiciones finales hacen referencia, por este orden, a la autorización a la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE) para elaborar instrucciones y orientaciones, la aplicabilidad al apoyo del FSE+ destinado a la lucha contra la privación material, y la entrada en vigor de la norma .

La estructura de la Orden y su contenido son, en gran medida, similares a los de la Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre, por la que se determinan los gastos subvencionables por el Fondo Social Europeo durante el periodo de programación de 2014-2020, la cual agotará su ámbito temporal con el cierre del periodo 2014-2020 y carece de eficacia para la regulación de los gastos subvencionables en el periodo 2021-2027.

## **2.2.- DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.**

El proyecto ha sido impulsado por la UAFSE, dependiente de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, con arreglo a la función 2ª del artículo 2, letra b) del Real Decreto 499/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Un primer borrador de la Orden fue remitido, en marzo de 2023, con el fin de recabar observaciones, a las unidades competentes en materia de FSE+ en cada una de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, así como a los distintos órganos y organismos de la Administración General del Estado que gestionarán FSE+ pertenecientes a los siguientes Ministerios:

Ministerio de Ciencia e Innovación  
Ministerio de Defensa  
Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030  
Ministerio de Educación y Formación Profesional  
Ministerio de Igualdad  
Ministerio de Inclusión, Migraciones y Seguridad Social  
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo  
Ministerio de Política Territorial  
Ministerio de Trabajo y Economía Social  
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

El borrador se remitió igualmente, en marzo de 2023, a otras entidades privadas de ámbito estatal que intervendrán también en la gestión en tanto que organismos intermedios.

Con las aportaciones recibidas en el marco de esa consulta se modificó el primer borrador y, el 25 de abril de 2023, se envió una segunda versión a la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea y a la División de Control de Fondos de la IGAE para que realizaran sus observaciones.

Como resultado de ese proceso de consulta a la Comisión Europea y a la IGAE, se elaboró una nueva versión del texto, para la que está tramitándose la obtención de informes de la Intervención Delegada y la Abogacía del Estado en el Departamento, así como de la Secretaría General Técnica.

Está pendiente de sustanciarse el trámite de audiencia e información pública previsto en el artículo 26.6 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Cabe señalar que se solicitará el preceptivo informe del Consejo de Estado, al igual que se hizo con las Órdenes dictadas para anteriores periodos de programación.

### **2.3.- APLICACIÓN DE LA NORMA.**

El proyecto de Orden no contempla la derogación la Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre ya que ésta sigue vigente para los programas operativos del Fondo Social Europeo 2014-2020, cuyo período de ejecución se extiende hasta 31 de diciembre de 2023, y su vigencia no cesará hasta que se produzca el cierre de ese período.

En cuanto a la regulación de los gastos del período 2021-2027 que se hubieran producido en operaciones FSE+ antes que entre en vigor la presente Orden, la Disposición Transitoria Primera, se regirán por las disposiciones establecidas en los Reglamentos (UE) 2021/1060 y 2021/1057.

En la Disposición Final Primera se autoriza a la UAFSE a elaborar las instrucciones y orientaciones necesarias que garanticen la correcta aplicación de las normas en materia de subvencionabilidad de gastos por el FSE+, así como para establecer plazos de presentación de documentos por parte de los organismos intermedios de los programas, y de los beneficiarios bajo responsabilidad directa de la Autoridad de Gestión, a los efectos de la elaboración de las solicitudes de pago a la Comisión Europea.

En la Disposición Final Segunda se resalta la aplicación del contenido de la Orden, con carácter supletorio, a las disposiciones en materia de subvencionabilidad establecidas en el artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/1057 en relación con los gastos subvencionables con apoyo del FSE+ para hacer frente a la privación material.

En la Disposición Final Tercera del proyecto se establece que la entrada en vigor de la Orden se producirá al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

## **3. ANÁLISIS DE IMPACTOS.**

### **3.1.-IMPACTO ECONÓMICO GENERAL.**

Como se ha señalado, el proyecto tiene como finalidad determinar los gastos subvencionables por FSE+ durante el periodo 2021-2027, y traslada, desarrolla y, en su caso, complementa, las normas sobre esta materia aprobadas por la Unión Europea y las vigentes en la legislación nacional de aplicación.

De todo ello se deriva que la disposición que se propone aprobar producirá ahorros –aun cuando en estos momentos no pueda realizarse una cuantificación concreta- al reducirse la carga administrativa asociada a la justificación y verificación del gasto financiado por el FSE+.

Asimismo, esta disposición mejorará la eficiencia en la gestión del FSE+ al despejar incertidumbres acerca de los gastos que son subvencionables y, en consecuencia, minimizar los efectos derivados de los resultados de las auditorías de operaciones subvencionadas.

### **3.2.- IMPACTO PRESUPUESTARIO.**

La Orden no tiene repercusiones presupuestarias y no supone incremento del gasto público ni disminución de los ingresos públicos, al referirse a la determinación de los gastos subvencionables y a los métodos de justificación de las ayudas, cuya dotación, en todo caso, será la misma con independencia de los requisitos que se apliquen para su percepción.

### **3.3.- IMPACTO SOBRE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS.**

Las medidas contempladas en esta norma persiguen precisamente la disminución de las cargas administrativas para todas las instituciones y entidades que intervienen en el proceso de gestión de las ayudas del FSE+, especialmente mediante la promoción de las opciones de justificación simplificada de costes, al amparo de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2021/1060.

### **3.4.- IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO.**

Las operaciones financiadas por el FSE+ requieren todas ellas para su aprobación el respeto al principio de igualdad de género de acuerdo con el artículo 9.2 del Reglamento (UE) 2021/1060. La comprobación del cumplimiento de ese requisito y la promoción de la igualdad de género se realiza en el momento de selección de las operaciones que se van a financiar. Dado que la presente Orden no regula la selección de las operaciones ni su contenido, sino una situación posterior cual es la de contraer los gastos de esas operaciones previamente seleccionadas, se puede considerar que la norma tiene un impacto de género nulo, sin perjuicio de que contribuya indirectamente al impacto de género positivo derivado de las operaciones seleccionadas para financiación.

### **3.5.- IMPACTO SOBRE LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y EN LA FAMILIA.**

En todos los programas FSE+ de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas aprobados por la Comisión Europea se han establecido medidas para promover el empleo juvenil y para la lucha contra la pobreza infantil, habiéndose dedicado, respectivamente, un eje específico de cada programa a esos objetivos. Asimismo, en el ámbito estatal se ha aprobado un Programa de Empleo Juvenil y un Programa de Inclusión Social, Garantía Infantil y Lucha contra la Pobreza. Todas estas medidas se prevén que tengan un impacto positivo considerable en la población infantil y joven y en sus familias.

No obstante, dicho impacto se producirá en la fase de selección de las operaciones que han de poner en práctica las medidas aprobadas. Dado que la presente Orden no regula la selección de las operaciones ni su contenido, sino una situación posterior cual es la de contraer los gastos de esas operaciones previamente seleccionadas, se puede considerar que la norma en sí tiene un impacto nulo, sin perjuicio de que contribuya indirectamente al citado impacto positivo en la infancia, la adolescencia y las familias derivado de las operaciones seleccionadas para financiación.