



BOLETÍN OFICIAL DE LAS **CORTES DE ARAGÓN**

Número 192
Año XXXI
Legislatura VIII
28 de noviembre de 2013

Sumario

12. CÁMARA DE CUENTAS 12.2. OTROS INFORMES

Informe de fiscalización de subvenciones y
ayudas del sector público de la Comunidad
Autónoma de Aragón correspondiente al ejer-
cicio 2011..... 16376

12. CÁMARA DE CUENTAS

12.2. OTROS INFORMES

Informe de fiscalización de subvenciones y ayudas del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón correspondiente al ejercicio 2011.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 20 de noviembre de 2013, ha conocido el Informe de fiscalización de subvenciones y ayudas del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón correspondiente al ejercicio 2011, remitido a estas Cortes por la Cámara de Cuentas, y, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Zaragoza, 20 de noviembre de 2013.

El Presidente de las Cortes
JOSÉ ÁNGEL BIEL RIVERA

Luis Rufas de Benito, Consejero de la Cámara de Cuentas de Aragón, actuando como Secretario del Consejo de esta institución,

CERTIFICO que el Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón, en su reunión celebrada el día 7 de noviembre de 2013, ha adoptado, entre otros, un acuerdo que reproducido literalmente, dice lo siguiente:

Primero.— Aprobar definitivamente, previa deliberación, debate y votación del Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón, el Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas del sector público autonómico de Aragón, ejercicio 2011 presentado por D. Antonio Laguarda Laguarda.

Segundo.— Remitir el Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas del sector público autonómico de Aragón, ejercicio 2011 a las Cortes de Aragón para su tramitación conforme a lo dispuesto en su Reglamento.

Tercero.— Remitir el Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas del sector público autonómico de Aragón, ejercicio 2011 al Gobierno de Aragón y notificar a la entidad fiscalizada el fin del procedimiento de fiscalización.

Cuarto.— Remitir el Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas del sector público autonómico de Aragón, ejercicio 2011 al Tribunal de Cuentas de España.

Quinto.— Publicar el Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas del sector público autonómico de Aragón, ejercicio 2011, en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón y en el portal de la Cámara de Cuentas.

Y para que así conste, expido la presente certificación en Zaragoza, en la sede de esta institución, a 13 de noviembre de dos mil trece.

V.º B.º
El Presidente
ANTONIO LAGUARTA LAGUARTA

Índice

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1. Presentación
- 1.2. Marco normativo
- 1.3. Objetivos y alcance
- 1.4. Estructura del informe
- 1.5. Limitaciones al alcance

2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 2.1. Cumplimiento de la legalidad
- 2.2. Conclusiones
 - A) De carácter general
 - B) Específicas de líneas de subvenciones y transferencias analizadas
- 2.3. Recomendaciones

3. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES Y AYUDAS

- 3.1. Análisis general de los capítulos 4 y 7 del presupuesto de gastos consolidado
- 3.2. Revisión analítica
 - 3.2.1. Análisis conjunto: subvenciones y transferencias
 - 3.2.2. Análisis de subvenciones
 - 3.2.3. Análisis de transferencias: partidas eliminadas en consolidación y transferencias al exterior
 - 3.2.4. Análisis de subvenciones por importe
 - 3.2.5. Análisis de subvenciones y transferencias nominativas
 - 3.2.6. Análisis de subvenciones por artículos
- 3.3. Ámbito de fiscalización y determinación de la muestra
 - 3.3.1. Ámbito de fiscalización
 - 3.3.2. Correcciones sobre las poblaciones de subvenciones y transferencias
 - 3.3.3. Determinación de la muestra
- 3.4. Muestra de las subvenciones y transferencias fiscalizadas
 - 3.4.1. Aportación al consorcio «Candidatura JJ.OO. Zaragoza-Pirineos 2022»
 - 3.4.2. Transferencias incondicionadas a comarcas
 - 3.4.3. Fondo de cooperación municipal
 - 3.4.4. Fomento del asociacionismo municipal
 - 3.4.5. Fondo de Cooperación Local y Comarcal
 - 3.4.6. Convenios con las ciudades de Huesca y Teruel
 - 3.4.7. Ayudas del Fondo Local para infraestructuras municipales
 - 3.4.8. Prestaciones farmacéuticas
 - 3.4.9. Ingreso aragonés de inserción
 - 3.4.10. Programa de desarrollo rural sostenible
 - 3.4.11. Fondo de Inversiones en Teruel
 - 3.4.12. Actividad de fomento del Instituto Aragonés de Fomento
 - 3.4.13. Ayudas a la urbanización de suelo para vivienda protegida del Plan Vivienda 2009-12
 - 3.4.14. Apoyo al despliegue de telecomunicaciones en banda ancha
 - 3.4.15. Convenios con entidades locales para la financiación de escuelas de primer ciclo de educación infantil
 - 3.4.16. Educación infantil y primaria: enseñanza concertada
- 3.5. Incidencias generalmente observadas
 - 3.5.1. Incidencias de legalidad
 - 3.5.2. Incidencias contables y presupuestarias de alcance general
 - 3.5.3. Incidencias generales de control interno y de gestión
- 3.6. Resultados de las comprobaciones materiales de una muestra de actuaciones de inversión subvencionadas
- 3.7. Otros aspectos: Plan de racionalización del gasto corriente del Gobierno de Aragón

4. TRÁMITE DE AUDIENCIA

ANEXOS

Anexo 1. Resumen de las principales incidencias de carácter general en las líneas de subvenciones y transferencias analizadas

Anexo 2. Resumen de las principales incidencias observadas en informes de control financiero realizados por la Intervención General sobre beneficiarios del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder)

Anexo 3. Resumen de las principales incidencias observadas en informes de control financiero realizados por la Intervención General sobre beneficiarios del Fondo Social Europeo (FSE)

Anexo 4. Subvenciones de la Política Agraria Comunitaria (PAC). Conclusiones sobre el control financiero al organismo pagador del Feaga/Feader, ejercicio 2011

Anexo 5. Comprobaciones materiales sobre expedientes de subvenciones Analizadas

Anexo 6. Alegaciones recibidas

Siglas y abreviaturas

AGE: Administración General del Estado

Art. : Artículo

BDNS: Base de Datos Nacional de Subvenciones

BOA: Boletín Oficial de Aragón

BOE: Boletín Oficial del Estado

CA: Comunidad Autónoma

DG: Dirección General

DGA: Diputación General de Aragón

D.P.: Dirección Provincial

DPTO: Departamento

EDP: Entidades de Derecho Público

EE.LL.: Entidades Locales

FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía

FEADER: Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural

FIT: Fondo de Inversiones en Teruel

FSE: Fondo Social Europeo

IAF: Instituto Aragonés de Fomento

IAI: Ingreso Aragonés de Inserción

IASS: Instituto Aragonés de Servicios Sociales

IGAE: Intervención General de la Administración del Estado

INAEM: Instituto Aragonés de Empleo

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

ISFL: Instituciones sin fines de lucro

ITA: Instituto Tecnológico de Aragón

IVA: Impuesto sobre el valor añadido

LCSP: Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público

LGS: Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones

LOE: Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

LP: Ley de Presupuestos de la CA de Aragón

LPGE: Ley de Presupuestos Generales del Estado

MARM: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino

OOAA: Organismo Autónomo/Organismos Autónomos

ORN: Obligaciones reconocidas netas

PCAP: Pliegos de cláusulas administrativas particulares

PDRS: Programa de Desarrollo Rural Sostenible

PYME: Pequeña y mediana empresa

RLGS: Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio

SALUD: Servicio Aragonés de Salud

SERPA: Sistema contable de la CA

SGT: Secretaría General Técnica

SNS: Sistema Nacional de Salud

TRLCA: Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, aprobado por Decreto legislativo 1/2006, de 27 de diciembre

UE: Unión Europea

VAN: Valor Actual Neto

1. INTRODUCCIÓN

1.1. PRESENTACIÓN

La Cámara de Cuentas de Aragón ha realizado la fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas por el sector público autonómico en el ejercicio 2011. Los trabajos de fiscalización se han realizado a partir de la información que se contiene en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma correspondiente a dicho ejercicio, que fue rendida por el Gobierno de Aragón el 9 de agosto de 2012.

La habilitación para efectuar esta fiscalización se encuentra establecida en los artículos 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y 6.2 d) de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón. Su realización fue expresamente prevista en el Programa anual de fiscalización para el año 2012, aprobado mediante acuerdo del Consejo de la Cámara de Cuentas de 22 de diciembre de 2011, en cuyo apartado III relativo a la Fiscalización del Sector Público Autonómico, se contempla expresamente la fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas y el alcance de estos trabajos de control.

El ámbito material de esta fiscalización está definido en el Programa, en el que se prevé que la Cámara de Cuentas realice un examen detallado de la gestión presupuestaria de los gastos por transferencias y subvenciones realizado por el sector público autonómico, analizando su volumen, composición y evolución interanual, y la adecuación de los créditos, desde el punto de vista de la clasificación económica, orgánica y funcional, a la naturaleza de las actividades subvencionadas. También se realizarán comprobaciones en el marco de esta fiscalización sobre los convenios de colaboración celebrados por estas entidades públicas en el ejercicio 2011.

La fiscalización de las subvenciones y ayudas del sector público autonómico del año 2011 se ha realizado cumpliendo los objetivos determinados en las directrices técnicas aprobadas por el Consejo de la Cámara de Cuentas en sesión celebrada el 22 de octubre de 2012, de conformidad con lo dispuesto en el art. 9 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, que establece que, con anterioridad al inicio de los trabajos de ejecución del programa anual de fiscalización, el Consejo de la Cámara de Cuentas, a propuesta de los respectivos Consejeros, aprobará las normas y directrices técnicas de fiscalización que se aplicarán en los distintos controles, para los que se establecerán los criterios, técnicas y programas de trabajo específicos a desarrollar en las actuaciones de fiscalización. Los objetivos se detallan en el punto 1.3 de este informe.

El alcance temporal de la fiscalización se circunscribe a las operaciones contabilizadas en el ejercicio 2011, aunque, para su comprobación, en ocasiones, se hayan analizado documentos y antecedentes de otros ejercicios anteriores y hechos posteriores al ejercicio fiscalizado que se hayan puesto de manifiesto.

Todas las cantidades monetarias que aparecen en los cuadros de este informe se expresan en miles de euros, salvo mención expresa en contrario. Se advierte que las cifras que se presentan en los cuadros del informe se han redondeado de forma individualizada, lo que puede producir diferencias entre la suma de las cifras parciales y los totales de los cuadros. En el texto del informe, las cantidades monetarias se expresan generalmente en millones de euros, aunque en algunas ocasiones se transcriben en euros o miles de euros para facilitar la mejor comprensión de los datos.

1.2. MARCO NORMATIVO

A) Legislación Estatal

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

B) Legislación Autonómica

- Ley 11/2010, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2011.
- Texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón.
- Decreto 186/1993, de 3 de noviembre, de la Diputación General de Aragón, sobre pago de subvenciones con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

— Decreto 23/2003, de 28 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de control de la actividad económica y financiera de la Administración, de los organismos públicos y de las empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón (en lo referente al control financiero de subvenciones y ayudas, recogido en el Título III).

— Supletoriamente, la normativa del Estado en esta materia conforme a lo dispuesto por el art. 18.1 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de medidas fiscales, financieras, de patrimonio y administrativas, en la que se indica que «hasta que se dicte una norma específica en el ámbito de la Comunidad Autónoma reguladora del régimen jurídico de las subvenciones y ayudas públicas, los órganos de la administración de la Comunidad Autónoma y sus organismos observarán lo dispuesto en la legislación general del Estado en esta materia».

Junto a estas normas de carácter general, cada una de las líneas de subvenciones y transferencias de la muestra analizada se sujeta a normativa específica (estatal y autonómica), que se cita en los correspondientes subapartados del epígrafe 3.4.

1.3. OBJETIVOS Y ALCANCE

La fiscalización se ha orientado para el logro de los objetivos señalados en el programa de fiscalización para el año 2012, que en el apartado III.d) recoge la fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas en el ejercicio 2011.

Estos objetivos han sido desarrollados por las directrices técnicas aprobadas el 22 de octubre de 2012 por el Consejo de la Cámara de Cuentas, que delimitan el alcance de la fiscalización a partir de la distinción entre los conceptos de transferencias, subvenciones y ayudas.

Las transferencias son aportaciones dinerarias sin contraprestación. Cuando se realizan entre diferentes Administraciones públicas, así como entre la Administración y sus entes dependientes para financiar globalmente su actividad en el ámbito propio de sus competencias están excluidas del ámbito de la LGS en virtud de lo establecido en su artículo 2.2.

De acuerdo con la definición del art. 2 LGS, las subvenciones son disposiciones dinerarias realizadas por sujetos públicos (art. 3 LGS) a favor de personas públicas o privadas, que cumplan tres requisitos: ausencia de contraprestación directa, vinculación al cumplimiento de una determinada actividad o proyecto y que dicha actividad subvencionada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social.

Finalmente, el concepto de «ayuda pública» es un concepto más amplio que incluiría a las dos categorías anteriores, así como las bonificaciones fiscales, bonificaciones en tipos de interés de préstamos, avales y garantías en condiciones favorables, cesión de inmuebles en condiciones favorables, etc.

Las subvenciones y transferencias se incluyen presupuestariamente en los capítulos 4 y 7 en función de si los fondos se destinan a la financiación de gastos de naturaleza corriente (Capítulo 4, Transferencias corrientes) o si el destino es la financiación de inversiones (Capítulo 7, Transferencias de capital).

El Programa anual de fiscalización recoge la realización de un trabajo de fiscalización sobre las subvenciones y ayudas del sector público autonómico. De acuerdo con las Directrices Técnicas de 22 de octubre de 2012 se ha considerado conveniente incluir también en el alcance de la fiscalización las transferencias de la Comunidad Autónoma a otros entes que no integran el sector público autonómico (municipios y comarcas) para analizar si el reparto se ha ajustado a los criterios de distribución aprobados mediante ley de Cortes de Aragón y se han tenido en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los entes locales, según prescribe el artículo 114.4 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Para garantizar un aprovechamiento óptimo de los recursos de la Cámara de Cuentas, a la vista de los solapamientos que se producen entre los ámbitos de control de varios informes de fiscalización del ejercicio 2011, las Directrices Técnicas contemplan la siguiente distribución de los trabajos de fiscalización:

— Las transferencias internas entre entidades dependientes de la Comunidad Autónoma de Aragón se analizarán en el informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, que permite obtener conclusiones sobre el destino de los fondos de dichas transferencias. En el presente informe se presentan, con propósito meramente informativo, las transferencias a entes dependientes de la CA, ordenadas por tipo de entidad y por importe transferido (apartado 3.2.3). Todas estas transferencias se eliminan en el presupuesto consolidado para la determinación de la población muestral.

— Los convenios de colaboración aparecen doblemente citados en el programa de fiscalización en los trabajos previstos sobre la actividad contractual y sobre la actividad subvencional del sector público autonómico. Por ello, el

análisis global sobre los convenios se incluirá en el informe de contratos, sin perjuicio del análisis completo que se realice en el informe de subvenciones y ayudas respecto de las líneas seleccionadas en la muestra, que se hayan instrumentado a través de la figura del convenio de colaboración.

– Se ajustará la población de la muestra para garantizar un trabajo eficaz en la revisión del área de subvenciones y ayudas, eliminando de la población muestral aquellas líneas financiadas con Fondos Europeos, que ya están sometidas a varios niveles de control: controles del órgano gestor, control del órgano intermedio, controles de la autoridad de auditoría, controles de la Comisión Europea y controles del Tribunal de Cuentas Europeo. Un resumen de los resultados de los controles realizados por la Intervención General de la CA como autoridad de auditoría se incorporan en los Anexos 2 a 4.

Todas estas consideraciones de las directrices técnicas suponen unos ajustes a la población o universo, previos a la selección de la muestra, que se explican detalladamente en el apartado 3.3.2 de este informe.

Los objetivos que se recogen en las directrices técnicas son los siguientes:

– Realizar una revisión analítica de la gestión presupuestaria de los gastos por transferencias y subvenciones en el sector público autonómico correspondientes al ejercicio 2011 (capítulos 4 y 7 del presupuesto de gastos consolidado), analizando su volumen, composición y evolución interanual, y la adecuación de los créditos, desde el punto de vista de la clasificación económica, orgánica y funcional, a la naturaleza de las actividades subvencionadas.

– Seleccionar una muestra representativa de líneas de subvenciones y transferencias y evaluar si la actividad subvencional del sector público autonómico en el ejercicio 2011 se ha sometido a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia y eficiencia (art. 8.3 LGS). En particular, se revisarán los siguientes puntos:

– Comprobar que las bases reguladoras y las convocatorias de subvenciones recogen el contenido exigido por la normativa.

– Comprobar que las unidades de gestión cuentan con manuales de procedimiento y que los beneficiarios reciben instrucciones de justificación.

– Analizar la legalidad de los procedimientos de concesión de subvenciones.

– Analizar la legalidad de los contratos programa suscritos con entes públicos.

– Sobre una muestra de beneficiarios verificar la realidad y regularidad de las operaciones de acuerdo con la justificación presentada, incluyendo la comprobación material de actuaciones e inversiones financiadas con recursos públicos.

– En los supuestos en que la concesión de subvenciones se instrumente mediante convenios de colaboración, comprobar su adecuación a la legislación sobre subvenciones y ayudas.

Los datos consolidados de subvenciones y transferencias ofrecidos en la Cuenta General comprenden los referidos a los entes de Derecho público que están sujetos al régimen de contabilidad pública y que se integran en el sistema contable de la CA (SERPA), pero no los no integrados en este sistema contable. Este hecho imposibilita una perspectiva de conjunto de las subvenciones gestionadas en el ejercicio, al no informarse en la Cuenta sobre un volumen importante de subvenciones y transferencias. La mayor parte de los entes no integrados en el SERPA no conceden subvenciones o éstas son poco representativas en su actividad principal, a excepción del Instituto Aragonés de Fomento (IAF), que ha sido seleccionado en la muestra de fiscalización, cuyos resultados se contienen en el epígrafe 3.4.12 de este informe.

1.4. ESTRUCTURA DEL INFORME

El informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas del sector público autonómico del ejercicio 2011 se estructura en las siguientes partes:

– Una primera parte introductoria en la que se detallan los objetivos, el marco normativo, el alcance y las limitaciones de la fiscalización (epígrafe 1).

– Una segunda parte que recoge la opinión de la Cámara de Cuentas sobre el cumplimiento de la legalidad y las principales conclusiones y recomendaciones efectuadas por la Cámara de Cuentas de Aragón como consecuencia de los resultados puestos de manifiesto en los trabajos de control (epígrafe 2).

– Una tercera parte que recoge los resultados completos del trabajo de fiscalización (epígrafe 3):

a) Análisis general de los capítulos 4 y 7 del Presupuesto consolidado de la Comunidad autónoma y revisión analítica (epígrafe 3.1 y 3.2).

- b) Proceso de depuración de la población muestral y criterios de selección de la muestra (epígrafe 3.3).
 - c) Resultados de la fiscalización de la muestra seleccionada de líneas de subvenciones y transferencias (epígrafe 3.4).
 - d) Finalmente, se recogen las principales incidencias observadas de legalidad, contables y presupuestarias y de control interno-gestión (epígrafe 3.5.1-3.5.3), los resultados de las comprobaciones materiales de una muestra de actuaciones de inversión subvencionadas (epígrafe 3.6) y otros aspectos relativos al plan de racionalización del gasto corriente del Gobierno de Aragón (epígrafe 3.7).
- Anexos-resumen de incidencias, tanto de las líneas revisadas por la Cámara de Cuentas como de otros informes de control financiero emitidos por la Intervención General.

1.5. LIMITACIONES AL ALCANCE

1. No ha sido posible ni por el sistema de contabilidad pública (SERPA) ni por otros registros identificar las subvenciones y transferencias atendiendo a su naturaleza y al procedimiento de concesión, a excepción de las reflejadas nominativamente en el presupuesto. En el sistema contable, las subvenciones que se adjudican mediante procedimientos de concurrencia competitiva no tienen un tratamiento diferenciado de las que se adjudican mediante concesión directa; éstas últimas, a su vez, no distinguen las tres tipologías reconocidas en el art. 22 LGS. Finalmente, tampoco se identifican otras formas de concesión (convenios, prestaciones del Sistema Nacional de Salud, premios, becas, etc.).

Esta limitación impide ofrecer un análisis agregado desde la perspectiva del procedimiento de concesión, que se considera uno de los aspectos más relevantes dentro del área de transferencias y subvenciones. También incide en la selección de la muestra de líneas para la realización de pruebas de detalle, ya que no resulta posible identificar, a priori, aquellas en la que se concentran los mayores riesgos (concesiones directas).

2. En la línea de subvenciones denominada «Educación infantil y primaria: enseñanza concertada» la Cámara de Cuentas no dispuso durante la realización del trabajo de campo de la siguiente información requerida expresamente, que detallara por centro y régimen de enseñanza:

- Relación de plazas ofertadas y de alumnos cuya educación se subvenciona mediante régimen de concierto.
- Relación de docentes contratados por el centro, con indicación de su antigüedad y demás circunstancias personales.
- Relación de horas impartidas por cada docente en las distintas ramas de enseñanza en las que presta sus servicios.
- Costes de funcionamiento justificados por los centros.

Debido a que esta información se ha facilitado en fase de alegaciones, una vez concluido el trabajo de campo, no se han podido realizar las correspondientes pruebas de auditoría que permitan concluir sobre la razonabilidad global de los gastos imputados y que permitan superar esta limitación al alcance, tal y como se indica en el epígrafe 3.4.16.

2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

2.1. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

En general, las subvenciones y ayudas del sector público autonómico se han concedido y justificado durante 2011 conforme al principio de legalidad, excepto por las limitaciones al alcance y las salvedades expuestas en los párrafos 1.5 y 2.2 de este informe.

2.2. CONCLUSIONES

A) Conclusiones de carácter general

1. La Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón recoge los datos relativos a la liquidación consolidada de los presupuestos de gastos e ingresos, en el apartado denominado «Entidad Consolidada». Este estado

no es completo y comprensivo de todo el sector público autonómico, aunque recoge de forma conjunta la ejecución presupuestaria de las principales entidades administrativas. En materia de subvenciones y transferencias, de entre las entidades no incluidas en la «Entidad Consolidada», la más relevante por cuantía sería el Instituto Aragonés de Fomento (IAF) y, en menor medida, el Instituto Tecnológico de Aragón (ITA).

Los créditos definitivos del ejercicio 2011 para transferencias y subvenciones ascienden a 1.998,33 millones de euros, que representan un 36% del total del presupuesto de gastos consolidado (un 28% corresponde a partidas de naturaleza corriente de capítulo 4, y un 8% a gasto de capital del capítulo 7). Su valor se reduce en 300,90 millones de euros respecto al ejercicio anterior, que representa una disminución del 13,10%.

La ejecución presupuestaria consolidada muestra obligaciones reconocidas en subvenciones y transferencias por importe de 1.968,61 millones de euros, que supone una reducción de 237,69 millones de euros frente al ejercicio anterior (-88,99 millones de euros en corriente y -148,69 millones de euros en capital). (Epígrafe 3.1.)

En el capítulo 4, transferencias corrientes, las principales reducciones se producen en los organismos autónomos Salud (-36,3 millones de euros, prácticamente en su totalidad en prestaciones farmacéuticas-receta médica), en el IASS (-16,08 millones de euros) y en el Inaem (-9,59 millones de euros). También son significativas las caídas en subvenciones y transferencias corrientes a empresas públicas, Entidades Locales y familias e instituciones sin fines de lucro (en torno a -9 millones cada colectivo).

En el capítulo 7, transferencias de capital, las principales reducciones se producen en empresas públicas y otros entes públicos (-29,8 millones de euros), Corporaciones Locales (-55,6 millones de euros), empresas privadas (-40,5 millones de euros) y familias e instituciones sin fines de lucro (-17,7 millones de euros). (Epígrafe 3.2.)

2. A la fecha de emisión del presente informe aún no se ha procedido a la armonización y desarrollo de la normativa de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Aragón con los preceptos básicos de la LGS. (Epígrafe 3.5.1.1.)

3. Los órganos que conceden subvenciones no cuentan con el plan estratégico de subvenciones requerido en el artículo 8.1 LGS, donde deberían haberse concretado los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación. (Epígrafe 3.5.3.4.)

4. La información de la memoria de la Cuenta General sobre subvenciones y transferencias concedidas y recibidas no se ajusta plenamente a lo exigido por el Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (no incluye normativa, finalidad, concesiones correspondientes a convocatorias de ejercicios anteriores, etc). (Epígrafe 3.5.1.2.)

Además, en la Cuenta General existen diferencias de presentación de la información si se comparan los datos del estado de liquidación del presupuesto y el anexo de la Memoria. En concreto, en algunas líneas de subvenciones se detalla a nivel de beneficiario y en otras se ofrece información agregada. (Epígrafe 3.5.2.1.)

5. En varias líneas que han sido objeto de fiscalización, las subvenciones se conceden de forma directa. En muchos expedientes no se incluyen informes o memorias en los que se justifique su excepcionalidad y la imposibilidad de aplicar el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva. (Epígrafe 3.5.1.3.)

6. Varias líneas de subvenciones destinadas a entidades locales financian actuaciones de idéntica naturaleza, revelando falta de coordinación entre los órganos gestores y posibles solapamientos de ayudas. (Epígrafe 3.5.3.2.)

7. Varias subvenciones analizadas se conceden a entidades que redistribuyen los fondos entre terceros y centralizan las justificaciones a presentar ante los órganos gestores, en lugar de concederse a los verdaderos beneficiarios encargados de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento, como recoge el art. 11.1 LGS. (Epígrafe 3.5.1.4.)

8. En varias líneas revisadas se observan prácticas recurrentes que revelan falta de transparencia o deficiencias en la elaboración del presupuesto, como la imputación de subvenciones de naturaleza corriente al capítulo 7 del presupuesto de gastos, el registro contable como subvenciones de gastos que realmente son transferencias, la aprobación de modificaciones presupuestarias o la consignación de créditos iniciales o definitivos por importes muy superiores a las obligaciones reconocidas, obteniéndose porcentajes de ejecución presupuestaria reducidos. (Epígrafe 3.5.2.3.)

9. En los expedientes fiscalizados de subvenciones a empresas no consta acreditación de las comprobaciones efectuadas por los órganos gestores sobre el cumplimiento de la normativa medioambiental de tratamiento de residuos por parte del beneficiario, así como que éste no haya sido sancionado por la autoridad laboral competente, de conformidad con lo establecido por la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. (Epígrafe 3.5.1.5.)

10. La publicación de información sobre concesiones de subvenciones y ayudas por parte de los órganos gestores no es homogénea ni se ajusta plenamente a lo dispuesto en la Disposición Adicional Sexta de la Ley de Presu-

puestos de la Comunidad Autónoma. En concreto, la información se publica con distinta periodicidad, dependiendo del órgano concedente, no se utiliza un formato estandarizado, algunos gestores omiten todo o parte del contenido obligatorio a suministrar, y, generalmente no se incluyen totales y/o subtotales por líneas. (Epígrafe 3.5.1.6.)

11. Algunos departamentos de la Comunidad Autónoma y algunos entes gestores de subvenciones (todos los que no están sujetos a contabilidad pública) no han cumplido con el deber de suministrar información a la Base de Datos Nacional de Subvenciones sobre las concesiones realizadas en el ejercicio, exigencia que se recoge en los arts. 20 de la Ley General de Subvenciones y 36 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones. Además, con carácter general, la Comunidad Autónoma no informa de los procedimientos de reintegro que se hayan iniciado, ni su estado de recaudación, ni los datos identificativos de personas inhabilitadas para recibir subvenciones, en su caso. (Epígrafe 3.5.1.7.)

12. En la práctica totalidad de las líneas analizadas los órganos gestores no realizan verificaciones sobre la concurrencia de ayudas en un mismo beneficiario. En este sentido, la Comisión de Subvenciones y Ayudas no cumple uno de sus principales cometidos, de conformidad con el art. 1 del Decreto 221/1999, de 30 de noviembre, del Gobierno de Aragón, que regula su funcionamiento (epígrafe 3.5.3.1).

13. En varias líneas de subvención fiscalizadas se observan reparos planteados por la Intervención General sobre los procedimientos de concesión. La mayor parte de las discrepancias por parte de los órganos gestores y de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Aragón para su resolución están nula o insuficientemente motivadas. (Epígrafe 3.5.3.3.)

14. En varios expedientes de ayudas que han sido objeto de fiscalización no consta el cumplimiento de la obligación de presentación de tres presupuestos en la justificación, tal como se recoge en el art. 31.3 de la Ley General de Subvenciones. (Epígrafe 3.5.3.5.)

15. Las bases reguladoras de algunas subvenciones no exigen la inclusión en la cuenta justificativa de documentos de pago de las facturas que acrediten las inversiones realizadas, ni tampoco fijan límites para la admisión de pagos en efectivo. En determinados casos tampoco se efectúan verificaciones sobre la afectación del pago de las subvenciones a las finalidades para las que fueron concedidas. Todas estas prácticas no se consideran adecuadas en un contexto de crisis económica. (Epígrafe 3.5.3.6.)

16. Aun sin sobrepasar el límite del coste de la actividad subvencionada marcado en el art. 19.3 de la LGS, algunas líneas de ayuda subvencionan la totalidad de los proyectos a ejecutar o bien porcentajes muy elevados (superiores al 90%). (Epígrafe 3.5.3.8.)

17. Existen transferencias y subvenciones en las que la liberación de los fondos a sus destinatarios o las correspondientes resoluciones de concesión no suelen aprobarse en los plazos ordinarios que marca la normativa, generándose demoras injustificadas. (Epígrafe 3.5.3.7.)

18. En las subvenciones de capital no se suelen realizar comprobaciones aleatorias a posteriori que permitan verificar el mantenimiento de las inversiones durante el plazo mínimo exigible (2 o 5 años) establecido en el art. 31.4 LGS. (Epígrafe 3.5.3.8.)

19. La mayor parte de las subvenciones analizadas no disponen de un manual de procedimiento que permita recopilar y desarrollar la normativa existente, incorporando las precisiones y explicaciones necesarias para servir de guía al personal encargado de gestionarlas. (Epígrafe 3.5.3.8.)

B) Conclusiones específicas de líneas de subvenciones y transferencias analizadas

1. La aportación del Gobierno de Aragón al consorcio «Candidatura Juegos Olímpicos Zaragoza-Pirineos 2022» (100 miles de euros) aprobada el 27 de mayo de 2010 no se incluyó en el presupuesto de la CA correspondiente al ejercicio 2011, teniéndose que incorporar mediante una modificación presupuestaria. (Epígrafe 3.4.1.)

2. La Cuenta General de la CA del ejercicio 2011 no desglosa las transferencias recibidas por cada comarca, recogiendo únicamente el agregado global para cada subconcepto presupuestario, frente al detalle individualizado ofrecido en ejercicios anteriores. Estas transferencias se registran contablemente como subvenciones, mayoritariamente de capital, cuando su tratamiento correcto es, generalmente, el de transferencias de carácter corriente. Además no se ordenan en los plazos establecidos que fija el texto refundido de la Ley de Comarcalización. (Epígrafe 3.4.2.5.)

3. Pese a su denominación, las transferencias incondicionadas a comarcas para atender gastos de personal cubren, en promedio, sólo un 11,7 % del total de obligaciones reconocidas en capítulo 1 por parte de estas enti-

dades. Además, la determinación del importe a transferir no se realiza en proporción al coste de las competencias asumidas (47,3%). La Cámara de Cuentas no ha verificado si se realizaron en su día las preceptivas amortizaciones de personal que señala el art. 63 del texto refundido de la Ley de Comarcalización, debido al desfase temporal entre la fecha de creación de las comarcas y el ejercicio 2011 objeto de fiscalización. (Epígrafes 3.4.2.2 y 3.4.2.5.)

4. Las transferencias destinadas a financiación de inversiones supramunicipales, así como a mantenimiento y funcionamiento de aquellas que se hubieran ejecutado en ejercicios anteriores, son las únicas cuya distribución carece de baremo o de criterios de reparto en la normativa, manteniéndose la situación de distribución que se venía aplicando con anterioridad a la creación de las comarcas. (Epígrafes 3.4.2.3 y 3.4.2.5.)

5. En el ejercicio 2011 se sigue manteniendo una línea de transferencias destinada a la «puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades de las comarcas», que se constituyeron en el periodo 2001-2003 y que no han asumido ninguna otra competencia desde dichos años, si bien los créditos presupuestarios se han reducido significativamente en el ejercicio 2011. (Epígrafes 3.4.2.4 y 3.4.2.5.)

6. En la distribución del Fondo de Cooperación Municipal se realiza una interpretación restrictiva del criterio de reparto por núcleos de población diferenciados que perjudica a los municipios de los 32 núcleos diferenciados que carecen de habitantes, pero cuyas necesidades también son atendidas por los respectivos Ayuntamientos. (Epígrafe 3.4.3.)

7. La justificación presentada por la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias no cubre la totalidad del gasto realizado, sino tan sólo el importe de la subvención concedida, no informa sobre otros ingresos obtenidos por la entidad y tampoco incluye una memoria de ejecución en la que se detallen los servicios y actividades prestados. Los gastos de personal justificados presentan varias irregularidades. (Epígrafe 3.4.4.)

8. Ni en el ejercicio 2011 ni en los anteriores se han celebrado convenios con el municipio de Zaragoza al amparo del Programa de Política Territorial, lo que representa un incumplimiento del art. 261.3 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. (Epígrafe 3.4.6.)

9. En determinadas actuaciones de ayudas del Fondo Local para infraestructuras municipales no se concretan suficientemente las actividades a realizar por parte del beneficiario y se firmaron protocolos previos que implicaban compromisos de gasto para el Gobierno de Aragón que no fueron sometidos a la fiscalización previa de la Intervención General. (Epígrafe 3.4.7.)

10. El resultado de los controles que realiza el Servicio Aragonés de Salud sobre las prestaciones farmacéuticas (recetas médicas) no se adjunta a las liquidaciones mensuales ni se documenta en un informe que explique las diferencias encontradas sobre los totales facturados. La unidad de inspección de Teruel no registra informáticamente la estadística de recetas devueltas. (Epígrafe 3.4.8.)

11. La gestión del ingreso aragonés de inserción en el ejercicio 2011 muestra una insuficiencia de los créditos aprobados inicialmente, un aumento significativo del número de perceptores y falta de personal técnico para realizar el seguimiento de los acuerdos de inserción. Estas circunstancias están generando retrasos en la resolución de los expedientes por encima de los 15 días que marca la normativa. (Epígrafe 3.4.9.)

12. En las ayudas de desarrollo rural sostenible, de carácter multisectorial, no constan los criterios aplicados para seleccionar las distintas zonas en las que se pusieron en marcha los programas piloto. La mayor parte de las ayudas se conceden de forma directa, incumplándose los acuerdos recogidos en los convenios suscritos y en el propio decreto que fijaba las bases reguladoras de subvenciones. Por otra parte, estas actuaciones no se han llegado a generalizar en todo el territorio de la CA, dada la suspensión actual, por incumplimiento del objetivo de déficit de la CA, del primer programa de desarrollo rural sostenible 2011-2015, mientras que la duración de los programas piloto ya suscritos ha tenido que prorrogarse hasta 2013, existiendo importantes compromisos de gasto con cargo a recursos propios que la CA deberá asumir. Se observan, además, deficiencias en las justificaciones presentadas por los beneficiarios. (Epígrafe 3.4.10.)

13. La mayor parte de las subvenciones del Fondo de Inversiones de Teruel se conceden de forma directa. No se ha dado publicidad en el *Boletín Oficial de Aragón* a la concesión de estas ayudas. Algunas de las actuaciones de la anualidad 2011 del FIT (un 27%) se demoran por diversas circunstancias; lo que, junto con las modificaciones, correcciones y reprogramaciones y la concesión de amplios plazos de justificación, produce retrasos de hasta 4 ó 5 ejercicios en la utilización íntegra de los fondos. (Epígrafe 3.4.11.)

14. El Instituto Aragonés de Fomento carece de normas internas relativas a gestión de subvenciones que permitan garantizar el cumplimiento de los preceptos de la LGS. Utiliza una variedad de instrumentos jurídicos (contratos, subvenciones, protocolos, convenios, préstamos participativos, anticipos reembolsables), sin que queden claros los supuestos en los que procede uno u otro instrumento para desarrollar su actividad de fomento. La práctica totalidad

de las subvenciones que gestiona se conceden de forma directa, no se publican en el *Boletín Oficial de Aragón* y no se comunican a la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Tampoco se conserva un registro de solicitudes recibidas, aceptadas y/o rechazadas. (Epígrafe 3.4.12.)

El Instituto Aragonés de Fomento tiene pendiente de cobro el 100% de la parte que gestiona del Fondo de Inversiones de Teruel de 2011 (32,61 millones de euros) y parte de la anualidad FIT 2010 (9,35 millones de euros). También figura pendiente de cobro el 100% de la transferencia prevista en el presupuesto 2011 (22,13 millones de euros) y parte de la transferencia prevista en el presupuesto 2010 (9,22 millones de euros). No obstante, el IAF ha podido atender sus compromisos por los remanentes generados en ejercicios anteriores por las demoras en la ejecución y pago de las actuaciones subvencionadas. (Epígrafe 3.4.12.)

15. Los acuerdos de las comisiones bilaterales por las que se conceden ayudas a la urbanización de suelo para vivienda protegida del Plan Vivienda 2009-2012 anticipan la primera anualidad de las subvenciones sin exigir la justificación de gastos o de fijar los avales correspondientes. En el expediente del subsector I de Arcosur se reconocieron dos subvenciones correlativas que debieron haberse aprobado conjuntamente, dado el carácter plurianual de la actuación. También se observa falta de concreción de los gastos elegibles y del periodo concreto en el que podrían imputarse. (Epígrafe 3.4.13.)

16. En las subvenciones a entidades locales para el despliegue de telecomunicaciones en banda ancha, las facturas aportadas en las cuentas justificativas presentan escaso detalle, no incluyéndose en el expediente información del proceso de contratación realizado, ni una copia del contrato suscrito. (Epígrafe 3.4.14.)

17. La Ley de presupuestos de la CA correspondiente al ejercicio 2011 no fija el importe total del módulo económico por unidad escolar para los centros privados concertados, tal como exige el artículo 117 de la LOE. En su lugar, la CA aplica las tablas salariales del V Convenio colectivo de empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos públicos, que superan los módulos mínimos recogidos en la LPGE.

Dada la limitación al alcance señalada con el número 3 no ha sido posible determinar la razonabilidad global de los costes de personal de la educación infantil y primaria concertada. (Epígrafe 3.4.16.)

2.3. RECOMENDACIONES

Cada una de las incidencias puestas de manifiesto a lo largo del Informe lleva implícita la recomendación de su corrección. No obstante, a la vista de su importancia, a continuación se formulan expresamente las siguientes recomendaciones.

1. Debería aprobarse una norma autonómica con rango de ley en materia de subvenciones de desarrollo de los preceptos básicos de concesión de subvenciones recogidos en la Ley General de Subvenciones; en particular, deberían enunciarse con claridad los casos en que puedan concederse subvenciones de forma directa y el procedimiento aplicable para su concesión. (Conclusión 2.2.A.2.)

2. La Cuenta General de la Comunidad Autónoma debería recoger todo el contenido exigido por el Plan de Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de subvenciones y transferencias y ofrecer información homogénea en el estado de liquidación del presupuesto y en la memoria. (Conclusión 2.2.A.4.)

3. El sistema contable público de la Comunidad Autónoma debería permitir la identificación y separación de todos los conceptos incluidos en los capítulos 4 y 7 atendiendo a su naturaleza y procedimiento de concesión. También debería suministrar información consolidada de todas las entidades de Derecho público (con independencia de su régimen contable) y de remitir información completa a la Base de Datos Nacional de Subvenciones. (Conclusiones 2.2.A.4 y 2.2.A.11.)

4. Las subvenciones deberían dotarse en los capítulos 4 y 7 del presupuesto de gastos atendiendo a su naturaleza corriente o de capital. En ningún caso debería recurrirse a prácticas poco transparentes, tales como aprobar de forma reiterada modificaciones presupuestarias en determinadas líneas de ayudas. (conclusión 2.2.A.8)

5. Las subvenciones concedidas por la Comunidad Autónoma y sus entes dependientes deberían publicarse en el *Boletín Oficial de Aragón* en forma y plazo, de conformidad con lo establecido por la Disposición Adicional Sexta de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. En la medida de lo posible, se recomienda la utilización de un formato normalizado que recoja todo el contenido exigible, con separación por líneas de subvenciones e incluyendo totales y subtotales. (Conclusión 2.2.A.10.)

6. La concesión directa de subvenciones no nominativas en los casos legalmente previstos hace necesaria la inclusión en los expedientes de informes técnicos completos en los que objetivamente se acrediten, tanto el interés

público, social y humanitario del objeto subvencionable, como la imposibilidad de someter estas ayudas a procedimientos de concurrencia. En aquellos supuestos en los que la concesión directa esté justificada y sea recurrente en varios ejercicios, deberían recogerse nominativamente en las respectivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma (art. 22.2.a LGS), lo que exige la identificación expresa del beneficiario en el literal del crédito presupuestario. (Conclusión 2.2.A.5.)

7. Deberían quedar suficientemente claros y explícitos los fundamentos de las discrepancias que los órganos gestores planteen sobre los informes de la Intervención General, al igual que las motivaciones del Gobierno de Aragón en los acuerdos adoptados para dirimir estas discrepancias, de acuerdo con los requisitos legales en los que se enmarca el principio contradictorio en el procedimiento de fiscalización de los gastos públicos. (Conclusión 2.2.A.13.)

8. Por razones de eficiencia y racionalización del gasto público, se debería exigir un mayor esfuerzo inversor a los beneficiarios mediante aportaciones de recursos propios, en lugar de financiar íntegramente la operación o porcentajes muy elevados. (Conclusión 2.2.A.16.)

9. De conformidad con el art. 11.1 LGS, las subvenciones deben concederse a quienes hayan de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentren en la situación que legitima su concesión. (Conclusión 2.2.A.7.)

10. Debería reforzarse el control de los órganos gestores de subvenciones sobre los siguientes aspectos, en los que se observan debilidades significativas de control interno:

- Aprobación de planes estratégicos, fijación de indicadores de seguimiento y evaluación de resultados. (Conclusión 2.2.A.3.)

- Realización de análisis de concurrencia de ayudas en un mismo beneficiario. (Conclusión 2.2.A.12.)

- Aprobar en los plazos ordinarios las resoluciones de concesión de subvenciones y la liberación de los fondos a sus correspondientes destinatarios. (Conclusión 2.2.A.17.)

- La aportación de 3 presupuestos en los supuestos tasados del art. 31.3 LGS. Siempre que resulte posible, debería acreditarse ese cumplimiento en el momento de presentar las solicitudes (facturas proforma de proveedores) y comprobar su ejecución una vez aportada la cuenta justificativa. (Conclusión 2.2.A.14.)

- En las líneas de ayuda de carácter recurrente, aprobar manuales de procedimiento en los que se recopile, unifique y precise la normativa existente, que constituyan una herramienta de consulta para todo el personal encargado de gestionar las ayudas. (Conclusión 2.2.A.19.)

11. Se recomienda la sistematización y racionalización de las ayudas a EE.LL. a la vista de la diversidad de fuentes de financiación y de órganos que intervienen en su gestión (Departamentos de Presidencia, Política Territorial, Justicia e Interior, Economía, Hacienda y Empleo, Medio Ambiente, entidades de Derecho público, etc.) y los posibles solapamientos que pueden producirse. En particular, el sistema de financiación de las comarcas mediante múltiples transferencias incondicionadas (diseñado en 2001) debería revisarse con objeto de alcanzar una mayor transparencia y simplicidad, de manera que tenga en cuenta las competencias asumidas, su valoración actual y responda a una distribución eficiente de los recursos entre las distintas Administraciones que prestan los servicios. (Conclusión 2.2.A.6.)

12. En el caso de subvenciones a entidades locales, se recomienda un papel más activo de supervisión sobre los procedimientos de contratación por parte de los órganos gestores de la Comunidad Autónoma (a través de la designación de representantes en las mesas de contratación, participación en la redacción de los pliegos, etc.), en particular, en aquellas operaciones de mayor importe de las que se puedan derivar importantes compromisos presentes y futuros para la Comunidad Autónoma.

13. Se recomienda la inclusión en las bases reguladoras de la exigencia de presentación de justificantes de gasto e inversión en soporte informático con el suficiente grado de detalle, así como limitar la admisión de pagos en efectivo, y comprobar la afección del pago de las subvenciones a las finalidades concedidas. (Conclusión 2.2.A.15.)

14. En las subvenciones destinadas a empresas, debería dejarse constancia de la acreditación de todos los requisitos exigidos, por la normativa de referencia (cumplimiento de la condición de pyme, cumplimiento de la normativa medioambiental, control sobre proveedores vinculados, solvencia técnica y económica de los proyectos, etc.). (Conclusión 2.2.A.9.)

15. En las subvenciones de capital, es necesario un seguimiento a posteriori sobre algunos expedientes seleccionados aleatoriamente, a fin de comprobar el mantenimiento de las inversiones por parte de los beneficiarios durante el plazo mínimo señalado (2 o 5 años). (Conclusión 2.2.A.18.)

3. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES Y AYUDAS

3.1. ANÁLISIS GENERAL DE LOS CAPÍTULO 4 Y 7 DEL PRESUPUESTO DE GASTOS CONSOLIDADO

La Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón recoge los datos relativos a la liquidación consolidada de los presupuestos de gastos e ingresos en el apartado 5 de la memoria, denominado «Entidad Consolidada».

En el perímetro de consolidación de la «Entidad consolidada» sólo se incluyen las 13 entidades autonómicas que registran su contabilidad en el sistema corporativo de información económico - financiera SERPA, que son la Administración de la Comunidad Autónoma, los 5 organismos autónomos y 7 entidades de Derecho público. Quedan fuera de la liquidación consolidada las cuentas de 5 entidades de Derecho público, las empresas, las fundaciones y los consorcios.

Por lo tanto, el estado presentado en la memoria correspondiente a la «Entidad Consolidada» no es completo y comprensivo de todo el sector público autonómico, aunque recoge de forma conjunta la ejecución presupuestaria de las principales entidades administrativas. En materia de subvenciones y transferencias, de entre las entidades no incluidas en la «Entidad Consolidada», la más relevante por cuantía sería el Instituto Aragonés de Fomento (IAF) y, en menor medida, el Instituto Tecnológico de Aragón (ITA).

El cuadro número 1 recoge los datos de la ejecución del presupuesto relativo a transferencias y subvenciones concedidas (capítulos 4 y 7) que constan en el estado de la memoria denominado «Entidad Consolidada» correspondiente al ejercicio 2011, así como su variación respecto del ejercicio 2010.

Cuadro nº 1: Transferencias y subvenciones (capítulos 4 y 7, en miles de euros)

CAPÍTULO 4: SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS CORRIENTES

EJ.	CRÉDITOS INICIALES	MODIFIC.	CRÉDITOS DEFINIT.	ORN	% EJEC. (ORN/CD)	PAGOS REALIZ.
2010	1.589.734	75.630	1.665.364	1.643.190	99%	1.572.945
2011	1.559.886	2.773	1.562.659	1.554.194	99%	1.443.471
Var.	-29.848	-72.857	-102.705	-88.996		
Var. (%)	-1,90%	-96,30%	-6,20%	-5,40%		

CAPÍTULO 7: SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

EJ.	CRÉDITOS INICIALES	MODIFIC.	CRÉDITOS DEFINIT.	ORN	% EJEC. (ORN/CD)	PAGOS REALIZ.
2010	537.886	95.992	633.877	563.112	89%	380.521
2011	447.398	-11.721	435.677	414.415	95%	229.467
Var.	-90.488	-107.713	-198.200	-148.697		
Var. (%)	-16,80%	-112,20%	-31,30%	-26,40%		

TOTAL CONSOLIDADO SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS (CAPÍTULOS 4 y 7)

EJ.	CRÉDITOS INICIALES	MODIFIC.	CRÉDITOS DEFINIT.	ORN	% EJEC. (ORN/CD)	PAGOS REALIZ.
2010	2.127.620	171.622	2.299.241	2.206.302	96%	1.953.466
2011	2.007.284	-8.948	1.998.336	1.968.609	99%	1.672.938
Var. Tot.	-120.336	-180.570	-300.905	-237.693		
Var. Tot. (%)	-5,70%	-105,20%	-13,10%	-10,80%		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos consolidados de las Cuentas Generales 2010 y 2011.

Entes consolidados: Cortes de Aragón, Consejo Económico y Social de Aragón, departamentos de la Administración de la CA, OO.AA. y las siguientes EDP: Aragonesa de Servicios Telemáticos, Instituto Aragonés del Agua, Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón, Banco de Sangre y Tejidos, Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón e Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud. El perímetro de consolidación se mantiene en ambos ejercicios.

Los créditos inicialmente aprobados para subvenciones y transferencias corrientes en el ejercicio 2011 se redujeron de forma moderada respecto a los valores del ejercicio 2010 (-1,9%). Por el contrario, se efectuó un ajuste más acusado en las partidas destinadas a operaciones de capital (-16,8%).

Las modificaciones presupuestarias aprobadas en ambos capítulos en el ejercicio 2011 registran valores absolutos muy inferiores a las cifras registradas en el ejercicio precedente (en términos consolidados), habiéndose minorado los créditos definitivos en 8,94 millones de euros (-0,4%) frente al incremento de 171,62 millones de euros reconocido en 2010 (8,1%), lo que ha reducido las disponibilidades de gasto para el ejercicio analizado. No obstante, estas cifras de modificaciones consolidadas del ejercicio 2011 no reflejan los importantes movimientos que se produjeron al cierre del ejercicio presupuestario, como consecuencia de la modificación aprobada por Decreto Ley 2/2011, de 29 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se concede un suplemento de crédito por importe de 220,70 millones de euros para atender obligaciones pendientes de ejercicios anteriores del organismo autónomo Salud, financiada con bajas en todos los capítulos presupuestarios. Las bajas en los capítulos 4 y 7 ascendieron a 24,42 millones de euros y 50,70 millones de euros, respectivamente.

Los créditos definitivos en el ejercicio 2011 para transferencias y subvenciones ascienden a 1.998,33 millones de euros, que representan un 36% del total del presupuesto de gastos consolidado (un 28% corresponde a partidas de naturaleza corriente de capítulo 4, y un 8% a gasto de capital del capítulo 7). Su valor se reduce en 300,90 millones de euros respecto al ejercicio anterior, que representa una disminución del 13,10%.

Las obligaciones reconocidas en subvenciones y transferencias de capital se han reducido un 26,4% frente al ejercicio anterior (148,69 millones de euros menos), mientras que las corrientes registran valores algo más moderados, pero igualmente significativos (88,99 millones de euros menos, lo que implica una reducción del 5,4%).

3.2. REVISIÓN ANALÍTICA GENERAL

3.2.1. Análisis conjunto: subvenciones y transferencias

El cuadro número 2 ofrece una perspectiva global, por tipo de entidades, de las subvenciones y transferencias, corrientes y de capital, del ejercicio 2011, con los datos de los presupuestos individuales y los de la «Entidad Consolidada», así como los procedentes ajustes de consolidación en las transferencias internas entre entes dependientes de la CA. Los ajustes de consolidación sólo se producen en transferencias, ya que no existen subvenciones a entes dependientes de la CA.

Este análisis se realiza para depurar la población sobre la que se va a extraer la muestra de las líneas de subvenciones y transferencias, ya que el destino de transferencias internas ha sido incluido en el informe sobre la Cuenta General de la CA, en el que se ha realizado un trabajo de fiscalización específico sobre 2 organismos autónomos, 7 entidades de Derecho público, 6 empresas públicas, 3 consorcios y 2 fundaciones.

El cuadro número 2 distingue las obligaciones reconocidas en transferencias y subvenciones (tanto corrientes como de capital), clasificadas en cada uno de los ámbitos administrativos que se integran en el presupuesto consolidado, esto es:

- Administración CA (Cortes de Aragón, Consejo Económico y Social de Aragón y departamentos de la Administración de la CA).
- organismos autónomos (OOAA).
- entidades de Derecho público (sólo aquellas integradas en el sistema contable público de la CA).

Por un lado, se recogen las obligaciones reconocidas por concesión de subvenciones de cualquiera de estos tres tipos de entes (1.607,73 millones de euros), que representan el 81% del total de subvenciones y transferencias. En este caso no se producen ajustes de consolidación, al no existir subvenciones entre entes dependientes de la CA.

Por otro lado, se reflejan los valores brutos de transferencias concedidas (2.653,47 millones de euros), de las que se deben restar como ajustes de consolidación, aquellas que tienen como destinatarios a los OOAA y EDP incluidos en el perímetro de consolidación (2.292,59 millones de euros), principalmente para sufragar sus gastos de funcionamiento. Por diferencia, se obtiene el valor neto de las transferencias (360,87 millones de euros), que tiene como destino principal la cobertura de gastos de funcionamiento de otros entes públicos autonómicos no incluidos en el perímetro de consolidación, y cuya importancia relativa alcanza el 19% (ver detalle en cuadro número 6).

Finalmente, se obtienen los datos consolidados de subvenciones y de transferencias, por importe de 1.968,61 millones de euros, que coincide con la suma de los capítulos 4 y 7 del presupuesto de gastos consolidado de la Cuenta General del ejercicio 2011 (1.554,19 y 414,41 millones de euros, respectivamente).

Cuadro nº 2: Subvenciones y transferencias, valores brutos y netos tras consolidación. Ejercicio 2011 (obligaciones de los presupuestos de gastos de entes consolidados, en miles de euros)

CAPÍTULO 4 (CORRIENTE)		PRESUPUESTO INDIVIDUAL	ELIMINACIONES		PRESUPUESTO CONSOLIDADO
			A OAAA	A EDP	
Admon CA	Subvenciones	711.538			711.538
	Transferencias	2.481.709	-2.200.625	-34.340	246.744
	Total capítulo 4	3.193.247			958.282
OAAA	Subvenciones	591.027			591.027
	Transferencias	4.585		-445	4.140
	Total capítulo 4	595.612			595.167
EDP	Subvenciones	625			625
	Transferencias	660	-540		120
	Total capítulo 4	1.285			745
Total capítulo 4		3.790.144	-2.201.165	-34.785	1.554.194
CAPÍTULO 7 (CAPITAL)					
Admon CA	Subvenciones	300.424			300.424
	Transferencias	166.516	-30.341	-26.301	109.874
	Total capítulo 7	466.940			410.298
OAAA	Subvenciones	1.786			1.786
	Transferencias				0
	Total capítulo 7	1.786			1.786
EDP	Subvenciones	2.331			2.331
	Transferencias				0
	Total capítulo 7	2.331			2.331
Total capítulo 7		471.057	-30.341	-26.301	414.415
Total Subvenciones		1.607.731	0	0	1.607.731
Total Transferencias		2.653.470	-2.231.506	-61.086	360.878
TOTAL CAPÍTULOS 4 y 7		4.261.201	-2.231.506	-61.086	1.968.609

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta General 2011

3.2.2. Análisis de subvenciones

Los cuadros siguientes desglosan por secciones de la clasificación orgánica las obligaciones imputadas al presupuesto de gastos en el ejercicio 2011 por subvenciones concedidas, distinguiendo, por un lado, entre operaciones corrientes y de capital de la Administración de la CA (cuadro número 3) y, por otro, las correspondientes a organismos autónomos y entidades de Derecho público con las que se consolida contablemente (cuadro número 4).

Cuadro nº 3: Subvenciones concedidas por la Administración de la CA (ORN). Detalle por secciones. Ejercicio 2011 y comparativa respecto a 2010 (en miles de euros)

SECCIONES	SUBVS. CORR.	SUBVS. CAPITAL	TOTAL SUBVS.	TOTAL (%)	VARIAC. TOTAL 2010-11	
					MILES €	(%)
(01) Cortes de Aragón	1.749	-	1.749	0%	-1.887	-52%
(02) Presidencia Gobierno	163	20	183	0%	-359	-66%
(04) Vicepresidencia	543	170	713	0%	-361	-34%
(09) Consejo Económico y Social de Aragón (CESA)	47	-	47	0%	-4	-8%
(10) Dpto. de Presidencia	3.027	1.000	4.027	0%	-2.259	-36%
(11) Dpto. de Política Territorial, Justicia e Interior	16.614	5.940	22.554	1%	-20.120	-47%
(12) Dpto. de Economía, Hacienda y Empleo	3.589	2.324	5.913	0%	-5.097	-46%
(13) Dpto. de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes	8.173	46.940	55.113	3%	6	0%
(14) Dpto. de Agricultura y Alimentación	477.187	126.099	603.286	38%	-42.771	-7%
(15) Dpto. de Industria, Comercio y Turismo	3.665	22.471	26.136	2%	-2.220	-8%
(16) Dpto. de Salud y Consumo	7.520	-	7.520	0%	937	14%
(17) Dpto. de Ciencia, Tecnología y Universidad	11.928	1.456	13.384	1%	-1.043	-7%
(18) Dpto. de Educación, Cultura y Deporte	166.584	6.287	172.871	11%	-13.268	-7%
(19) Dpto. de Medio Ambiente	552	11.700	12.252	1%	-4.644	-27%
(20) Dpto. de Servicios Sociales y Familia	3.603	6.796	10.399	1%	-3.735	-26%
(26) Administraciones Comarcales	6.594	53.548	60.142	4%	-15.870	-21%
(30) Diversos Departamentos	-	15.673	15.673	1%	-21.338	-58%
SUBVS. DE LAS CORTES + CESA + ADMÓN. CA	711.538	300.424	1.011.962	63%	-134.033	-12%
TOTAL SUBVENCIONES CONCEDIDAS	1.303.190	304.541	1.607.731	100%		
IMPORTANCIA RELATIVA (%)	55%	99%	63%			

Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Generales 2010 y 2011

Los distintos departamentos de la Administración de la CA son los principales gestores de subvenciones (63% del total), destacando de entre todos ellos, por su importancia, el Departamento de Agricultura y Alimentación (38%), seguido por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte (11%). Del resto de secciones, ninguna excede del 5% en representatividad y la mayoría resulta ser inferior al 1%.

Atendiendo a su naturaleza, la Administración de la CA gestiona el 55% de las subvenciones corrientes concedidas y el 99% de las subvenciones de capital. En las subvenciones corrientes destacan por su importancia las ayudas de la Política Agraria Comunitaria (474,50 millones de euros, un 29,5% del total), así como las destinadas a centros de enseñanza concertada (136,50 millones de euros, un 8,5% del total). En las subvenciones de capital deben citarse las ayudas por traspaso de funciones y servicios a las comarcas (41,50 millones de euros, un 2,6% del total) y las primas a seguros agrarios (18,36 millones de euros, un 1,1% del total).

Las obligaciones reconocidas en subvenciones de la Administración de la CA se redujeron un 12% (134,03 millones de euros) respecto a los valores registrados en el ejercicio 2010, viéndose afectados prácticamente todos los departamentos, aunque con distinta intensidad. En términos absolutos un total de 5 secciones (Agricultura y Alimentación, Diversos Departamentos, Política Territorial, Justicia e Interior, Administraciones Comarcales y Educación, Cultura y Deporte) concentra 113,36 de los 134,03 millones de euros de reducción total. La excepción viene dada por el Departamento de Salud y Consumo, en el que los créditos presupuestarios destinados a subvenciones aumentaron un 14% (aunque la variación absoluta no es representativa, 937 miles de euros fundamentalmente en prestaciones a personas mayores por prótesis externas y vehículos para inválidos), mientras que se mantuvieron los del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Atendiendo a su naturaleza, la mayor parte del ajuste total se concentra en las subvenciones de capital, que se redujeron en 114,12 millones de euros.

Cuadro nº 4: Subvenciones concedidas por Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público incluidas en el perímetro de consolidación (ORN). Detalle por secciones. Ejercicio 2011 y comparativa respecto a 2010 (en miles de euros)

SECCIONES	SUBVS. CORR.	SUBVS. CAPITAL	TOTAL SUBVS.	TOTAL (%)	VARIAC. TOTAL 2010-11	
					MILES €	(%)
(51) Instituto Aragonés de Empleo	87.133	329	87.462	5%	-10.486	-11%
(52) Servicio Aragonés de Salud	365.892	665	366.557	23%	-36.647	-9%
(53) Instituto Aragonés de Servicios Sociales	136.394	773	137.167	9%	-17.501	-11%
(54) Instituto Aragonés de la Mujer	1.116	19	1.135	0%	-73	-6%
(55) Instituto Aragonés de la Juventud	492	-	492	0%	-133	-21%
SUBVENCIONES DE OO.AA.	591.027	1.786	592.813	37%	-64.840	-10%
(72) Instituto Aragonés del Agua	333	2.331	2.664	0%	-10.875	-80%
(73) Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud	15	-	15	0%	-67	-82%
(74) Centro de Invest. y Tecn. Agroalimentaria	3	-	3	0%	-11	-79%
(76) Banco de Sangre	274	-	274	0%	-75	-21%
SUBVENCIONES DE EDP	625	2.331	2.956	0%	-11.028	-79%
TOTAL SUBVENCIONES DE OO.AA. + EDP	591.652	4.117	595.769	37%	-75.868	-11%
TOTAL SUBVENCIONES CONCEDIDAS	1.303.190	304.541	1.607.731	100%		
IMPORTANCIA RELATIVA (%)	45%	1%	37%			

Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Generales 2010 y 2011

El 37% de las subvenciones fueron gestionadas casi íntegramente por organismos autónomos, cobrando especial relevancia las del Servicio Aragonés de Salud (23%) y, en menor medida, las del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (9%) y las del Instituto Aragonés de Empleo (5%). La representatividad de los restantes organismos autónomos, así como de las entidades de Derecho público con las que se consolida contablemente, es meramente testimonial (inferior al 1%).

La mayor parte de las subvenciones concedidas por estos entes son de naturaleza corriente (45% del total consolidado), mientras que las subvenciones de capital sólo representan un 1%. Entre las primeras, destacan las prestaciones por gasto farmacéutico (365,88 millones de euros, un 22,8% del total) y las derivadas de atención a la dependencia (98,14 millones de euros, un 6,1% del total).

En conjunto, las obligaciones reconocidas en subvenciones de organismos autónomos y entidades de Derecho público con las que se consolida contablemente se redujeron un 11% (75,86 millones de euros) respecto a los valores registrados en el ejercicio 2010, viéndose afectadas todas las secciones, aunque con distinta intensidad. En términos absolutos, casi la mitad del ajuste recae sobre el Servicio Aragonés de Salud (36,64 millones de euros menos, principalmente por la reducción en las aportaciones a prestaciones farmacéuticas). El resto del ajuste

(39,22 millones de euros) se concentra en dos organismos autónomos (Instituto Aragonés de Servicios Sociales e Instituto Aragonés de Empleo) y en una entidad de Derecho público (Instituto Aragonés del Agua). Atendiendo a su naturaleza, a diferencia de lo sucedido en las subvenciones de la Administración de la CA, la mayor parte del ajuste total en las subvenciones concedidas por organismos autónomos y entidades de Derecho público se concentra en las de carácter corriente, que se redujeron en 62,51 millones de euros.

3.2.3. Análisis de transferencias: partidas eliminadas en consolidación y transferencias al exterior

Las partidas contabilizadas como transferencias corrientes y de capital que tienen como destinatarios a organismos autónomos y entes incluidos en el perímetro de consolidación (partidas que se eliminan al proceder a la consolidación contable de datos) se destinan a cubrir sus gastos de funcionamiento y a la realización de determinadas inversiones. Quedan recogidas en el cuadro número 5 y gráficos siguientes:

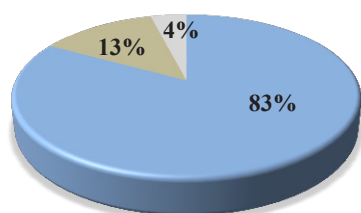
Cuadro nº 5: Transferencias a Organismos Autónomos y a Entidades de Derecho Público incluidos en el perímetro de consolidación (ORN). Ejercicio 2011 y comparativa respecto a 2010 (en miles de euros)

ENTE RECEPTOR	TRANSF. CORR.	TRANSF. CAPITAL	TOTAL TRANSF.	VARIAC. (%)	TOTAL 2010-11	
					MILES €	(%)
Servicio Aragonés de Salud	1.875.466	24.280	1.899.746	83%	163.545	9%
Instituto Aragonés de Servicios Sociales	283.666	4.000	287.666	13%	-37.127	-11%
Instituto Aragonés de Empleo	32.325	1.602	33.927	1%	-17.477	-34%
Instituto Aragonés de la Juventud	6.059	434	6.493	0%	-721	-10%
Instituto Aragonés de la Mujer	3.649	25	3.674	0%	-133	-3%
TRANSF. A OO.AA. ELIMINADAS EN CONSOLIDACIÓN	2.201.165	30.341	2.231.506	97%	108.087	5%
Instituto Aragonés del Agua	13.460	18.512	31.972	2%	-6.735	-17%
E.P. Aragonesa de Servicios Telemáticos	7.054	3.411	10.465	1%	-1.751	-14%
Centro de Investig. y Tecn. Agroalimentaria	8.237	1.447	9.684	0%	195	2%
Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud	3.984	2.389	6.373	0%	-730	-10%
Instituto Aragonés de Gestión Ambiental	1.432	452	1.884	0%	-699	-27%
Agencia de Calidad y Prosp. Universitaria	444	15	459	0%	-18	-4%
Banco de Sangre y Tejidos	174	75	249	0%	-429	-63%
TRANSF. A EDP ELIMINADAS EN CONSOLIDACIÓN	34.785	26.301	61.086	3%	-10.167	-14%
TOTAL TRANSF. ELIMINADAS EN CONSOLIDACIÓN	2.235.950	56.642	2.292.592	100%	97.920	4%
IMPORTANCIA RELATIVA (%)	98%	2%	100%			

Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Generales 2010 y 2011

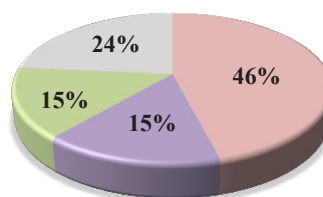
Nota 1: Los valores de importancia relativa no se calculan sobre el total de transferencias brutas, sino sólo sobre el subtotal que conforman aquellas que son eliminadas tras efectuar la consolidación.

TRANSF. A OO.AA. Y A EDP ELIMINADAS EN CONSOLIDACIÓN



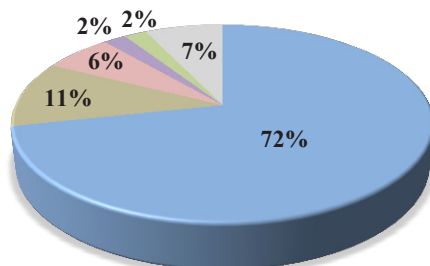
■ Transf. al SALUD ■ Transf. al IASS ■ Resto

TRANSF. AL EXTERIOR



■ Transf. a la Univ. Zaragoza ■ Transf. a la CARTV
■ Fondo de Inv. en Teruel ■ Resto

TOTAL PRINCIPALES PERCEPTORES DE TRANSF. BRUTAS



■ Transf. al SALUD
■ Transf. al IASS
■ Transf. a la Univ. Zaragoza
■ Transf. a la CARTV
■ Fondo de Inv. en Teruel
■ Resto

El grueso de todas estas transferencias presenta naturaleza corriente (98%) y tiene como destinatarios principales a dos organismos autónomos, representando cada uno de los restantes entes un peso relativo individual inferior al 3% del total. En particular, destacan las transferencias al Servicio Aragonés de Salud (1.899,74 millones de euros, el 83% del total), como ente encargado de la gestión y provisión de la asistencia sanitaria, y las transferencias al Instituto Aragonés de Servicios Sociales (287,66 millones de euros, el 13% del total), que gestiona distintas áreas sociales como las de atención a la infancia y adolescencia, a personas mayores, a discapacitados y a personas dependientes, entre muchas otras.

El conjunto de entes vinculados a la Administración de la CA con los que se consolida contablemente aumentó las transferencias recibidas en un 4% (97,92 millones de euros) frente al ejercicio anterior. Esta variación se explica por el aumento de 163,54 millones de euros en las transferencias recibidas por el organismo autónomo Salud (como consecuencia del suplemento de crédito por importe de 220,70 millones comentado en el apartado 3.1 de este informe), mientras que hubo disminuciones en el resto de entes (salvo en el Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria). Las principales reducciones se produjeron en el Instituto Aragonés de Servicios Sociales y en el Instituto Aragonés de Empleo, con caídas del 11% y del 34% respectivamente (37,12 y 17,47 millones de euros menos).

Las transferencias a otros entes no incluidos en el perímetro de consolidación (transferencias netas), tanto pertenecientes al sector público autonómico aragonés (receptores del 98% del total), como no pertenecientes (2% restante), se desglosan en el cuadro número 6. Atendiendo a su naturaleza, el 70% se destina a financiar gastos corrientes y el 30% a inversiones.

Cuadro nº 6: Transferencias (netas) a otros entes vinculados y no vinculados, no incluidos en el perímetro de consolidación (ORN). Ejercicio 2011 y comparativa con 2010 (en miles de euros)

ENTE RECEPTOR	TRANSE. CORR.	TRANSE. CAPITAL	TOTAL TRANSE.	VARIAC. TOTAL 2010-11 (%)	VARIAC. TOTAL 2010-11	
					MILES €	(%)
Universidad de Zaragoza	155.457	10.563	166.020	46%	-1.054	-1%
Corporación Aragonesa de Radio y Televisión	55.355	-	55.355	15%	-1.100	-2%
Fondo de Inversiones en Teruel	-	54.650	54.650	15%	1.350	3%
Instituto Aragonés de Fomento	2.301	20.079	22.380	6%	-2.903	-11%
Consorcio Sanitario Aragonés Alta Resolución	19.929	800	20.729	6%	-1.138	-5%
Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón	-	11.819	11.819	4%	-4.259	-26%
Corporación Empresarial Pública de Aragón	1.000	3.500	4.500	1%	-4.518	-50%
Sociedad de Infraestructuras Rurales Aragonesas	1.153	3.200	4.353	1%	-290	-6%
Sociedad de Promoción y Gestión del Turismo Aragonés	1.214	2.742	3.956	1%	-2.587	-40%
Instituto Tecnológico de Aragón	1.982	-	1.982	1%	-1.934	-49%
Otros entes del sector público de la CA	4.871	1.682	6.553	2%	-2.529	-28%
TRANSE. A ENTES DEL SECTOR PÚBLICO CA	243.262	109.035	352.297	98%	-20.962	-6%
RENFE	3.674	-	3.674	1%	-1.526	-29%
Otros entes	4.067	840	4.907	1%	-5.303	-52%
TRANSE. A OTROS ENTES	7.741	840	8.581	2%	-6.829	-44%
TOTAL TRANSFERENCIAS NETAS	251.003	109.875	360.878	100%	-27.791	-7%
IMPORTANCIA RELATIVA (%)	70%	30%	100%			

Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Generales 2010 y 2011

Del conjunto de entes del Sector Público de la CA, destacan las aportaciones a la Universidad de Zaragoza (46%), entre las que se incluye la transferencia básica de funcionamiento (142,21 millones de euros), así como otras de carácter específico (23,80 millones de euros). Le siguen en importancia las destinadas a cubrir los gastos corrientes de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (55,35 millones de euros, el 15% del total) y las subvenciones de capital del Fondo de Inversiones en Teruel (54,65 millones de euros, el 15% del total). Este fondo es gestionado en su mayor parte por el Instituto Aragonés de Fomento, cuarto receptor por orden de importancia (22,38 millones de euros, el 6% del total). Una parte muy significativa de los fondos que recibe el Instituto Aragonés de Fomento como transferencia del Fondo de Inversiones de Teruel se destinan, a su vez, a la concesión de subvenciones y ayudas a terceros.

Las transferencias a todos estos entes se redujeron frente a los valores reconocidos en el ejercicio 2010, a excepción del Fondo de Inversiones en Teruel, que se incrementó en 1,35 millones de euros. En términos absolutos, la disminución recae principalmente en las transferencias a la Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón y a la Corporación Empresarial Pública de Aragón (4,25 y 4,51 millones de euros menos, respectivamente).

A nivel agregado, el colectivo de transferencias a entes no pertenecientes al Sector Público autonómico es poco relevante (8,58 millones de euros, habiéndose reducido un 44% frente al ejercicio anterior), destacando exclusivamente el Convenio con la sociedad pública Renfe para la prestación de servicios ferroviarios regionales (3,67 millones de euros, el 1% del total). El resto (4,90 millones de euros) lo conforman otros 28 subconceptos presupuestarios de importe variable (la mayor parte, inferiores a 100 miles de euros).

3.2.4. Análisis de subvenciones por importe

Los cuadros números 7 y 8 siguientes recogen las líneas de subvenciones corrientes y de capital más significativas atendiendo a su importe (más de 10 millones de euros en obligaciones reconocidas).

Cuadro nº 7: Líneas de subvenciones corrientes más significativas por importe. Ejercicio 2011 y comparativa respecto a 2010 (en miles de euros)

SECCIÓN	SUBVENCIONES CORRIENTES	ORN	(%)	VARIAC. TOTAL 2010-11	
				MILES €	(%)
14	Política agraria comunitaria	474.505	36%	-2.122	0%
52	Farmacia - recetas médicas	365.889	28%	-36.294	-9%
53	Prestaciones económicas ley de la dependencia	98.141	8%	-19.763	-17%
18	Educación infantil y primaria: enseñanza concertada	70.152	5%	4.512	7%
18	Educación secundaria: enseñanza concertada	66.350	5%	1.280	2%
53	Ingreso aragonés de inserción	14.985	1%	5.060	51%
51	Plan de formación e inserción profesional	10.619	1%	279	3%
51	Contratación de desempleados por corp. locales	10.579	1%	375	4%
11	Fondo de cooperación municipal	10.447	1%	-8.788	-46%
53	Servicios sociales de base (convenios con EE.LL.)	10.187	1%	6	0%
SUBVENCIONES CORRIENTES > 10.000 MILES EUROS		1.131.854	87%	-55.455	-5%
TOTAL SUBVENCIONES CORRIENTES		1.303.190	100%		

Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Generales 2010 y 2011

Al igual que en ejercicios precedentes, el grueso de las subvenciones corrientes viene constituido por un total de 5 líneas que representan el 82% del total: ayudas de política agraria comunitaria (474,50 millones de euros), gasto farmacéutico por recetas médicas (365,88 millones de euros), prestaciones económicas de la ley de la dependencia (98,14 millones de euros) y gasto de la enseñanza concertada primaria (70,15 millones de euros) y secundaria (66,35 millones de euros). Estas dos últimas registraron aumentos moderados de gasto respecto a 2010 (5,79 millones de euros más), sucediendo lo contrario con las líneas de gasto farmacéutico y de ayudas a la dependencia (36,29 y 19,76 millones de euros menos).

El resto de partidas de naturaleza corriente que superaron los 10 millones de euros presentan una importancia relativa del 1%, y en su mayor parte fueron concedidas por organismos autónomos. Las variaciones más destacables son el aumento en 5,06 millones de euros de las ayudas del ingreso aragonés de inserción (51%) y la reducción del Fondo de Cooperación Municipal de 8,78 millones de euros (-46%).

Cuadro nº 8: Líneas de subvenciones de capital más significativas por importe. Ejercicio 2011 y comparativa respecto a 2010 (en miles de euros)

SECCIÓN	SUBVENCIONES DE CAPITAL	ORN	(%)	VARIAC. TOTAL 2010-11	
				MILES €	(%)
26	Traspaso de funciones y servicios a Comarcas	41.505	14%	-8.207	-17%
14	Primas seguros agrarios	18.367	6%	4.106	29%
14	Medidas agroambientales	14.978	5%	-6.222	-29%
14	Modernización de explotaciones	14.049	4%	-1.236	-8%
14	Modernización de regadíos	13.134	4%	-2.250	-15%
14	Programa LEADER 2007-2013	12.454	4%	-2.028	-14%
30	Desarrollo alternativo Comarcas Mineras (Plan MINER)	14.916	5%	-15.095	-50%
26	Financiación de invers. supramunicipales en Comarcas	11.809	4%	-2.014	-15%
13	Plan Vivienda 2009-2012 (Plan RENOVE edificios)	11.074	4%	6.822	160%
14	Apoyo a industrias agroalimentarias	10.692	4%	-7.468	-41%
TOTAL SUBVENCIONES CAPITAL > 10.000 MILES EUROS		162.978	54%	-33.592	-17%
TOTAL SUBVENCIONES DE CAPITAL		304.541	100%		

Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Generales 2010 y 2011

En las líneas de subvenciones de capital de más de 10 millones de euros destacan por su importancia las subvenciones por traspaso de funciones y servicios a las comarcas (41,50 millones de euros). Las otras 9 líneas registraron valores comprendidos entre los 10,69 y los 18,36 millones de euros, de las que 6 fueron gestionadas por el Departamento de Agricultura y Alimentación (en su mayoría financiadas por Fondos Europeos).

Respecto al ejercicio anterior, son destacables los incrementos en las ayudas del plan Renove de edificios (682 millones de euros) y en las de primas de seguros agrarios (4,10 millones de euros). El resto de subvenciones de capital registró descensos de distinta intensidad, destacando la reducción en las ayudas del Plan Miner (-15,09 millones de euros).

3.2.5. Análisis de subvenciones y transferencias nominativas

Existen 85 partidas presupuestarias (líneas de subvención) que asignan nominativamente créditos de transferencias y subvenciones a beneficiarios, específica e individualmente identificados, todas ellas consignadas en el presupuesto de la Administración de la CA. El importe total de estos créditos nominativos ascendió a 2.574,27 millones de euros, de los que el 96% (2.473,58 millones de euros) presentaba naturaleza corriente.

En el cuadro número 9 se identifican las subvenciones y transferencias nominativas incluidas en los capítulos 4 y 7, señalando su importancia relativa sobre el total de gasto reconocido en el presupuesto de la Administración de la CA (presupuesto individual).

Cuadro nº 9: Subvenciones y transferencias nominativas (ORN). Ejercicio 2011 (en miles de euros)

CONCEPTO	SUBVS. Y TRANSF. NOMINATIVAS		TOTALES ADMÓN. CA	PESO RELAT. NOM. / TOT.
	Nº SUBCONCEPTOS NOMINATIVOS	IMPORTE		
Subvenciones corrientes	20	5.113	711.538	1%
Transferencias corrientes	39	2.468.473	2.481.709	99%
TOTAL CAP. 4 ADMÓN. CA	59	2.473.586	3.193.247	78%
Subvenciones de capital	4	225	300.424	0%
Transferencias de capital	22	100.464	166.516	60%
TOTAL CAP. 7 ADMÓN. CA	26	100.689	466.940	22%
TOTAL CAPS. 4 y 7 ADMÓN. CA	85	2.574.275	3.660.187	70%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Nota: En el número de subconceptos nominativos sólo se incluyen los correspondientes a la Administración de la CA en los que se comprometieron y gastaron créditos (existen otros 7 subconceptos sin ejecución presupuestaria).

Casi la totalidad de las partidas que asignan nominativamente créditos se corresponden con el agregado de transferencias, siendo residuales las subvenciones nominativas concedidas en base al art. 22.2.a de la LGS. En particular, son nominativas el 99% del total de las transferencias corrientes y el 60% de las transferencias de capital, destinadas a atender gastos de funcionamiento y de realización de inversiones por parte de entes del sector público autonómico, y cuyo detalle se recoge en los cuadros números 5 y 6 del epígrafe 3.2.3 de este informe, en los que destacan las transferencias al Salud (1.899,74 millones de euros), al IASS (287,66 millones de euros) y a la Universidad de Zaragoza (165,94 millones de euros).

Las subvenciones y transferencias de carácter nominativo destinadas a otros entes no incluidos en el sector público autonómico no se consideran conjuntamente significativas (6,28 millones de euros, que representa un 0,3% del total consolidado de los capítulos 4 y 7). De este importe, 3,67 millones de euros corresponden a la subvención de explotación incluida en el convenio con Renfe que figura en el cuadro número 6 del epígrafe 3.2.3).

3.2.6. Análisis de subvenciones por artículos

El destino de las subvenciones concedidas por las entidades incluidas en el perímetro de consolidación, según artículos de la clasificación económica, queda reflejado en el cuadro número 10 siguiente.

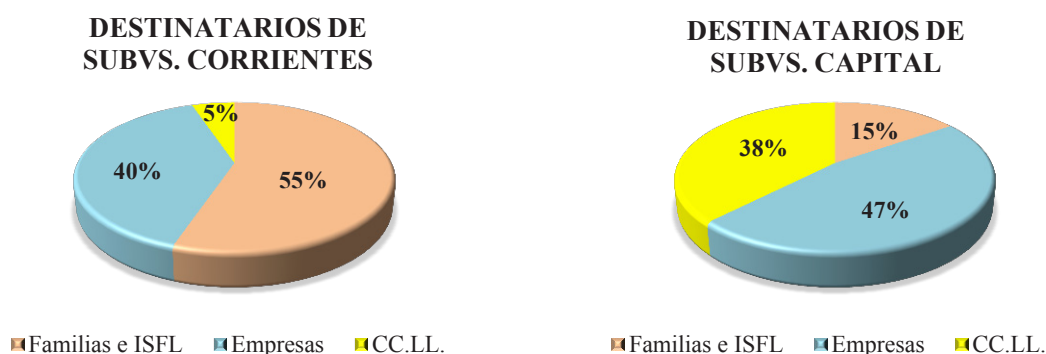
Cuadro nº 10: Destino de las subvenciones concedidas (ORN). Ejercicio 2011 (en miles de euros)

ARTÍCULO	SUBVS. CORR.	SUBVS. CAPITAL	TOTAL SUBVS.	VARIAC. TOTAL 2010-11 (%)	VARIAC. TOTAL 2010-11 MILES € (%)	
A Familias e Instituciones sin Fines de Lucro (ISFL)	719.741	46.758	766.499	48%	-87.377	-10%
A Empresas Privadas	515.864	143.228	659.092	41%	-44.636	-6%
A Corporaciones Locales	67.488	114.555	182.043	11%	-76.362	-30%
A la Admón. General del Estado y otros entes	97	-	97	0%	-1.527	-94%
TOTAL	1.303.190	304.541	1.607.731	100%	-209.902	-12%
IMPORTANCIA RELATIVA (%)	81%	19%	100%			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Los resultados obtenidos permiten constatar que las familias e instituciones sin fines de lucro son los principales destinatarios de ayudas (48%) junto a las empresas (41%). Del total de subvenciones corrientes, hacia ambos colectivos se canalizaron el 95% de las mismas; mientras que de las subvenciones de capital, las Corporaciones Locales obtuvieron el 38% y las empresas el 47%, concentrando entre ambas el 85% del total.

Todos los artículos experimentaron descensos en las subvenciones recibidas respecto al ejercicio anterior, destacando en términos absolutos las reducciones en aquellas destinadas a Familias e Instituciones sin Fines de Lucro (87,37 millones de euros menos) y a Corporaciones Locales (76,36 millones de euros menos).



3.3. ÁMBITO DE FISCALIZACIÓN Y DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA

3.3.1. Ámbito de fiscalización

Las pruebas de fiscalización sobre los capítulos 4 y 7 se han centrado, por una parte, en comprobaciones de alcance general sobre las líneas de subvenciones y transferencias y procedimientos de concesión y, por otra parte, en comprobaciones específicas sobre una muestra representativa de expedientes de las subvenciones concedidas por los distintos departamentos que componen la Administración de la CA, así como por sus organismos autónomos y entidades de Derecho público adscritos.

3.3.2. Correcciones sobre las poblaciones de subvenciones y transferencias

En virtud de los principios de auditoría única, economía y eficiencia, la selección de las líneas para la realización de pruebas en detalle se ha realizado una vez analizado el riesgo y el grado de control al que está sometida cada una de ellas, coordinando los trabajos de fiscalización de la propia Cámara de Cuentas de Aragón (en base al plan anual de fiscalización), con los efectuados por otros órganos de control (ya sean propios de las entidades fiscalizadas o se trate de órganos externos), tal como se explica en el apartado 1.3 de este informe.

Para ello, se ha procedido a depurar la población total del presupuesto de gastos consolidado de los capítulos 4 y 7, eliminando las líneas de subvenciones y transferencias que se indican a continuación por los motivos que igualmente se indican:

— Se excluyen todas las transferencias destinadas a financiar gastos de funcionamiento o inversiones en entes del sector público autonómico, dado que la ejecución del gasto en que se materializan dichas transferencias han sido objeto de fiscalización en el informe de la Cuenta General correspondiente al ejercicio 2011.

— Se excluyen las subvenciones y transferencias destinadas a la Universidad de Zaragoza, ente que también es objeto de fiscalización en un informe específico relativo al ejercicio 2011.

— Se excluyen todas aquellas subvenciones financiadas con fondos procedentes de la Unión Europea. Estas líneas de ayuda ya están sometidas a diversos niveles de control exigidos tanto por los reglamentos comunitarios como por la normativa nacional y autonómica, que son ejecutados por los propios órganos gestores de las ayudas, por las autoridades de auditoría (Intervención General de la Administración del Estado e Intervención General de la CA) y por las instituciones comunitarias (Comisión Europea y Tribunal de Cuentas Europeo).

— Los anexos 2 y 3 al presente informe recogen un resumen de las principales incidencias que se extraen de los informes de control financiero realizados por la Intervención General de la CA sobre beneficiarios del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder) y del Fondo Social Europeo (FSE), que han sido remitidos a la Cámara de Cuentas.

— Las ayudas de la Política Agraria Comunitaria (474,50 millones de euros) tampoco son objeto de fiscalización expresa en el presente informe. Dada su especial transcendencia, se incorpora en el anexo 4 las principales conclusiones del informe sobre la certificación de la Cuenta del Organismo Pagador del Feaga-Feader correspondiente al ejercicio 2011, emitido por la Intervención General de la CA, que permite formarse una opinión global sobre el conjunto de estas ayudas.

— Se excluyen todas aquellas líneas que ya fueron fiscalizadas en el Informe de la Cuenta General 2010.

Tras la realización de los ajustes anteriores, las poblaciones corregidas de los capítulos 4 y 7 quedan reducidas, respectivamente, a un total de 243 y 116 subconceptos presupuestarios, con obligaciones reconocidas por importes totales de 698.742 y 219,23 millones de euros. En síntesis, quedan reflejadas en los cuadros números 11 y 12 siguientes:

Cuadro nº 11: Determinación de la población corregida de subvenciones y transferencias corrientes (ORN Capítulo 4). Detalle por secciones (en miles de euros)

CAPÍTULO 4	CONSOLIDACIÓN			CORRECCIONES SOBRE POBLACIÓN INICIAL				TOTAL POBLACIÓN CORREGIDA PARA MUESTRA (CAP. 4)
	AGREGACIÓN BRUTA		TOTAL PTO. GASTOS CONSOLID.	TRANSF. Y SUBVS. A OTROS ENTES S.P. AUTONÓMICO		LÍNEAS COFINANC. FONDOS UE	LÍNEAS FISCALIZ. EN INFORME CTA GRAL 2010	
	(ADMÓN. CA + OO.AA. + EDP CONSOLID.)	PARTIDAS ELIMINADAS EN CONSOLID.		TRANSF. Y SUBVS. A LA UNIV. ZGZA.	LÍNEAS SUBVS. A LA UNIV. ZGZA.			
01 Cortes	1.749	-	1.749	-	-	-	-	1.749
02 Presidencia Gob.	163	-	163	-	-	-	-	163
04 Vicepresid. Gob	562	-	562	-	20	-	-	542
09 CESA	47	-	47	-	-	-	-	47
10 Presidencia	59.436	807	58.629	55.355	43	-	-	3.231
11 Pol. Terr., Just. e Int.	16.714	-	16.714	-	100	-	-	16.614
12 Ec., Hac. y Emp.	38.590	32.236	6.354	2.765	-	427	-	3.162
13 O.P. Urb. y Tptes.	12.259	-	12.259	412	-	-	2.926	8.921
14 Agric. y Alim.	478.890	-	478.890	1.153	40	475.567	-	2.130
15 Ind. Com. y Tur.	7.750	-	7.750	1.764	-	-	-	5.986
16 Salud y Cons.	1.905.757	1.878.307	27.450	19.929	-	-	-	7.521
17 Cienc., Tecn. y Univ.	184.329	15.736	168.593	4.356	153.754	6.981	-	3.502
18 Educ., Cult. y Dep.	168.356	-	168.356	1.989	-	1.983	-	164.384
19 Medio Ambiente	15.444	14.893	551	-	-	-	-	551
20 Serv. Soc. y Fam.	296.608	292.987	3.621	-	-	1.479	-	2.142
26 Admones Comarc.	6.594	-	6.594	-	-	-	-	6.594
51 INAEM	91.173	-	91.173	55	1.420	21.786	-	67.912
52 SALUD	366.337	445	365.892	-	-	-	-	365.892
53 IASS	136.394	-	136.394	-	-	2.561	98.142	35.691
54 IAMU	1.216	-	1.216	-	-	345	-	871
55 IAJU	492	-	492	-	-	-	-	492
72 IAA	333	-	333	-	-	-	-	333
73 IACS	655	540	115	20	80	-	-	15
74 CITA	23	-	23	-	-	-	-	23
76 ABST	274	-	274	-	-	-	-	274
TOTAL	3.790.145	2.235.951	1.554.194	87.798	155.457	511.129	101.068	698.742

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Cuadro nº 12: Determinación de la población corregida de subvenciones y transferencias de capital (ORN Capítulo 7). Detalle por secciones (en miles de euros)

CAPÍTULO 7	CONSOLIDACIÓN			CORRECCIONES SOBRE POBLACIÓN INICIAL				TOTAL POBLACIÓN CORREGIDA PARA MUESTRA (CAP. 7)
	AGREGACIÓN BRUTA (ADMÓN CA + OO.AA. + EDP CONSOLID.)	PARTIDAS ELIMINADAS EN CONSOLID.	TOTAL PTO. GASTOS CONSOLID.	TRANSF. Y SUBVS. A OTROS ENTES VINCULADOS Y NO CONSOLID.	TRANSF. Y SUBVS. A LA UNIV. ZGZA.	LÍNEAS COFINANC. FONDOS UE	LÍNEAS FISCALIZ. EN INFORME CTA GRAL 2010	
SECCIÓN								
02 Presidencia Gob.	20	-	20	-	-	-	-	20
04 Vicepresid. Gob	170	-	170	-	-	-	-	170
10 Presidencia	1.000	-	1.000	-	-	-	1.000	-
11 Pol. Terr., Just. e Int.	5.940	1.601	4.339	-	-	-	3.678	661
12 Ec., Hac. y Emp.	4.593	-	4.593	-	-	-	584	4.009
13 O.P. Urb. y Tptes.	48.540	-	48.540	1.600	-	-	37.053	9.887
14 Agric. y Alim.	129.347	-	129.347	3.200	-	84.511	-	41.636
15 Ind. Com. y Tur. (*)	45.172	-	45.172	2.741	-	9.000	2.641	30.790
16 Salud y Cons.	27.545	26.745	800	800	-	-	-	-
17 Cienc., Tecn. y Un.	16.892	4.873	12.019	-	10.563	-	-	1.456
18 Educ., Cult. y Dep.	6.368	-	6.368	147	-	-	-	6.221
19 Medio Ambiente	42.483	18.964	23.519	-	-	16.935	-	6.584
20 Serv. Soc. y Fam.	11.255	4.459	6.796	-	-	-	-	6.796
26 Admones Comarc.	53.548	-	53.548	-	-	-	-	53.548
30 Div. Dptos.	74.068	-	74.068	3.500	-	-	14.916	55.652
51 INAEM	329	-	329	-	-	-	-	329
52 SALUD	664	-	664	-	-	-	-	664
53 IASS	773	-	773	-	-	-	-	773
54 IAMU	19	-	19	-	-	-	-	19
72 IAA	2.331	-	2.331	-	-	-	2.311	20
TOTAL	471.057	56.642	414.415	11.988	10.563	110.446	62.183	219.235

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

3.3.3. Determinación de la muestra

Partiendo de los datos de población corregida, la selección de la muestra de líneas concretas de subvenciones y transferencias para su fiscalización se efectúa atendiendo a los siguientes criterios:

- Importe de las obligaciones reconocidas.
- Porcentaje de ejecución presupuestaria (obligaciones reconocidas/créditos definitivos), seleccionando alguna de las líneas en las que se observe baja ejecución presupuestaria.
- Posible vinculación existente entre subvenciones de idéntica naturaleza gestionadas por el mismo o distintos departamentos.
- Se garantiza que la muestra contenga, al menos, una línea de ayuda gestionada por cada uno de los departamentos de la Administración de la CA o de alguno de sus entes adscritos.
- En aquellos en los que la población corregida contiene pocas líneas y ninguna destaca por importe respecto a las demás, la selección se efectúa de forma aleatoria.

En conjunto, se han seleccionado para su revisión 20 líneas de subvenciones y transferencias, agrupadas en 27 subconceptos presupuestarios, cuyo detalle se ofrece en el cuadro número 13. La muestra incluye ayudas gestionadas directamente por 8 departamentos, así como por la sección 26, Administraciones Comarcales, la sección 30, Diversos Departamentos, y dos líneas gestionadas por los organismos autónomos Salud e IASS.

Cuadro nº 13: Muestra de subvenciones y transferencias seleccionadas por la Cámara de Cuentas. Ejercicio 2011 (obligaciones del presupuesto de gastos, en

SECCIÓN (DEPARTAMENTO)	ÓRGANO GESTOR	DENOMINACIÓN SUBCONCEPTO	ORN	CRITERIO SELECCIÓN	REFERENCIA ANÁLISIS
Presidencia	Secret. Gral. Técnica	Candidatura Juegos Olímpicos Zaragoza Pirineos 2022	100	d) , e)	Epígrafe 3.4.1
Política Territ., Justicia e Interior	DG de Admón. Local	Fondo Cooperación Municipal	10.447	c)	Epígrafe 3.4.3
		Fomento del Asociacionismo Municipal	260	c)	Epígrafe 3.4.4
		Fondo de Cooperación Local y Comarcal	115	c)	Epígrafe 3.4.5
Educación, Cultura y Deporte	DG de Admón. Educ.	Convenios Educación Infantil con Corp. Locales	11.465	b), c)	Epígrafe 3.4.15
		Educación Infantil y Primaria: Enseñanza Concertada	70.152	a)	Epígrafe 3.4.16
Ind. Com. y Tur.	Secret. Gral. Técnica	Actividades del Instituto Aragonés de Fomento	2.301	e)	Epígrafe 3.4.12
Admones. Comarcales	Serv. Adms. Comarc.	Fondo de Gastos de Personal	5.663	c)	Epígrafe 3.4.2.2
		Manten. y funcion. inversiones supramunicipales	931	c)	Epígrafe 3.4.2.3
Sanidad y Consumo	SALUD	Farmacia- Recetas médicas	365.889	a)	Epígrafe 3.4.8
Servicios Sociales y Fam.	IASS	Ingreso Aragonés de Inserción	14.985	a)	Epígrafe 3.4.9
SUBTOTAL MUESTRA SELECCIONADA SUBVS. Y TRANSF. CORRIENTES (CAPÍTULO 4)			482.308		
Política Territ., Justicia e Interior	DG de Admón. Local	Fondo de Cooperación Local y Comarcal	199	c)	Epígrafe 3.4.5
		Convenios con las ciudades de Huesca y Teruel	1.200	c)	Epígrafe 3.4.6
Economía, Hac. y Empleo	DG de Prom. Econ.	Infraestructuras Municipales (Fomento del desarrollo local)	1.596	c)	Epígrafe 3.4.7
Obras Públicas, Urb. y Tptes.	DG Viv. y Rehab.	Urbanización de suelo para vivienda protegida	4.052	a), d)	Epígrafe 3.4.13
Agricultura y Alimentación	DG Desarrollo Rural	Proyecto Piloto Desarrollo Sostenible Medio Rural	523	c)	Epígrafe 3.4.10
		Desarrollo sostenible del medio rural	170	c)	Epígrafe 3.4.10
Ind. Com. y Tur.	Secret. Gral. Técnica	Transferencia I.A.F. Inversiones	20.079	e)	Epígrafe 3.4.12
Ciencia, Tecn. y Universidad	DG Tecn. Soc. Inform.	Apoyo despliegue telecomunicaciones en banda ancha	206	d) , e)	Epígrafe 3.4.14
		Convenios con EE.LL. Desarrollo Sostenible	4.666	b) , c)	Epígrafe 3.4.10
Medio Ambiente	DG Desarr. Sost. y Biod.	Programa Desarrollo Rural Sostenible	185	b) , c)	Epígrafe 3.4.10
		Programa Piloto Desarrollo Rural Sostenible	57	b) , c)	Epígrafe 3.4.10
		Traspaso de Funciones y Servicios	41.505	a)	Epígrafe 3.4.2.1
Admones. Comarcales	Serv. Admones. Comarc.	Financiación de inversiones supramunicipales	11.809	c)	Epígrafe 3.4.2.3
		Puesta marcha y Func. organ. y activ. de comarcas	234	c)	Epígrafe 3.4.2.4
Diversos Dptos.	DG de Prom. Econ.	Fondo de Inversiones en Teruel	58.150	a)	Epígrafe 3.4.11
SUBTOTAL MUESTRA SELECCIONADA SUBVS. Y TRANSF. DE CAPITAL (CAPÍTULO 7)			144.631		
TOTAL MUESTRA SELECCIONADA			626.939		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Criterios de selección:

- Importe de las obligaciones reconocidas
- Bajo porcentaje de ejecución presupuestaria (obligaciones reconocidas / créditos definitivos)
- Posible vinculación existente entre subvenciones de idéntica naturaleza gestionadas por el mismo o por distintos departamentos
- Garantía de que la muestra contenga, al menos, una línea de ayuda gestionada por cada uno de los departamentos de la Administración de la CA o de alguno de sus entes adscritos
- Selección aleatoria

Tanto en la población corregida como en la muestra seleccionada se incluyen las transferencias corrientes y de capital del Departamento de Industria, Comercio y Turismo al Instituto Aragonés de Fomento (IAF), que ascienden a 2,30 millones de euros en capítulo 4 y 20.079 en capítulo 7. Su inclusión se motiva en que el 99% la actividad que realiza el IAF es el fomento de la actividad económica, y que ésta se canaliza precisamente a través de la concesión de subvenciones y ayudas a terceros, siendo en el presente informe de fiscalización donde procede efectuar dicho análisis.

Cuadro nº 14: Cobertura de la muestra sobre población corregida y sobre el total consolidado (en miles de euros)

CONCEPTO	SUBVS. Y	SUBVS. Y	TOTAL
	TRANSF. CORR.	TRANSF. CAPITAL	
Muestra fiscalizada	482.308	144.631	626.939
Total población corregida	698.742	219.234	917.976
COBERTURA DE LA MUESTRA SOBRE POBLACIÓN CORREGIDA (%)	69%	66%	68%
Total capítulos 4 y 7 consolidados	1.554.194	414.415	1.968.609
COBERTURA DE LA MUESTRA SOBRE POBLACIÓN TOTAL (%)	31%	35%	32%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

La cobertura de la muestra sobre las poblaciones corregidas alcanza el 68,3% del total de subvenciones y transferencias concedidas (69% en subvenciones y transferencias corrientes y 66% en subvenciones y transferencias de capital). La cobertura sobre la población total consolidada alcanza el 31,8% (31% en subvenciones y transferencias corrientes y 34,9% en subvenciones y transferencias de capital), cumpliéndose el límite mínimo del 20% fijado por las Cortes de Aragón dentro de las prioridades en el Programa de fiscalización de la Cámara de Cuentas para el ejercicio 2012.

3.4. MUESTRA DE LAS SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS FISCALIZADAS

3.4.1. Aportación al consorcio «Candidatura JJ.OO. Zaragoza - Pirineos 2022»

El objeto de fiscalización es la aportación inicial efectuada por el Gobierno de Aragón (a través del Departamento de Presidencia), por un importe de 100 miles de euros.

El detalle de ejecución presupuestaria del ejercicio 2011 es el siguiente:

Cuadro nº 15: Aportación al consorcio “Candidatura Juegos Olímpicos Zaragoza-Pirineos 2022”, gestionada por la SGT del Departamento de Presidencia (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
10010/1211/440107/91002	Empresas y entes públicos	0	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

El consorcio «Candidatura Juegos Olímpicos Zaragoza-Pirineos 2022» se crea mediante convenio de colaboración suscrito el 4 de mayo de 2010 por cinco administraciones públicas (Ayuntamientos de Zaragoza, de Huesca y de Jaca, Diputación Provincial de Huesca y Gobierno de Aragón). El objeto de esta entidad pública de carácter asociativo y naturaleza voluntaria consistía en la elaboración de la candidatura Zaragoza-Pirineos 2022 para celebrar unos Juegos Olímpicos de invierno.

En la sesión constitutiva del Consejo Rector del consorcio, celebrada el 27 de mayo de 2010, se acordó proceder a la aportación inicial de 286 miles de euros en la proporción establecida en el art. 16 de los estatutos. El detalle de las aportaciones es el siguiente:

Cuadro nº 16: Aportaciones iniciales a cargo de las entidades consorciadas

ADMINISTRACION CONSORCIADA	% DE PARTICIPACIÓN EN LOS PRPTOS. DE GASTOS	APORT. INICIALES (MILES DE €)
Ayuntamiento de Zaragoza	35%	100
Gobierno de Aragón	35%	100
Ayuntamiento de Jaca	10%	29
Ayuntamiento de Huesca	10%	29
Diputación Provincial de Huesca	10%	29
TOTAL	100%	287
Ajustes por redondeo		1
TOTAL AJUSTADO		286

Fuente: Elaboración propia partiendo de datos facilitados por el Dpto. de Presidencia

El presupuesto estimado del consorcio en el ejercicio 2011 ascendía a 877 miles de euros, incluyendo la previsión de financiación obtenida a través de un contrato de patrocinio publicitario con una empresa privada. La parte principal de este gasto se destinó a la publicación de un concurso de ideas para la creación del logotipo del consorcio y la licitación de dos contratos de servicios y asistencia técnica: uno para analizar los requerimientos de las sedes de competición olímpicas y de las instalaciones de soporte necesarias (100 miles de euros), y otro para la realización de estudios, análisis e informes técnicos relacionados con la candidatura (530 miles de euros).

El Consejo Rector del consorcio acordó su disolución por mayoría absoluta de sus miembros el 7 de noviembre de 2011, tras la renuncia de la capital aragonesa a liderar el proyecto, transcurrido un año y medio desde su constitución. En el mismo acuerdo se procede a designar a los integrantes de la comisión liquidadora, se rescinden los contratos de trabajo del personal y se resuelve el contrato de patrocinio firmado. También se dejan sin efectos los dos contratos administrativos licitados.

Entre 2010 y 2011, el consorcio había reconocido y pagado obligaciones presupuestarias por un importe total de 332 miles de euros para atender su gasto de personal y de bienes corrientes y servicios. Una vez deducidos estos gastos del total de derechos liquidados (404 miles de euros), se procede al reparto de los fondos líquidos sobrantes (72 miles de euros) entre los entes consorciados en proporción a sus participaciones, correspondiendo al Gobierno de Aragón un total de 25 miles de euros (ver cuadro número 17).

Cuadro nº 17: Ingresos y gastos del consorcio "Candidatura Juegos Olímpicos Zaragoza-Pirineos 2022" desde su constitución hasta su liquidación. Reparto de fondos tras la liquidación

CONCEPTO	IMPORTE (MILES DE €)
Obligaciones reconocidas y pagadas en 2010	99
Obligaciones reconocidas y pagadas en 2011	233
TOTAL GASTO RECONOCIDO Y PAGADO	332
Aportaciones iniciales al consorcio	286
Ingresos por patrocinio y otros ingresos	118
TOTAL INGRESOS POR DERECHOS LIQUIDADOS	404
FONDOS LÍQUIDOS SOBRANTES	72
LIQUIDACIÓN CORRESPONDIENTE AL GOBIERNO DE ARAGÓN (35%)	25

Fuente: Elaboración propia partiendo de datos facilitados por el Dpto. de Presidencia

Como resultado de la fiscalización realizada se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

– Teniendo en cuenta que el acuerdo que fija las aportaciones iniciales al consorcio se adoptó el 27 de mayo de 2010, la tramitación y aprobación de los presupuestos de la CA para el ejercicio 2011 debió haber incluido una partida específica para cubrir este compromiso (100 miles de euros), lo que no ocurrió y hubo de enmendarse con modificaciones presupuestarias que afectaron a créditos de 5 departamentos.

– En las comprobaciones realizadas sobre el destino de estos fondos, se ha comprobado que ni los pliegos de cláusulas administrativas particulares ni los anuncios de licitación de los dos contratos promovidos por el consorcio (10 de marzo y 4 de mayo de 2011) detallaban las fechas de apertura de las ofertas de los licitadores, indicando que «se les comunicaría oportunamente a los contratistas». A fecha de liquidación del consorcio (7 de noviembre de 2011), en que se acuerda dejar sin efecto ambos contratos, habían transcurrido entre 6 y 7 meses desde la finalización del plazo para presentar ofertas, por lo que se excedió el plazo máximo para adjudicar que determinan el art. 145 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y la cláusula 16.2 de los PCAP (2 meses a contar desde la fecha de apertura de las proposiciones, que debía realizarse dentro del mes siguiente a la finalización del plazo de recepción de ofertas).

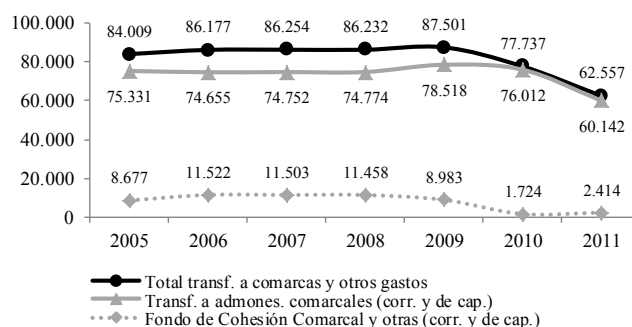
3.4.2. Transferencias incondicionadas a comarcas

La financiación de las comarcas a cargo de los Presupuestos de la CA se regula en los arts. 60 a 68 del texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre. Las pertinentes transferencias tienen carácter incondicionado, se gestionan presupuestariamente dentro de la sección 26, Administraciones Comarcales, y procede su abono anticipado con periodicidad trimestral.

Las beneficiarias de estas transferencias son las 32 comarcas constituidas, que son las que se detallan en el anexo del texto refundido de la Ley de delimitación Comarcal de Aragón, aprobado por Decreto legislativo 2/2006, del Gobierno de Aragón.

El gráfico número 1 recoge las obligaciones reconocidas con cargo a la sección 26 (Administraciones Comarcales) durante el periodo 2005-2011, desglosando la parte de transferencias generales (programa 9111) y el Fondo de cohesión comarcal (programa 9112) y otros.

Gráfico nº 1: Transferencias incondicionadas a comarcas, Fondo de Cohesión Comarcal y otras transferencias y gastos (sección 26 del presupuesto CA Aragón; datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

La parte de transferencias generales se mantiene estable en el periodo 2005-2010, con valores comprendidos entre los 74,6 y 78,5 millones de euros, y también el Fondo de cohesión comarcal (en torno a los 11,5 millones de euros) durante el periodo 2006-2008.

En los dos últimos ejercicios se registran descensos en el agregado total de estos créditos presupuestarios, pasando de 87,5 millones de euros en 2009 a 77,7 millones en 2010 y a 62,5 millones en 2011.

En el programa 9111 se identifican 5 bloques diferenciados de transferencias incondicionadas, dos de carácter corriente y tres de capital, que se analizan más adelante:

1) Fondo para gastos de personal, destinado a financiar la estructura de personal necesaria para que las comarcas puedan ejecutar las competencias transferidas.

2) Mantenimiento y funcionamiento de inversiones de carácter supramunicipal, realizadas en ejercicios anteriores.

3) Traspaso de funciones y servicios, que cubre el coste de los servicios prestados por la comarca a sus ciudadanos en función de las competencias asumidas.

4) Financiación de inversiones supramunicipales realizadas en el ejercicio.

5) Puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades.

Las obligaciones reconocidas con cargo al presupuesto de la CA en el periodo 2005-2011 se recogen en el cuadro número 18:

Cuadro nº 18: Transferencias a comarcas del programa 9111, sección 26 (en miles de euros)

CONCEPTO	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011
Fondo Gastos de Personal	5.738	5.074	5.250	5.452	6.077	5.907	5.663
Manten. y fcto. invers. supramunic.	2.113	2.143	2.143	2.143	2.143	1.714	931
TRANSE. CORRIENTES INCONDIC.	7.851	7.217	7.393	7.595	8.220	7.621	6.594
Variac (miles €)		-634	176	202	625	-599	-1.027
Variac (%)		-8,1%	2,4%	2,7%	8,2%	-7,3%	-13,5%
Traspaso funciones y servicios	46.163	46.091	46.012	45.832	48.890	49.712	41.505
Financiación invers. supramunic.	16.551	16.551	16.551	16.551	16.551	13.823	11.809
Puesta en marcha y fcto.	4.766	4.796	4.796	4.796	4.856	4.856	234
TRANSE. CAPITAL INCONDIC.	67.480	67.438	67.359	67.179	70.297	68.391	53.548
Variac (miles €)		-42	-79	-180	3.118	-1.906	-14.843
Variac (%)		-0,1%	-0,1%	-0,3%	4,6%	-2,7%	-21,7%
TOTAL TRANSE. INCONDICIONADAS	75.331	74.655	74.752	74.774	78.517	76.012	60.142
Ajustes por redondeo	0	0	-0	0	1	0	0
TOTAL AJUSTADO	75.331	74.655	74.752	74.774	78.518	76.012	60.142
Variac (miles €)		-676	97	22	3.744	-2.506	-15.870
Variac (%)		-0,9%	0,1%	0,0%	5,0%	-3,2%	-20,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

Los traspasos de funciones y servicios representan el principal bloque de transferencias recibidas (63,3% de media en el periodo considerado), seguidas de las destinadas a la financiación de inversiones supramunicipales (20,9%). La reducción aplicada en 2011 afecta a todas las transferencias, con especial incidencia en las de capital, que se reducen en 14,8 millones de euros (21,7% menos).

La distribución de estos fondos por comarcas en el ejercicio 2011 se recoge en el cuadro número 19.

Cuadro nº 19: Transferencias a Comarcas del programa 9111, Sección 26. Ejercicio 2011 y comparativa respecto a 2010 (obligaciones del presupuesto de gastos de la CA Aragón, en miles de euros)

COMARCA	FONDO GASTOS DE PERSONAL	MANTEN. Y FUNCION. INVERS. SUPRAM.	FUNC. Y SERV.	FINANC. INVERS. SUPRAM.	PUESTA MARCHA Y FUNCTO. ORGAN. Y ACTIV.	TOTAL 2011	VARIAC. TOTAL 2010-11		REMANENTE TESORERÍA GASTOS GENERALES	REMANENTE TESORERÍA GASTOS GENERALES / TOTAL FINANCIAC.
							MILES €	(%)		
Hoya de Huesca	250	26	3.184	442	11	3.913	-812	-17,2%	530	13,5%
Comunidad de Calatayud	250	25	2.227	623	10	3.135	-779	-19,9%	-260	-8,3%
Comunidad de Teruel	250	17	2.305	465	10	3.047	-646	-17,5%	947	31,1%
Cinco Villas	250	69	1.829	441	10	2.599	-630	-19,5%	2.825	108,7%
Bajo Aragón	250	16	1.583	397	10	2.256	-544	-19,4%	783	34,7%
Somontano de Barbastro	156	84	1.550	418	7	2.215	-558	-20,1%	1.202	54,3%
Valdejalón	250	13	1.560	364	10	2.197	-613	-21,8%	2.075	94,4%
La Ribagorza	156	84	1.489	413	7	2.149	-781	-26,6%	-174	-8,1%
Ribera Alta del Ebro	250	13	1.507	365	10	2.145	-512	-19,3%	3.219	150,1%
Los Monegros	156	20	1.420	420	7	2.023	-495	-19,7%	19	0,9%
La Jacetania	156	36	1.449	365	7	2.013	-511	-20,2%	848	42,1%
Alto Gállego	156	63	1.390	302	7	1.918	-467	-19,6%	214	11,2%
Cinca Medio	156	50	1.350	331	7	1.894	-475	-20,1%	-60	-3,2%
Jiloca	156	18	1.243	445	7	1.869	-481	-20,5%	367	19,6%
Bajo Cinca	156	13	1.346	341	7	1.863	-464	-19,9%	4.778	256,5%
Sobrarbe	156	89	1.223	336	6	1.810	-683	-27,4%	2.838	156,8%
La Litera	156	50	1.230	345	7	1.788	-497	-21,8%	221	12,4%
Tarazona y El Moncayo	156	57	1.075	342	7	1.637	-461	-22,0%	1.034	63,2%
Campo de Borja	156	13	1.097	350	7	1.623	-421	-20,6%	366	22,6%
Cuencas Mineras	156	23	1.008	395	6	1.588	-410	-20,5%	316	19,9%
Gúdar-Javalambre	156	10	991	360	6	1.523	-484	-24,1%	405	26,6%
Bajo Aragón-Caspe	156	13	1.009	297	7	1.482	-386	-20,7%	757	51,1%
Campo de Daroca	156	10	883	405	6	1.460	-385	-20,9%	-87	-6,0%
Campo de Cariñena	156	10	942	322	7	1.437	-397	-21,6%	729	50,7%
Andorra-Sierra de Arcos	156	13	927	302	7	1.405	-391	-21,8%	244	17,4%
Matarraña	156	11	880	333	6	1.386	-456	-24,8%	419	30,2%
Sierra de Albarracín	156	31	833	355	6	1.381	-386	-21,8%	1.368	99,1%
Ribera Baja del Ebro	156	10	860	305	6	1.337	-346	-20,6%	114	8,5%
Aranda	156	10	827	314	6	1.313	-347	-20,9%	235	17,9%
Bajo Martín	156	10	790	296	6	1.258	-347	-21,6%	807	64,1%
Campo de Belchite	156	10	754	316	6	1.242	-343	-21,6%	-37	-3,0%
Maestrazgo	156	10	742	308	6	1.222	-363	-22,9%	-577	-47,2%
TOTAL	5.650	927	41.503	11.813	235	60.128	-15.871	-20,9%	26.465	44,0%
Ajustes por redondeo	13	4	2	-4	-1	14	1			
TOTAL AJUSTADO	5.663	931	41.505	11.809	234	60.142	-15.870	-20,9%	26.465	44,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Cuentas Generales 2010-11 y de la Plataforma de rendición de Cuentas de Entidades Locales (Tribunal de Cuentas)

Una medida de la suficiencia financiera de las comarcas vendría dada por el remanente de tesorería. Los cálculos del cuadro número 20, obtenidos en valor promedio, ofrecen información sobre la financiación recibida (procedente de la sección 26 del presupuesto de gastos de la CA) y el remanente de tesorería disponible para gastos generales, que se obtiene deduciendo del remanente de tesorería total el exceso de financiación afectada y el valor de los saldos de dudoso cobro. Pese al deterioro progresivo de ambas magnitudes (disminuciones en torno al 25% para el remanente promedio y del 20,9% para la financiación media recibida), el remanente de tesorería para gastos generales es positivo en todos los ejercicios (entre 1.461 miles de euros en 2009 y 827 miles de euros en 2011), representando en valores medios el 44% de la financiación procedente de la CA en el ejercicio 2011.

Los valores individuales de los remanentes de tesorería para gastos generales difieren según la comarca considerada:

— Es superior a los valores promedio de todos los ejercicios del periodo 2009-2011 en las Comarcas de Bajo Cinca, Cinco Villas, Valdejalón, Ribera Alta del Ebro, Sobrarbe, Comunidad de Teruel, Sierra de Albarracín y Somontano de Barbastro. En 2011 estos valores oscilan entre los 947 y los 4,77 millones de euros.

— Ofrece valores superiores o inferiores al promedio en alguno de los ejercicios del periodo 2009-11 en las Comarcas Hoya de Huesca, Comunidad de Calatayud, La Jacetania y Bajo Aragón Caspe. En 2011 estos valores oscilan entre los -260 y los 848 miles de euros.

— Es inferior al valor promedio a lo largo de todo el periodo 2009-11 en las comarcas restantes. En 2011 estos valores oscilan entre los -174 y los 807 miles de euros. En particular, destaca la Comarca de Cinca Medio, que es la única en la que el valor del remanente de tesorería para gastos generales es negativo en todos los ejercicios (entre 60 y 173 miles de euros).

Cuadro nº 20: Valores promedio del remanente de tesorería para gastos generales y de financiación recibida por las comarcas (datos en miles de euros)

REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES			
CONCEPTOS	2009	2010	2011
Suma total de remanentes de las comarcas	46.742	35.311	26.465
Base (nº de comarcas)	32	32	32
Remanente promedio por comarca	1.461	1.103	827
Variación anual (miles €)		-357	-276
Variación anual (%)		-24%	-25%
OBLIGACIONES RECONOCIDAS SECCIÓN 26 PTO. CA.			
CONCEPTOS	2009	2010	2011
Suma total obligaciones reconocidas sección 26 pto. CA	87.501	77.737	62.556
Fondo de Cohesión Comarcal	8.983	1.724	2.414
Total ORN sección 26 excluido el Fondo de Cohesión Comarcal	78.518	76.013	60.142
Base (total comarcas)	32	32	32
Financiación promedio recibida por las comarcas	2.454	2.375	1.879
Variación anual		-78	-496
Variación anual (%)		-3%	-21%
Remanente promedio / Promedio financiación recibida (%)	60%	46%	44%

Fuente: Plataforma de rendición de Cuentas de Entidades Locales (Tribunal de Cuentas) y Cuentas Generales de la CA de Aragón 2009-11

Además de las transferencias incondicionadas provenientes de la sección 26 del Presupuesto de la CA, las comarcas perciben otros ingresos, tales como subvenciones concedidas por la propia Administración de la CA, transferencias de otras entidades locales, otros ingresos tributarios (tasas), etc. En promedio estas transferencias y subvenciones adicionales representan un 45,1% de los ingresos no financieros de las comarcas (ver cuadro número 21). Algunas de las subvenciones concedidas por la CA a determinadas comarcas son objeto de fiscalización en el presente informe (por ejemplo, las de desarrollo rural sostenible del Departamento de Medio Ambiente en el epígrafe 3.4.10, ayudas del Fondo de Inversiones de Teruel gestionadas por el IAF en el epígrafe 3.4.11, o convenios con el Departamento de Educación, Cultura y Deporte para la financiación de escuelas de primer ciclo en el epígrafe 3.4.15).

Cuadro nº 21: Importancia relativa de las transferencias de la sección 26 del presupuesto de la CA sobre el total de ingresos no financieros de las comarcas (datos en miles de euros)

CONCEPTO	IMPORTE
Transferencias a Administraciones Comarcales (programa 9111)	60.142
Fondo de Cohesión Comarcal (programa 9112)	2.414
Total obligaciones reconocidas en la sección 26 pto. CA	62.556
Total derechos reconocidos netos (no financieros) en ptos. de ingresos de las comarcas	114.021
Peso relativo transferencias sección 26 Admón CA s/ total ptos. ingresos comarcas	54,9%
Peso relativo otros ingresos s/ total ptos. ingresos comarcas	45,1%

Fuente: Plataforma de rendición de Cuentas de Entidades Locales (Tribunal de Cuentas) y Cuenta General de la CA Aragón 211

3.4.2.1. Traspaso de funciones y servicios

En el ejercicio 2011 las 32 comarcas constituidas recibieron por este concepto un total de 41,50 millones de euros, lo que supuso una reducción de 8,20 millones de euros (-16,5%) frente al ejercicio anterior. El detalle de ejecución presupuestaria es el siguiente:

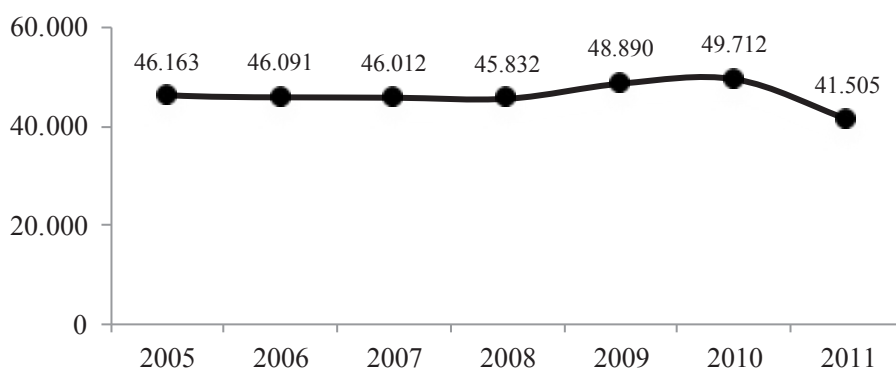
Cuadro nº 22: Transferencias a comarcas para gastos de funciones y servicios, gestionadas por la DG Administración Local (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
26340/9111/460042/91002	EE.LL.	41.505	0	41.505	41.505

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

A lo largo del periodo 2005-2010 las obligaciones reconocidas en transferencias para gastos de funciones y servicios se mantuvieron relativamente estables (entre 46,1 - 49,7 millones de euros), reduciéndose significativamente en el ejercicio 2011 hasta 41,5 millones de euros (-16,5% respecto de 2010).

Gráfico nº 2: Transferencias a comarcas para gastos de funciones y servicios (datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

La cuantificación de las transferencias para gastos de funciones y servicios se realizó en el año 2000 y se recogió en el anexo de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización y, posteriormente, en el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre. El Título I de la Ley 23/2001 (posteriormente Título III del texto refundido), recoge las competencias susceptibles de ser transferidas a las comarcas por parte de la CA. Todas estas competencias se agrupan por materias en el anexo del texto refundido (se corresponde con el de la Ley 23/2001), que recoge la valoración del coste de las funciones y servicios asociados a las competencias que pueden transferirse.

El proceso de transferencia ha sido homogéneo para las 32 comarcas constituidas hasta la fecha, una vez cerrados en 2001 los acuerdos que dieron lugar a la asunción de competencias en tres fases graduales. Un primer bloque de transferencias se asumió por todas las comarcas con la aprobación de sus respectivas leyes de creación (entre 2001 y 2003), previo acuerdo adoptado en comisión mixta (denominado bloque 1 en el cuadro número 23). Otro bloque de competencias (denominados bloques 2 y 3 en el cuadro número 23) recogen competencias que, por razón de la materia, prevén mayores dificultades de ejecución, y que a fecha actual aún no se han transferido.

El cuadro número 23 resume la información que se contiene en el anexo de la Ley 23/2001 y de su texto refundido, con la valoración del coste de las funciones y servicios asociados. Dicho coste está calculado en relación a las transferencias producidas en el ejercicio 2002. Con posterioridad el coste se actualiza de conformidad con lo que dispongan las Leyes de Presupuestos de la CA.

Cuadro nº 23: Funciones y servicios a transferir a las comarcas y su valoración inicial (datos en miles de euros)

MATERIAS	BLOQUE	VALORACIÓN DEL	
		COSTE (EJERCICIO 2002)	PESO RELAT. (%)
Acción Social	1	23.148	18,0%
Cultura	1	4.183	3,3%
Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares	1	4.460	3,5%
Deporte y Juventud	1	8.125	6,3%
Promoción del Turismo	1	6.463	5,0%
Servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos	1	13.912	10,8%
Protección civil y prevención y extinción de incendios	1	413	0,3%
SUBTOTAL BLOQUE 1 (COMPETENCIAS TRANSFERIDAS) *		60.704	47,3%
Ordenación del Territorio y Urbanismo	2	2.395	1,9%
Artesanía	2	430	0,3%
Protección del medio ambiente	2	16.465	12,8%
Ferias y mercados comarcales	2	1.156	0,9%
Protección de los consumidores y usuarios	2	493	0,4%
Transportes	2	1.704	1,3%
SUBTOTAL BLOQUE 2 (COMPETENCIAS NO TRANSFERIDAS)		22.643	17,6%
Agricultura, Ganadería y Montes	3	22.057	17,2%
Sanidad y Salubridad Pública	3	1.096	0,9%
Enseñanza	3	12.246	9,5%
Energía, promoción y gestión industrial	3	9.556	7,4%
SUBTOTAL BLOQUE 3 (COMPETENCIAS NO TRANSFERIDAS)		44.955	35,0%
TOTAL COMPETENCIAS		128.302	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del anexo del texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón

* Nota: De la valoración del coste inicial de las competencias transferidas se deduce el importe que corresponde al Fondo de Cohesión Comarcal antes de proceder al reparto de los fondos (art. 66.1 del Texto Refundido de la Ley de Comarcalización)

La estimación del coste inicial de las competencias transferidas (bloque 1) ascendía a 60,7 millones de euros. De este total, se deduce un 20% (12,1 millones) para dotar el Fondo de Cohesión Comarcal, repartiéndose el resto (48,6 millones) entre las distintas delimitaciones comarcales aragonesas conforme a los criterios establecidos en el art. 66 y en la disposición adicional décima del texto refundido:

- 1) El 40% para distribuir por partes iguales entre todas las delimitaciones comarcales.
- 2) El 15% en proporción al número de municipios y núcleos de población diferenciados existentes en cada delimitación comarcal.
- 3) El 45% en proporción al número de habitantes de derecho de los municipios de la delimitación comarcal, excepto en la Delimitación Comarcal de Zaragoza que no se computan los habitantes de la ciudad de Zaragoza.

Dado que las pruebas de fiscalización recaen exclusivamente en las transferencias generales del programa 9111, no ha sido objeto de control la parte del coste que se destina al Fondo de Cohesión Comarcal. Con cargo a este último, se reconocieron obligaciones en el ejercicio 2011 por importe de 2,4 millones de euros, destinados en su práctica totalidad a la prestación de servicios a comarcas cuya titularidad corresponde a la CA (arrendamiento de helicópteros de urgencias del servicio 112 SOS Aragón). Es una de las partidas que más se reduce en el ejercicio 2011.

3.4.2.2. Fondo para gastos de personal

El detalle de ejecución presupuestaria en el ejercicio 2011 es el siguiente:

Cuadro nº 24: Fondo para gastos de personal. Transferencias gestionadas por la DG Administración Local (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
26340/9111/460042/91002	EE.LL.	5.663	0	5.663	5.663

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

El Fondo para gastos de personal financia la estructura de personal necesaria para que las comarcas puedan ejercitar las competencias transferidas por la CA. Su regulación viene dada por el art. 63 del TRLCA, aplicándose el baremo establecido en el anexo de este texto refundido, que establece la cuantía atendiendo a la población de las comarcas, concretamente, si dicha magnitud supera o no los 25.000 habitantes.

El citado art. 63 dispone que dicho Fondo se nutrirá con las dotaciones de personal amortizadas en los departamentos y organismos autónomos del Gobierno de Aragón. Dado que las primeras cuentas que la Cámara de Cuentas ha podido fiscalizar (Disposición transitoria primera de la Ley 11/2209, de la Cámara de Cuentas de Aragón) han sido las del ejercicio 2010, pero no las anteriores, y que el fondo para gastos de personal venía funcionando desde años anteriores, la Cámara de Cuentas no ha entrado a verificar si las preceptivas amortizaciones de personal fueron realizadas en su día.

Cuadro nº 25: Módulos aplicados en el Fondo para gastos de personal y variación del periodo 2002-11 (datos en miles de euros)

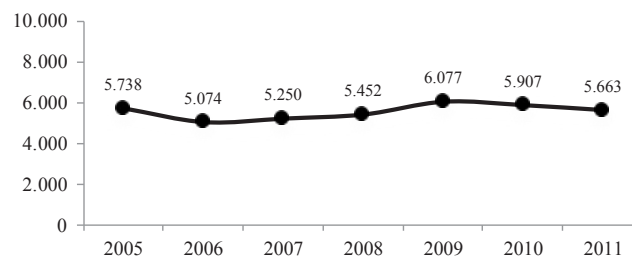
MÓDULO DE DOTACIÓN	IMPORTE (MILES €)	50% MÓDULO	MÓDULO APLICADO EN 2011	VARIAC. TOTAL PERIODO 2002-11		PROMEDIO ANUAL ACUMULADO PERIODO (2002-11)
				MILES €	(%)	
Comarcas ≤ 25.000 hab	262	131	156	25	19,1%	1,8%
Comarcas > 25.000 hab.	420	210	250	40	19,0%	1,8%

Fuente: Elaboración propia. Se toma como periodo inicial el ejercicio 2002, ya que los módulos de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización (recogidos posteriormente en el texto refundido de la ley de comarcalización), se aplicaron por vez primera en dicho ejercicio.

Teniendo en cuenta que sólo se ha procedido al traspaso de un primer bloque de competencias a las comarcas, la CA transfiere el 50% de las dotaciones previstas en el anexo del texto refundido, siendo objeto de actualización anual en los mismos términos que los aumentos salariales recogidos en las leyes de presupuestos. Para el periodo 2002-2011, la variación anual se sitúa en el 1,8% de promedio anual acumulativo.

A lo largo del periodo 2005-2011 las obligaciones presupuestarias reconocidas por estas transferencias han oscilado entre los 5 y los 6 millones de euros anuales. En el ejercicio 2011, ascendieron a 5,66 millones de euros, reduciéndose en 244 miles de euros respecto a 2010 (-4,1%).

Gráfico nº 3: Fondo para gastos de personal (datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

3.4.2.3. Financiación de inversiones supramunicipales y mantenimiento y funcionamiento de inversiones supramunicipales

El detalle de ejecución presupuestaria en el ejercicio 2011 es el siguiente:

Cuadro nº 26: Transferencias a comarcas para financiación, mantenimiento y funcionamiento de inversiones supramunicipales, gestionadas por la DG Administración Local (datos en miles de euros)

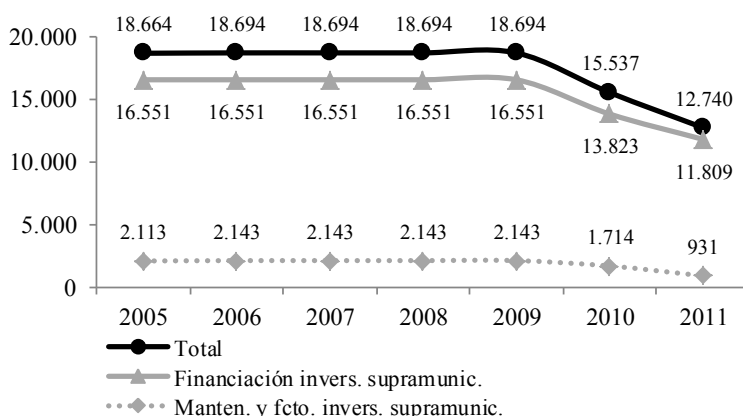
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	CRÉD. MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
26340/9111/760075/91002	EE.LL.	0	11.809	11.809	11.809
26340/9111/460069/91002		0	931	931	931
TOTAL		0	12.740	12.740	12.740

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

El art. 64.1 del texto refundido de la Ley de Comarcalización contempla la transferencia anticipada e incondicionada de fondos a las comarcas desde el Programa de Política Territorial, destinados a financiar inversiones de carácter supramunicipal en su territorio, así como una dotación adicional de carácter corriente destinada al mantenimiento y funcionamiento de las inversiones realizadas en ejercicios anteriores.

En el periodo 2005-2009 las obligaciones presupuestarias reconocidas por estos conceptos se situaban en los 18,6 millones de euros anuales. En los ejercicios 2010 y 2011 se reducen en un 17% y 18% frente al ejercicio anterior (situándose, respectivamente, en 15,5 y 12,7 millones de euros).

Gráfico nº 4: Financiación, mantenimiento y funcionamiento de inversiones supramunicipales (datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

3.4.2.4. Puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades de las comarcas

El detalle de ejecución presupuestaria en el ejercicio 2011 es el siguiente:

Cuadro nº 27: Transferencias para puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades de las comarcas, gestionadas por la DG Administración Local (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	CRÉD. MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
26340/9111/760076/91002	EE.LL.	0	234	234	234

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Además de las transferencias analizadas en el epígrafe 3.4.2.3 anterior, dentro de los créditos que financia el Programa de Política Territorial, el art. 64.3 del texto refundido de la Ley de Comarcalización contempla la transferencia de fondos destinados a financiar la puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades de las comarcas. Las cuantías se asignan atendiendo al número de habitantes, de conformidad con el siguiente baremo:

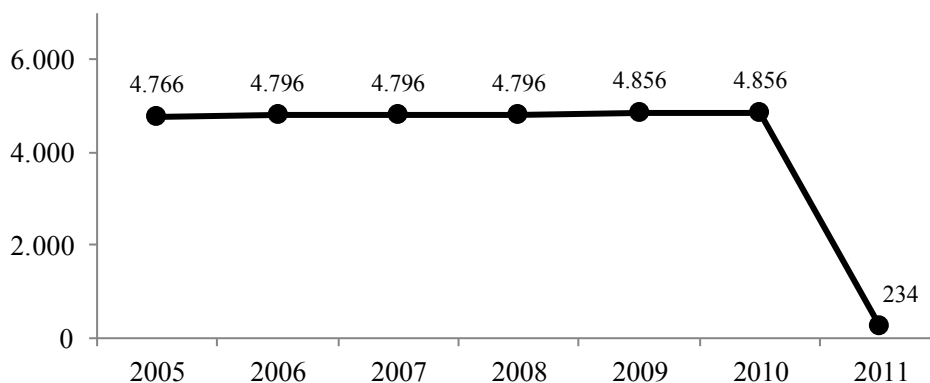
Cuadro nº 28: Baremo de las transferencias para puesta en marcha y funcionamiento (datos en miles de euros)

TRAMO	IMPORTE (MILES €)
Hasta 10.000 hab.	114
De 10.001 a 25.000 hab.	150
De 25.001 a 50.000 hab.	210
Más de 50.000 hab.	234

Fuente: art. 64.3 del texto refundido de la Ley de Comarcalización

En el periodo 2005-2010 se reconocieron obligaciones por este concepto por un importe total de 4,8 millones de euros anuales. En el ejercicio 2011 se han reducido en un 95,2% frente al ejercicio anterior, situándose en 234 miles de euros.

Gráfico nº 5: Puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades de las comarcas (datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

3.4.2.5. Principales incidencias observadas en las transferencias incondicionadas a comarcas

Los trabajos de fiscalización realizados sobre las transferencias generales a las Administraciones Comarcales del programa 9111 (descritas en los apartados 3.4.2.1 a 3.4.2.4 anteriores) tienen un alcance limitado por su propia naturaleza, dado su carácter incondicionado, es decir, no sujetas a justificación ante el órgano concedente, por lo que no es posible evaluar el grado de cumplimiento del destino de dichas transferencias, que requeriría una fiscalización específica sobre la gestión económico-financiera de las comarcas. No obstante, de la fiscalización realizada se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

– En la Cuenta General se observa una pérdida de información respecto de ejercicios anteriores. El estado de liquidación del presupuesto del ejercicio 2011 no desglosa las transferencias recibidas por cada comarca, recogiendo únicamente el agregado global para cada subconcepto presupuestario. Sólo es posible obtener información limitada sobre su distribución en el apartado sobre transferencias concedidas, donde no se identifican subconceptos presupuestarios, ni se ofrece información sobre créditos iniciales, modificaciones de crédito o créditos definitivos, lo que dificulta la interpretación de la información.

– Los 60,1 millones de euros de transferencias incondicionadas a comarcas se recogen incorrectamente como «subvenciones» en la Cuenta General, en lugar de como «transferencias», que es su verdadera naturaleza.

– Los créditos iniciales para transferencias destinadas a la puesta en marcha y funcionamiento, así como a la ejecución, mantenimiento y funcionamiento de inversiones supramunicipales, se consignan con valor nulo en la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2011, tramitándose al inicio del ejercicio la correspondiente modificación presupuestaria (transferencia de crédito), cuyas partidas emisoras corresponden al Fondo de Cooperación Local y Comarcal del programa 1252 de Política Territorial (1252). La modificación aprobada en el ejercicio 2011 ascendió a 12,97 millones de euros y representa un 27,5% del total de créditos iniciales del programa 9111 Transferencias a Administraciones Comarcales.

Cuadro nº 29: Representatividad de las modificaciones de crédito sobre créditos iniciales en el programa 9111 (en miles de euros)

CONCEPTO	PROMEDIO							
	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2005-11
Créditos iniciales	50.490	51.165	51.262	51.284	52.413	52.609	47.168	50.913
Modificaciones de crédito	24.841	23.490	23.490	23.490	23.550	20.393	12.975	21.747
Total créd. definitivos programa 9111	75.331	74.655	74.752	74.774	75.963	73.001	60.142	72.660
% modif. aprobadas sobre créd. iniciales	49,2%	45,9%	45,8%	45,8%	44,9%	38,8%	27,5%	42,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Este sistema de presupuestación es poco transparente y se ha venido aplicando en ejercicios anteriores, en los que las modificaciones aprobadas respecto de los créditos iniciales tienen una importancia relativa aún mayor (42,7% en promedio).

– Los créditos presupuestarios para financiar las funciones y servicios que prestan las comarcas (41,5 millones de euros) y los destinados a puesta en marcha y funcionamiento (234 miles de euros) se registran como transferencias de capital en el capítulo 7, cuando realmente se trata de gastos de naturaleza corriente que debieron haberse imputado al capítulo 4 del presupuesto de gastos. Esta imputación errónea también se ha venido aplicando en ejercicios anteriores.

– Las transferencias incondicionadas a comarcas no se ordenan en los plazos establecidos por el texto refundido de la Ley de Comarcalización. En concreto:

– Ninguna cumple la regla general de abono trimestral anticipado (art. 61.2).

– Las transferencias para financiar las funciones y servicios no se ordenan con carácter anticipado dentro de los 15 primeros días de cada trimestre (art. 67.2), pagándose a trimestre vencido.

– Las transferencias para puesta en marcha y funcionamiento no se ordenan en los 15 primeros días del año (art. 67.1) sino en el mes de marzo, pagándose en mayo.

– No se ha dispuesto de los cálculos efectuados por la Dirección General de Administración Local para el reparto de las transferencias de funciones y servicios. Las pruebas efectuadas por la Cámara de Cuentas de Aragón permiten concluir que el reparto se ajusta a los criterios establecidos, si bien se observan diferencias individuales por comarca dentro del intervalo del $\pm 2\%$.

– Las cuantías recogidas en el apartado 4.4.6. sobre «transferencias concedidas» del Tomo II de la Cuenta General contienen errores para las Comarcas de Gúdar-Javalambre y Matarraña (en concreto, los datos relativos al fondo para gastos de personal y al traspaso de funciones y servicios). El error asciende a 557 miles de euros y se produce por la imputación de los pagos de los primeros trimestres de la Comarca de Matarraña al plan de la estructura del proyecto de la Comarca de Gúdar-Javalambre (elemento PEP 2006/000876, en lugar de al 2006/000878). Por tanto, la incidencia es exclusivamente contable (no financiera) y no tiene repercusión en el agregado global (compensándose los mayores créditos consignados para una comarca con los menores de la otra). No obstante, puede conducir a conclusiones erróneas si se efectúa un análisis individual.

Cuadro nº 30: Imputaciones erróneas en fondo para gastos de personal y traspaso de funciones y servicios a comarcas (elementos PEP 2006/000876 y 2006/000878)

COMARCA	ELEMENTO		GASTO CONTAB.	GASTO REAL	GASTO DIFS.
	PEP	APLICAC. PRPTARIA			
Gúdar-Javalambre	2006/000876	26340/9111/760047/91002	1.431	991	-440
Matarraña	2006/000878	26340/9111/760047/91002	440	880	440
Gúdar-Javalambre	2006/000876	26340/9111/460042/91002	273	156	-117
Matarraña	2006/000878	26340/9111/460042/91002	39	156	117
TOTAL			2.183	2.183	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

– El coste de las competencias asumidas por las comarcas representan el 47,3% del coste total calculado en el anexo del texto refundido de la Ley de Comarcalización (véase cuadro número 23). Sin embargo, las transferencias destinadas a financiar los gastos de personal aplican el 50% de los módulos calculados, cantidades que se han venido actualizando anualmente. El exceso del 2,7% transferido representaría aproximadamente un importe de 306 miles de euros en el ejercicio 2011. La normativa no fijaba ningún porcentaje inicial a aplicar.

El art. 63.1 del texto refundido de la Ley de Comarcalización, señala que el fondo para gastos de personal está destinado «a financiar la estructura de personal necesaria para el ejercicio por las comarcas de las competencias transferidas por la CA». Pese a su denominación, las transferencias por este concepto (que oscilan entre los 156 y 250 miles de euros por comarca) representan en promedio sólo un 11,7 % del total de gastos por capítulo 1 de estas entidades (con valores individuales que oscilan entre los 537 miles de euros en la Comarca Campo de Belchite y los 3,17 millones de la Comarca de La Litera), financiándose en su mayor parte a través de otras transferencias y subvenciones.

Cuadro nº 31: Transferencias para Fondo para Gastos de Personal y peso relativo sobre el total de gastos de personal de las comarcas (datos en miles de euros)

CONCEPTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS (MILES €)
Total gastos de personal de las comarcas (capítulo 1, prptos. individuales)	48.311
Total transf. del Fondo para Gastos de Personal (secc. 26, prpto. CA)	5.663
% gastos de personal cubierto con Fondo para Gastos de Personal	11,7%

Fuente: Plataforma de rendición de Cuentas de Entidades Locales (Tribunal de Cuentas) y Cuenta General de la CA

— Las transferencias destinadas a financiación de inversiones supramunicipales (columna de la izquierda del cuadro número 32) son las únicas cuya distribución carece de baremo o de criterios de reparto. De la fiscalización realizada se comprueba que el peso relativo de cada comarca se mantiene invariable en los últimos ejercicios, perdurando la situación anterior a la creación de las comarcas, en el que el Gobierno de Aragón suscribía convenios con las antiguas delimitaciones comarcales existentes.

Cuadro nº 32: Ordenación de las comarcas atendiendo a los importes de transferencias recibidas (datos en miles de euros)

3. Financiación, mantenimiento y funcionamiento de inversiones supramunicipales (reparto conforme al modelo preestablecido con anterioridad a la constitución de las comarcas)			4. Puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades (cantidad fija en función del nº de habitantes, regulada en el art. 64.3 del texto refundido de la Ley de Comarcalización)			1. Transferencias a comarcas para gastos de funciones y servicios (cantidad fija + cantidad variable en función del nº de habitantes y núcleos de población, regulada en el art. 66 del texto refundido de la Ley de Comarcalización)		
COMARCA	IMPORTE	IMP. RELAT.	COMARCA	IMPORTE	IMP. RELAT.	COMARCA	IMPORTE	IMP. RELAT.
Comunidad de Calatayud	648	5,1%	Hoya de Huesca	11	4,8%	Hoya de Huesca	3.184	7,7%
Cinco Villas	511	4,0%	Comunidad de Teruel	10	4,3%	Comunidad de Teruel	2.305	5,6%
Somontano de Barbastro	502	3,9%	Comunidad de Calatayud	10	4,3%	Comunidad de Calatayud	2.227	5,4%
La Ribagorza	497	3,9%	Cinco Villas	10	4,3%	Cinco Villas	1.829	4,4%
Comunidad de Teruel	482	3,8%	Valdejalón	10	4,3%	Bajo Aragón	1.583	3,8%
Hoya de Huesca	468	3,7%	Bajo Aragón	10	4,3%	Valdejalón	1.560	3,8%
Jiloca	463	3,6%	Ribera Alta del Ebro	10	4,3%	Somontano de Barbastro	1.550	3,7%
Los Monegros	440	3,5%	Bajo Cinca	7	3,1%	Ribera Alta del Ebro	1.507	3,6%
Sobrarbe	425	3,3%	Somontano de Barbastro	7	3,1%	La Ribagorza	1.489	3,6%
Cuencas Mineras	419	3,3%	Cinca Medio	7	3,1%	La Jacetania	1.449	3,5%
Campo de Daroca	415	3,3%	Los Monegros	7	3,1%	Los Monegros	1.420	3,4%
Bajo Aragón	412	3,2%	La Litera	7	3,1%	Alto Gállego	1.390	3,3%
La Jacetania	401	3,1%	La Jacetania	7	3,1%	Cinca Medio	1.350	3,3%
Tarazona y el Moncayo	398	3,1%	Campo de Borja	7	3,1%	Bajo Cinca	1.346	3,2%
La Litera	395	3,1%	Bajo Aragón-Caspe	7	3,1%	Jiloca	1.243	3,0%
Sierra de Albarracín	386	3,0%	Alto Gállego	7	3,1%	La Litera	1.230	3,0%
Cinca Medio	380	3,0%	Tarazona y el Moncayo	7	3,1%	Sobrarbe	1.223	2,9%
Ribera Alta del Ebro	378	3,0%	Jiloca	7	3,1%	Campo de Borja	1.097	2,6%
Valdejalón	377	3,0%	La Ribagorza	7	3,1%	Tarazona y el Moncayo	1.075	2,6%
Gúdar-Javalambre	371	2,9%	Andorra-Sierra de Arcos	7	3,1%	Bajo Aragón-Caspe	1.009	2,4%
Alto Gállego	366	2,9%	Campo de Cariñena	7	3,1%	Cuencas Mineras	1.008	2,4%
Campo de Borja	363	2,8%	Ribera Baja del Ebro	6	2,4%	Gúdar-Javalambre	991	2,4%
Bajo Cinca	354	2,8%	Cuencas Mineras	6	2,4%	Campo de Cariñena	942	2,3%
Matarraña	344	2,7%	Matarraña	6	2,4%	Andorra-Sierra de Arcos	927	2,2%
Campo de Cariñena	333	2,6%	Gúdar-Javalambre	6	2,4%	Campo de Daroca	883	2,1%
Campo de Belchite	327	2,6%	Sobrarbe	6	2,4%	Matarraña	880	2,1%
Aranda	324	2,5%	Aranda	6	2,4%	Ribera Baja del Ebro	860	2,1%
Maestrazgo	318	2,5%	Bajo Martín	6	2,4%	Sierra de Albarracín	833	2,0%
Ribera Baja del Ebro	315	2,5%	Campo de Daroca	6	2,4%	Aranda	827	2,0%
Andorra-Sierra de Arcos	315	2,5%	Campo de Belchite	6	2,4%	Bajo Martín	790	1,9%
Bajo Aragón-Caspe	310	2,4%	Sierra de Albarracín	6	2,4%	Campo de Belchite	754	1,8%
Bajo Martín	306	2,4%	Maestrazgo	6	2,4%	Maestrazgo	742	1,8%
TOTAL	12.743			235			41.503	
Ajustes por redondeo	-3			-1			2	
TOTAL AJUSTADO	12.740			234			41.505	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

— En el ejercicio 2011 se sigue manteniendo una línea de transferencias destinada a la «puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades de las comarcas» que se constituyeron en el periodo 2001-2003 y que no han asumido ninguna otra competencia desde dichos años, si bien los créditos presupuestados se han reducido significativamente en el ejercicio fiscalizado (pasando de 4,8 millones en 2010 a 0,2 millones en 2011). Por su carácter incondicionado, no es posible determinar si estas transferencias podrían solaparse con otras recibidas por las comarcas, como por ejemplo las destinadas a inversiones supramunicipales, de las que una parte financia también gasto corriente de funcionamiento.

3.4.3. Fondo de Cooperación Municipal

El Fondo de Cooperación Municipal es un fondo presupuestario desde el que se realizan transferencias incondicionadas a los municipios aragoneses (728 en total, excluidas las tres capitales de provincia) que tiene por objeto contribuir al equilibrio económico de la Comunidad Autónoma y a la realización interna del principio de solidaridad. Su regulación está establecida en el art. 262 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y en el art. 26 del Decreto 38/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón.

El detalle de ejecución presupuestaria en el ejercicio 2011 es el siguiente:

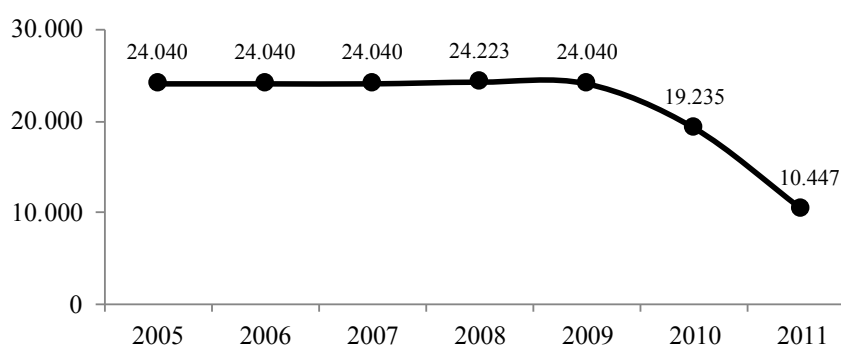
Cuadro nº 33: Fondo de cooperación municipal. Reparto gestionado por la DG de Administración Local (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
11030/1251/460003/91002	EE.LL.	10.447	-	10.447	10.447

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

A lo largo del periodo 2005-2009, las obligaciones reconocidas en el presupuesto con cargo a este fondo se mantuvieron estables en torno a los 24 millones de euros anuales. En los ejercicios 2010 y 2011 las dotaciones del fondo se redujeron un 20% y un 45,7%, respectivamente, quedando situado en un valor ligeramente inferior a los 10,5 millones de euros en 2011.

Gráfico nº 6: Fondo de Cooperación Municipal (datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

Los criterios contemplados por la normativa y los datos más significativos de la distribución efectuada en el ejercicio 2011 fueron los siguientes:

- 1) El 40% corresponde a una cuantía fija igual para los 728 municipios beneficiarios.
- 2) El 45% en proporción al número de habitantes.
- 3) El 6% entre los municipios que cuenten con núcleos de población diferenciados, asignando una cuantía fija a cada núcleo.
- 4) El 9% entre los municipios que cuenten con núcleos de población diferenciados, distribuyéndose en función de la población.

Para efectuar este reparto, el órgano gestor solicita confirmación expresa al Instituto Aragonés de Estadística sobre las últimas cifras oficiales disponibles de población y territorio (padrón municipal y nomenclátor). Las cantidades transferidas oscilan entre los 238 miles de euros de Ejea de los Caballeros y los 5,8 miles de euros de Saldillo.

Dado el carácter incondicionado de estas transferencias, el alcance del trabajo de fiscalización ha recaído, exclusivamente, sobre la aplicación de los criterios objetivos de reparto de los fondos entre los distintos beneficiarios marcados por la Ley.

Sólo se detecta una incidencia consistente en la inadecuada aplicación del tercer criterio de reparto (6% del total entre los municipios que cuenten con núcleos de población diferenciados), en el que se toman 595 de los 627 núcleos de población diferenciados reconocidos en el nomenclátor 2009, excluyéndose a 32 por carecer de habitantes censados. Dicha exclusión supone una interpretación restrictiva contraria al principio general del derecho *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (donde la ley no distingue, no debemos distinguir) y que perjudica a municipios con núcleos diferenciados sin habitantes, cuyas necesidades también son atendidas por los respectivos Ayuntamientos.

3.4.4. Fomento del asociacionismo municipal

Esta línea de subvención tiene por objeto apoyar económicamente a federaciones o asociaciones de entidades locales constituidas para la protección y promoción de sus intereses comunes. Los arts. 165 y 166.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón amparan la creación de estas entidades, así como la posibilidad de recibir las subvenciones y ayudas económicas que se establezcan en los presupuestos.

El detalle de ejecución presupuestaria en el ejercicio 2011 es el siguiente:

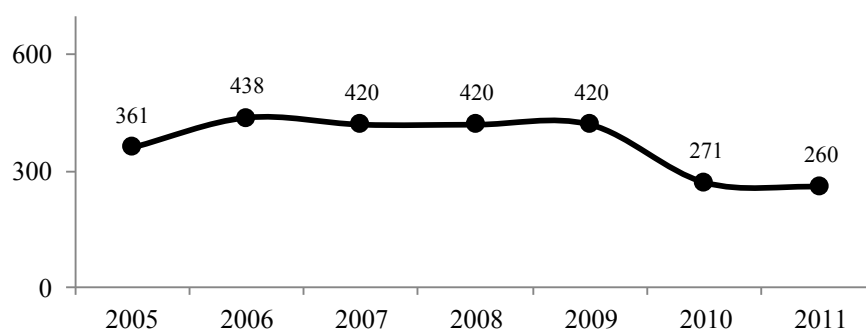
Cuadro nº 34: Fondo del Asociacionismo Municipal, gestionado por la DG Administración Local (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	CRÉD. MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
11030/1251/480007/91002	Familias e ISFL	280	-20	260	260

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

A lo largo del periodo 2005-2009, las obligaciones reconocidas en el presupuesto con cargo a esta línea de ayudas se mantuvieron estables en torno a los 420 miles de euros. En los ejercicios 2010 y 2011 las dotaciones del fondo se redujeron un 35,5% y un 4,1%, respectivamente, situándose en 260 miles de euros en 2011.

Gráfico nº 7: Fomento del Asociacionismo Municipal (datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

La reducción de los últimos ejercicios es consecuencia tanto de los ajustes presupuestarios derivados de la crisis económica como de la disolución en el ejercicio 2010 de una de las dos asociaciones que se han venido acogiendo a estas ayudas (Asociación Aragonesa de Entidades Locales). En 2011 la totalidad de los créditos se destinan a financiar una parte de los gastos de funcionamiento de un único beneficiario: la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias (la Federación, en adelante).

La subvención se concede al beneficiario por un importe de 260 miles de euros, destinada a cubrir una parte de los costes de la entidad con el límite del 35,9% señalado en la Orden de concesión:

Cuadro nº 35: Costes subvencionables a la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias (FAMCP, en miles de euros)

CONCEPTO	IMPORTE
Sueldos y salarios (15 trabajadores)	523
Seguros sociales	157
Material y suministros	43
Total gastos de funcionamiento	723
Subvención concedida (35,9%)	260

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la DG Admón. Local

De la fiscalización realizada sobre estas ayudas se constatan las siguientes incidencias:

– La ayuda a la Federación se concede de forma directa en base al Decreto 96/1984, de 29 de noviembre, de la Diputación General de Aragón, así como el art. 22.2.c LGS y el art. 18.4 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de medidas fiscales, financieras, de patrimonio y administrativas, sin que quede acreditada su excepcionalidad ni las razones que dificulten su convocatoria pública (requisitos del art.22.2.c LGS).

– La justificación final sólo cubre el importe de la subvención, por lo que no cumple con lo dispuesto en los arts. 30 y 31 LGS, que exige la presentación de documentos que justifiquen la totalidad del gasto realizado, para poder apreciar si se ha respetado el porcentaje subvencionado en la orden de concesión (35,9%) y la distribución del gasto (ver cuadro número 35).

– Así, el beneficiario sólo aporta documentos de gasto de 8 trabajadores, con mensualidades y porcentajes de imputación no homogéneos que no se explican en una memoria anexa. Tampoco justifica la recaudación real obtenida con las cuotas de sus asociados. En la solicitud el beneficiario declara disponer de una plantilla de 15 trabajadores, no haber solicitado otras ayudas para el mismo objeto y cubrir el 61,3% de sus costes previstos con las cuotas a satisfacer por sus 705 entes locales federados, por lo que solicitaba una subvención el 39,7% restante (35,9% concedida).

– La Cámara de Cuentas ha verificado que en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) consta que el beneficiario ha recibido en 2011 una subvención de 224 miles de euros del Instituto Nacional de Administración Pública para la financiación de planes de formación en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas.

– Ni en la memoria de solicitud ni en la justificación final presentada se comunica esta fuente de financiación adicional (siendo además una subvención recurrente). Dado que la normativa reguladora de estas ayudas permite la financiación de gastos generales (art. 13.2 de la Orden TAP/3351/2010, de 22 de diciembre), la entidad podría haber incurrido en un supuesto de doble financiación recogido en el art. 19.3 LGS. El órgano gestor debería realizar las comprobaciones oportunas para evitar la concurrencia de ayudas sobre un mismo objeto, como mínimo mediante al acceso a la BDNS.

– Las nóminas incluidas en la justificación final del gasto de personal presentan incoherencias no justificadas, como que trabajadores con una misma categoría laboral perciban salarios base distintos, o que todos devenguen 4 pagas extraordinarias al año (desconociéndose cuál ha sido el convenio aplicado). También se imputa como nómina el 85,3% del gasto en dietas del presidente y el 61,6% de las del vicepresidente de la entidad, que ascendieron a unos importes totales de 25 y 23 miles de euros anuales, a razón de 51,7 y 47,5 euros diarios. La Cámara de Cuentas considera que la incorporación de estas retribuciones (35 miles de euros imputados como gasto) en la cuenta justificativa es irregular por los siguientes motivos:

– No queda claro si las cantidades satisfechas en concepto de dietas puedan considerarse subvencionables, dado que el gasto de personal se refería a los trabajadores que prestan el servicio de asesoramiento.

– Los estatutos de la Federación no se pronuncian sobre posibles retribuciones de los miembros de la Comisión Ejecutiva. No obstante, la disposición adicional primera indica que «en lo no previsto en los presentes Estatutos, regirá como derecho supletorio los de la Federación Española de Municipios y Provincias». En el art. 14.2 de los estatutos de ésta última se indica expresamente que «los cargos de Presidente, Vicepresidentes y de Vocales de la Junta de Gobierno y del Consejo Territorial serán gratuitos».

– Tampoco consta que la cuantía de la dieta diaria haya sido acordada por órgano competente, ni justificación alguna del gasto diario asumido para el ejercicio del cargo (desplazamiento, estancia o manutención o por asistencia a reuniones de órganos colegiados).

– En concepto de dieta no pueden devengarse pagas extraordinarias (ambos perciben 4 pagas extraordinarias, equivalentes cada una a lo cobrado en dietas mensuales), ya que no constituyen retribuciones, sino indemnizaciones por los costes asumidos por el trabajador, de las cuales, una parte debería estar exenta retención IRPF (art. 9 del Real Decreto de 30 de marzo, por el que se aprueba su reglamento) o tener una retención fija (la de las dietas de consejo). Sin embargo, las retenciones aplicadas son las previstas en las tablas correspondientes a los trabajadores por cuenta ajena.

– Los gastos generales incluidos en la cuenta justificativa se imputan al 100%, incluso aquellos que no se corresponden con el periodo subvencionado (ejercicio 2011), como por ejemplo, facturas de electricidad y de comunicaciones correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 2010 o la suscripción a un servicio de consultoría on line durante 6 meses del ejercicio 2012.

3.4.5. Fondo de Cooperación Local y Comarcal

El Fondo de Cooperación Local y Comarcal viene recogido en la LP, pero no tiene una regulación específica sobre su dotación y gestión. Se enmarca dentro del programa de política territorial, dotándose las aplicaciones presupuestarias correspondientes en los capítulos 4 y 7 del presupuesto.

Cuadro nº 36: Fondo de Cooperación Local y Comarcal, gestionado por la DG Administración Local (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD.		CRÉD. DEFINIT.	ORN
		INICIALES	MODIFIC.		
11030/1252/460004/91002	EE.LL.	1.026	-911	115	115
11030/1252/760003/91002	EE.LL.	12.243	-12.044	199	199
TOTAL		13.269	-12.955	314	314

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

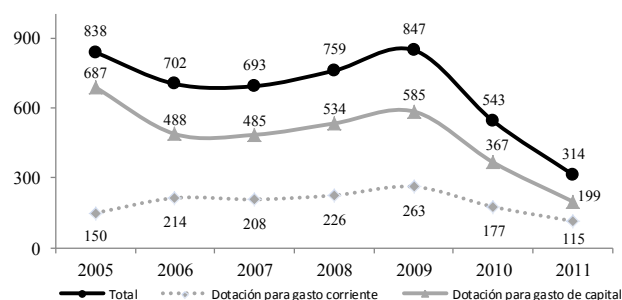
La mayor parte de los créditos iniciales de este fondo son objeto de modificación presupuestaria al inicio de cada ejercicio y se transfieren a la sección 26 (12,95 millones de euros, ver análisis en epígrafe 3.4.2.2 y 3.4.2.3 del presente informe). Los créditos definitivos ascienden a 314 miles de euros, de los cuales:

– 295 miles de euros se destinan a financiar determinadas inversiones y una parte de los gastos de funcionamiento de la Mancomunidad Central de Zaragoza (la Mancomunidad, en adelante), por importes de 199 y 96 miles de euros, respectivamente. Este tratamiento diferenciado se justifica en que esta mancomunidad es la única de todo el territorio de la CA que aún no se ha constituido en comarca (no participando en el reparto de las transferencias incondicionadas de la sección 26), habiendo sido declarada de interés comarcal por Decreto 151/2005, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón.

– 19 miles de euros se conceden al Ayuntamiento de Alcañiz para la cobertura de gastos generados por el «Gran Premio de Aragón de Moto GP 2011».

En el gráfico número 8 se presenta la evolución de las obligaciones reconocidas con cargo al Fondo de Cooperación Local y Comarcal, distinguiendo la dotación para gasto corriente (aproximadamente 1/3) y la dotación para gasto de capital (aproximadamente 2/3). En el periodo considerado 2005-2011 se observa un acusado descenso en los ejercicios 2010 y 2011 (-35,9% en 2010 y -42,2% en 2011, respecto de los importes del ejercicio anterior).

Gráfico nº 8: Fondo de Cooperación Local y Comarcal (datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

De la fiscalización realizada sobre estas ayudas se constatan las siguientes incidencias:

— Las tres ayudas imputadas a este fondo se conceden de forma directa en base al art. 22.2.c LGS, y al art. 18.4 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de medidas fiscales, financieras, de patrimonio y administrativas. La Cámara de Cuentas considera que el procedimiento de concesión de la ayuda de forma directa no es el adecuado por las siguientes razones:

— No se cumple el supuesto de excepcionalidad, puesto que uno de los beneficiarios (la Mancomunidad) viene percibiendo estas subvenciones de forma recurrente en los últimos ejercicios, desconociéndose si el Ayuntamiento de Alcañiz también las ha recibido en ejercicios anteriores.

— La imposibilidad de recurrir a una convocatoria pública podría estar justificada en el caso de la Mancomunidad, dado su estatus peculiar (única comarca no constituida), pero no así en la subvención concedida al Ayuntamiento de Alcañiz, ya que el número de beneficiarios potenciales que podrían acogerse a actuaciones vertebradoras del territorio es muy amplio.

— La subvención de capital recibida por la Mancomunidad (199 miles de euros) tiene por objeto la «ejecución en 2011 de actuaciones de interés supramunicipal». Sin embargo, no es la mancomunidad quien se encarga de su ejecución, ni quien ostenta la titularidad de las obras realizadas o de los bienes adquiridos, recayendo sobre los municipios que la conforman, que son los auténticos beneficiarios de las ayudas. En consecuencia, la Mancomunidad no ostenta la condición de beneficiario tal como se define en el art 11.1 LGS.

La Mancomunidad está actuando «de facto» como una entidad colaboradora, ya que se encarga de repartir los fondos (distribución igualitaria por las cinco mancomunidades de la delimitación comarcal de Zaragoza, y dentro de cada una, a partes iguales por cada municipio) y de agregar las justificaciones individuales para presentar una única cuenta justificativa ante la Dirección General de Administración Local. El art. 12 LGS exige que la designación de entidad colaboradora se recoja en las bases reguladoras y el art. 16 que se formalice un convenio de colaboración en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por la entidad colaboradora. Esta forma de gestión de subvenciones tiene trascendencia en la información que debe remitirse a la BDNS, en la que deberían figurar los verdaderos beneficiarios de las ayudas y no la entidad colaboradora.

Es destacable que las actuaciones emprendidas no tienen alcance supramunicipal (amueblamiento de escuela infantil, pavimentación de aceras, adquisición de equipos para gimnasio, etc.) y que se asimilan a otras subvenciones y transferencias a entidades locales concedidas por éste y otros departamentos (Fondo de Cooperación Municipal, ayudas institucionales del Departamento de Presidencia y Justicia, de vertebración territorio del Departamento de Política Territorial e Interior, etc.).

— En relación con la subvención corriente concedida al Ayuntamiento de Alcañiz (19 miles de euros), la Intervención General emitió informe de fiscalización desfavorable fundado en la falta de motivación de la imposibilidad de recurrir a una convocatoria pública para su concesión ni de los supuestos especiales de vertebración del territorio que teóricamente se consiguen con dicha actuación. El acuerdo del Gobierno de Aragón, que resuelve la discrepancia manteniendo el criterio de la Dirección General de Administración Local, carece de motivación y no está firmado.

3.4.6. Convenios con las ciudades de Huesca y Teruel

El detalle de ejecución presupuestaria en el ejercicio 2011 es el siguiente:

Cuadro nº 37: Convenios con las ciudades de Huesca y Teruel, gestionados por la DG Administración Local (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	CRÉD. MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
11030/1252/760055/91002	EE.LL.	1.000	200	1.200	1.200

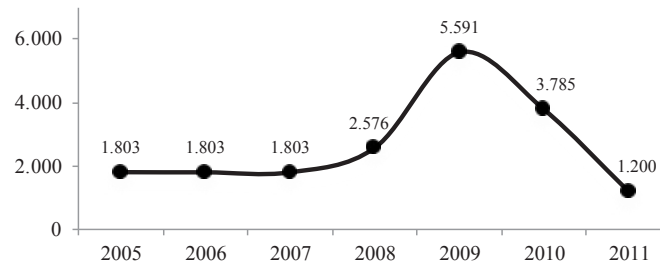
Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

El art. 261 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, que regula el Programa de Política Territorial, en orden a fomentar e incentivar las actuaciones de las entidades locales que guarden relación con la mejora de la estructura local, dispone en su apartado 3 que «los municipios de Huesca, Teruel y Zaragoza serán objeto de tratamiento específico a través de los oportunos Convenios».

En cumplimiento de esta previsión, en los últimos años se vienen celebrando convenios con los municipios de Huesca y de Teruel para la financiación de determinadas obras e inversiones destinadas a mejorar la vertebración del territorio. Ni en el ejercicio 2011 ni en los anteriores se celebraron convenios con el municipio de Zaragoza dentro del Programa de Política Territorial, lo que representa un incumplimiento del art. 261.3 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

En el periodo 2005-2007 se reconocieron obligaciones presupuestarias para esta finalidad por importes anuales de 1,8 millones de euros, incrementándose en 2009 hasta 5,6 millones y cifrándose en los ejercicios 2010 y 2011 en 3,8 y 1,2 millones, respectivamente.

Gráfico nº 9: Convenios con las ciudades de Huesca y Teruel (datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

En el ejercicio 2011 se concede una subvención de 1 millón de euros al Ayuntamiento de Teruel para la restauración de la plaza Domingo Gascón y su entorno (anualidad correspondiente al ejercicio 2011, sobre un total de 7,6 millones a ejecutar en el periodo 2008-2011), y otra de 200 miles de euros al Ayuntamiento de Huesca para la construcción de una rotonda en el acceso al centro comercial «Coso Real», en la avenida Doctor Artero.

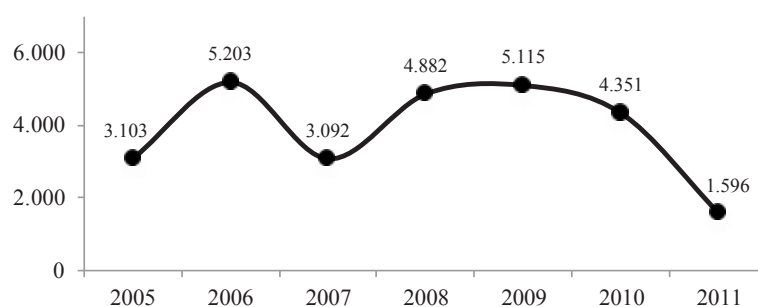
Los convenios suscritos se fundamentan, entre otra normativa, en los arts. 22.2.c LGS y 18.4 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de medidas fiscales, financieras, de patrimonio y administrativas. Sin embargo, el precepto que debería invocarse es el art. 22.2 b LGS puesto que hay una norma con rango de Ley que ampara la concesión de la subvención de forma directa.

3.4.7. Ayudas del Fondo Local para infraestructuras municipales

La Dirección General de Promoción Económica viene gestionando ayudas destinadas a la creación o mejora de infraestructuras municipales para la puesta en marcha de proyectos que, por su actividad o volumen de creación de empleo, aconsejan un apoyo especial por parte del Gobierno de Aragón. Su normativa reguladora viene dada por el Decreto 38/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón.

Las obligaciones reconocidas con cargo a esta línea de ayudas han oscilado en el periodo 2005-2010 entre los 3,1 y los 5,2 millones de euros anuales. En el ejercicio 2011 llegan a su valor mínimo, con 1,6 millones de euros.

Gráfico nº 10: Subvenciones de capital destinadas a infraestructuras municipales (datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

Los datos de ejecución presupuestaria en el ejercicio 2011 se ofrecen en los dos cuadros siguientes:

Cuadro nº 38: Subvenciones de capital destinadas a infraestructuras municipales, gestionadas por la DG de Promoción Económica (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
12060/6122/760059/91002	EE.LL.	2.832	-1.236	1.596	1.596

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

En el ejercicio fiscalizado se encontraban en desarrollo un total de 4 proyectos en los municipios de La Almunia de Doña Godina, Monzón, Graus y Ateca, todos ellos de ejecución plurianual, cuyas concesiones se remontan a los ejercicios 2007 y 2010 (no se ha concedido ninguna ayuda nueva en 2011). Las obligaciones reconocidas en el presupuesto corresponden a la parte ejecutada en el ejercicio 2011 de estos expedientes plurianuales.

Cuadro nº 39: Expedientes con obligaciones reconocidas en el ejercicio 2011 en la línea de ayudas de infraestructuras municipales (datos en miles de euros)

OBJETO	BENEFICIARIO	TOTAL SUBVENCIÓN PLURIANUAL CONCEDIDA	OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN 2011
Acondicionamiento de un local municipal en la Escuela Politécnica de La Almunia donde se instalará una empresa de Call Center	Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina	250	50
Adquisición de una nave industrial en el polígono Las Paules, a fin de facilitar la instalación de empresas en la localidad	Ayuntamiento de Monzón	3.000	500
Ampliación del polígono industrial "San Fertus" de Graus	Ayuntamiento de Graus	300	146
Acondicionamiento y adecuación de una nave industrial de propiedad municipal donde se instalará un call center	Ayuntamiento de Ateca	1.300	900
TOTAL		4.850	1.596

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la DG de Promoción Económica

De la fiscalización realizada sobre estas ayudas se constatan las siguientes incidencias:

— En dos de los expedientes (La Almunia y Ateca) se suscribió un protocolo de colaboración a tres partes (Gobierno de Aragón, Ayuntamiento beneficiario y empresa privada que se instalaría en la infraestructura acondicionada) con carácter previo a la concesión de las ayudas. Con este protocolo, quedaban ya definidos los compromisos presupuestarios que asumiría el Gobierno de Aragón y con qué empresa, eludiendo la convocatoria pública para las ayudas y dejando elegido el beneficiario.

La moción de 30 de noviembre de 2010, del Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales, pone de manifiesto la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas, señalando que la utilización de un protocolo o convenio de colaboración no puede considerarse un cauce normal para articular las relaciones entre una o varias Administraciones Públicas y una empresa privada, ya que se celebran sin una norma habilitante específica, se omiten los trámites de publicidad y concurrencia, y no se concreta suficientemente su finalidad.

Ninguno de los dos protocolos fue remitido a la Intervención General para su fiscalización previa, incumpléndose un trámite esencial del procedimiento, de conformidad con lo establecido por los artículos 65 y 68 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la CA. Posteriormente la Intervención General, en fase de autorización del gasto, emitió el informe desfavorable al que se alude más adelante.

Las 4 ayudas se conceden de forma directa con fundamento en el art. 8.4.d del Decreto 38/2006, y en uno de los expedientes, también con sujeción al art. 22.2.c LGS.

La Cámara de Cuentas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2.2 de la LGS, considera que el procedimiento de concesión directa no fue el adecuado, ya que no estuvo justificada la excepcionalidad de la concesión ni la imposibilidad de arbitrar una convocatoria pública que permitiera dar cumplimiento a los principios de igualdad, objetividad, transparencia y publicidad. Así:

– Cada uno de los expedientes no puede considerarse individualmente excepcional. Tampoco se aprobaron informes técnicos que justificaran razonadamente tales supuestos de excepcionalidad y, además, estas ayudas se han venido concediendo regularmente en los últimos ejercicios.

– La imposibilidad de publicar una convocatoria no estuvo justificada, sino que más bien al contrario, la convocatoria parecía obligada dado que el número de beneficiarios potenciales que podrían acogerse a estas ayudas era muy amplio (entidades locales).

– En los expedientes de La Almunia y Ateca la orden de concesión no concreta el objeto o actividades a realizar por parte del ayuntamiento beneficiario más allá de los títulos genéricos de «adecuación y acondicionamiento», tal como exige el art. 14.5.d del Decreto 38/2006. No consta un anexo en el que se detalle el presupuesto subvencionable ni las inversiones por cuenta de la empresa privada (si las hubiera).

– En el ejercicio 2011 otros 4 municipios solicitaron ayudas similares a las analizadas, siendo desestimadas en todos los casos sin que se motive su fundamento ni se notifique a los interesados.

– En 3 de los 4 expedientes analizados, la subvención cubre el 100% del coste de las actuaciones a desarrollar.

– Las principales incidencias señaladas en los puntos anteriores relativas al expediente del Ayuntamiento de Ateca fueron recogidas en el informe de fiscalización desfavorable emitido por la Intervención General con ocasión de la fiscalización del compromiso de gasto. En dicho expediente consta el certificado del acuerdo del Gobierno de Aragón por el que se resuelve la discrepancia manteniendo el criterio de la Dirección General de Promoción Económica, pero no una copia del acuerdo adoptado en el que quede acreditada la motivación jurídica de la resolución, ni tampoco los fundamentos de discrepancia del órgano gestor.

– La cláusula tercera del convenio suscrito con el Ayuntamiento de Monzón distribuye en 7 anualidades (2007-2013) la ayuda concedida por el Gobierno de Aragón, lo que debe considerarse excepcional atendiendo al art. 41.4 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la CA. El convenio no indica las razones excepcionales que justifican esta distribución.

3.4.8. Prestaciones farmacéuticas

En el ejercicio 2011 se reconocieron obligaciones derivadas de la financiación pública de recetas médicas por un importe total de 365,9 millones de euros. El cuadro 40 recoge los datos de ejecución presupuestaria.

Cuadro nº 40: Financiación pública del gasto en recetas médicas en la CA de Aragón, gestionada por el Servicio Aragonés de Salud (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
52010/4121/480153/91002	Familias e ISFL	422.400	-56.511	365.889	365.889

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Los créditos recogidos en el capítulo 4 del presupuesto de gastos bajo la denominación «farmacia-recetas médicas» se corresponden con la facturación de recetas del Sistema Nacional de Salud (SNS, en adelante) en la CA de Aragón, constituyendo un servicio común suplementario para el conjunto de la población asegurada, de conformidad con el art. 8 ter de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Con la aprobación del Real Decreto 1475/2001, de 27 de diciembre, se traspasó a la CA las competencias de gestión de la asistencia sanitaria (entre las que se incluyen las de prestación farmacéutica), que hasta entonces venía ejerciendo el Instituto Nacional de Salud y que, desde el 1 de enero de 2002, recaen sobre el departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de Salud y en el organismo autónomo Servicio Aragonés de Salud (Salud). Dichas competencias se ejercen de conformidad con los arts. 14, 71.55, 71.56 y 77.7 del actual Estatuto de Autonomía de Aragón, que atribuye a la CA las competencias exclusivas en materia de sanidad, salud pública y ordenación farmacéutica, así como las de ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos.

Por otra parte, el art. 107.3 del texto refundido de Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, establece que la dispensación de medicamentos fuera de las instituciones sanitarias se realizará por las oficinas de farmacia legalmente establecidas, cuyas condiciones económicas se concertarán entre sus representantes legales sindicales y corporativos y la Seguridad Social.

En el ejercicio de estas competencias, el Gobierno de Aragón y los colegios oficiales de farmacéuticos de Aragón han venido suscribiendo en los últimos años distintos convenios y conciertos para fijar las condiciones de dispensación de medicamentos y fórmulas magistrales que estén incluidas en la prestación farmacéutica del SNS, así como de los efectos y accesorios cubiertos por éste. El concierto vigente en el ejercicio 2011 se suscribió el 30 de junio de 2008.

El cuadro 41 resume los principales datos de facturación por recetas médicas durante el periodo 2005-2011, obtenidos a partir de la estadística del SNS:

Cuadro nº 41: Financiación pública de recetas médicas en la CA de Aragón. Periodo 2005-11

EJERC.	CA. ARAGÓN			ESPAÑA	PESO RELATIVO CA ARAGÓN / ESPAÑA		
	GASTO	Nº RECETAS	COSTE		COSTE POR RECETA (€)	POR	POR Nº DE
	FACTURADO (MILES DE €)	(MILES DE UNIDS.)	MEDIO POR RECETA (€)			VOLUMEN DE GASTO (%)	RECETAS (%)
2005	321.210	23.466	13,7	13,2	3,2%	3,1%	
2006	341.731	24.395	14,0	13,4	3,2%	3,1%	
2007	362.160	26.034	13,9	13,3	3,2%	3,1%	
2008	391.319	27.197	14,4	13,5	3,3%	3,1%	
2009	409.670	28.449	14,4	13,4	3,3%	3,0%	
2010	391.534	28.940	13,5	12,8	3,2%	3,0%	
2011	350.536	29.414	11,9	11,4	3,1%	3,0%	

Fuente: Elaboración propia a partir de la estadística oficial del Sistema Nacional de Salud

La financiación pública del gasto farmacéutico en la CA de Aragón alcanza su valor máximo en el ejercicio 2009 (409,7 millones de euros), descendiendo en los dos últimos ejercicios un 4,4% y un 10,5%, respectivamente, hasta situarse en valores similares a los de 2006 y 2007. Las causas que justifican el acusado descenso del ejercicio 2011 (41 millones de euros menos) son las siguientes: la aplicación íntegra de los descuentos del Real Decreto 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, los avances en el uso racional de los medicamentos y la pérdida de las patentes de determinados fármacos de gran demanda, como la atorvastatina y el clopidogrel.

El número de recetas facturadas aumenta cada año, moderando su tasa de incremento a partir de 2009.

El coste unitario de la financiación pública por receta alcanza su valor máximo en los ejercicios 2008 y 2009 (14,4 €) situándose por encima del promedio nacional (13,5 €), si bien los valores tienden a converger en los últimos ejercicios, registrándose en 2011 el mínimo de la serie (11,9 €). El acusado descenso del indicador observado desde 2009 se origina por la vía de contención del gasto (reducción del 11,9% en 2011), ya que el número de recetas siguió aumentando, aunque a un ritmo inferior al de ejercicios precedentes (1,6% en 2011). Entre los factores que justifican estas reducciones deben señalarse las siguientes causas:

El efecto inmediato que conlleva la aprobación de medidas para la reducción del gasto, en concreto:

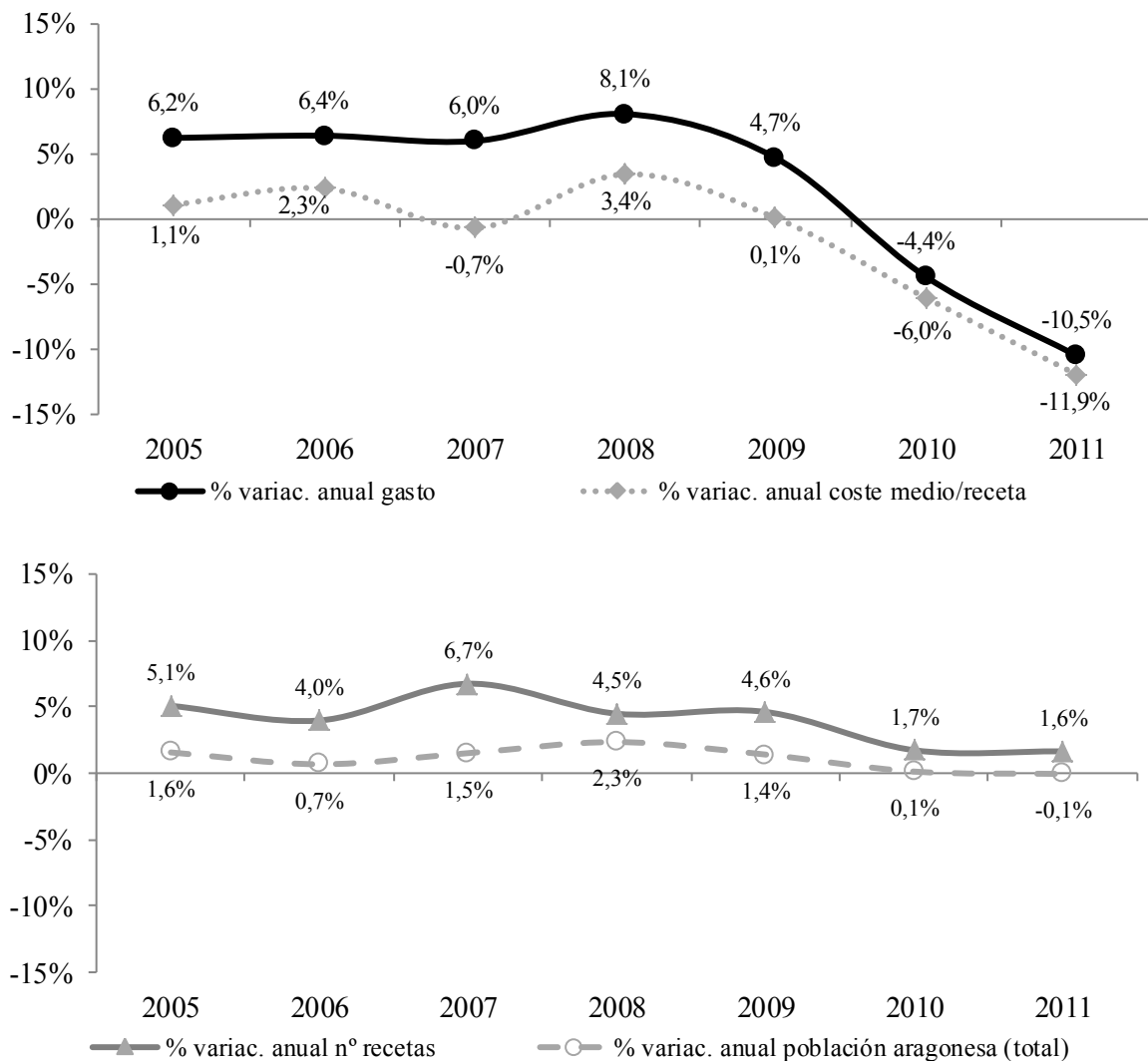
Las deducciones extraordinarias aplicadas en la facturación de los medicamentos de uso humano, reguladas en el art. 8 del Real Decreto 8/2010, de 20 de mayo. En 2011 (primer ejercicio completo en que se aplican estas deducciones) representan un 5,3% del total facturado, que no coincide con el 7,5% que establece el Real Decreto, ya que la deducción se aplica sobre una parte de los medicamentos dispensados (aquellos fabricados industrialmente), no sobre la totalidad.

– Los descuentos sobre el precio de venta de los medicamentos genéricos en una cuantía media próxima al 25% y la modificación del sistema de precios de referencia, aprobados por Real Decreto Ley 4/2010, de 26 de marzo, de racionalización del gasto farmacéutico con cargo al SNS. El ejercicio 2011 es también el primer ejercicio completo en que se aplican estas deducciones, cuyo impacto ha supuesto una reducción media del 7,5% del precio de venta al público (es decir, no se trata de un descuento sobre la factura, como el indicado en el párrafo anterior).

– Las deducciones y descuentos practicados a cada farmacia atendiendo a su volumen de facturación, regulados mediante Real Decreto 823/2008, de 16 de mayo. En el ejercicio 2011 representan un 2,7% del total facturado.

– El aumento moderado de las cifras de población, que crece a lo largo del periodo 2005-2011 a un promedio anual acumulativo del 1,1%, al igual que el subconjunto de población de 60 o más años (grupo de edad que más se beneficia de la prestación farmacéutica), que lo hace al 0,8%. Estas tasas positivas justifican los aumentos moderados en la cifra total de recetas.

Gráfico nº 11: Indicadores de financiación de recetas médicas del Sistema Nacional de Salud en la CA Aragón y cifras oficiales de población. Variación anual del periodo (2005-11)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11 y de la estadística oficial del Sistema Nacional de Salud

La importancia relativa del gasto farmacéutico sobre el presupuesto total del Salud se ha mantenido estable en torno al 22%-23% a lo largo del periodo 2005-2011, alcanzando su cifra más baja en el último ejercicio (18,3%). La misma estabilidad se aprecia respecto del gasto total consolidado de la CA, con valores ligeramente superiores al 7% y del 6,5% en 2011.

Cuadro nº 42: Representatividad del gasto en prestaciones farmacéuticas sobre el pto. SALUD y el total consolidado de la CA. Periodo 2005-11 (datos en miles de euros)

EJERC.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto prestac. farmacéuticas	321.210	341.731	362.160	391.319	409.670	391.534	350.536
Total pto. gastos SALUD	1.438.001	1.447.734	1.524.233	1.666.470	2.000.060	1.755.550	1.919.311
Total pto. consolidado CA	4.135.033	4.615.781	4.873.958	5.325.563	5.887.917	5.570.779	5.375.612
Imp. relativa s/ pto. SALUD (%)	22,3%	23,6%	23,8%	23,5%	20,5%	22,3%	18,3%
Imp. relativa s/ pto. consolid. CA (%)	7,8%	7,4%	7,4%	7,3%	7,0%	7,0%	6,5%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11 y de la estadística del Sistema Nacional de Salud

Nota: el perímetro de consolidación en los ejercicios 2005-06 sólo incluía a la Admón. de la CA y a sus OO.AA. Los de 2007 en adelante incluyen a varias eDp.

Las obligaciones presupuestarias reconocidas en el ejercicio 2011 por importe de 365,9 millones de euros (ver cuadro número 40) difieren en 15,4 millones de euros del valor consignado en la estadística oficial del SNS (350,5 millones de euros). Las diferencias corresponden a:

– La facturación por productos dietoterápicos, que no forman parte de la estadística oficial del SNS, pese a que se dispensan con receta farmacéutica y se financian íntegramente con fondos públicos. En 2011 se asumieron obligaciones por este concepto por un total de 11,7 millones de euros.

– La facturación del mes de diciembre, que se imputa siempre al presupuesto del ejercicio siguiente.

La facturación total de gasto farmacéutico ascendió en el ejercicio 2011 a un total de 395,9 millones de euros. El cuadro 43 recoge su distribución por tipos de productos y por provincias, así como los ajustes para su conciliación con los datos suministrados por la estadística oficial del SNS.

Cuadro nº 43: Facturación del gasto en recetas médicas en la CA de Aragón. Distribución por provincias (datos en miles de unidades y en miles de euros)

CONCEPTOS	RECETAS		PRECIO FACTURADO		APORTACION USUARIOS		GASTO PREVIO	
	Nº (MILES UNID.)	% DISTR.	PRECIO (MILES €)	% DISTR.	APORT. (MILES €)	% DISTR.	GASTO (MILES €)	% DISTR.
	Receta ordinaria y con prescrip. pº activo (DOE)	28.440	96,4%	361.814	86,3%	22.070	94,7%	339.743
Efectos y accesorios de receta ordinaria	479	1,6%	13.601	3,2%	151	0,6%	13.450	3,4%
Fórmulas	503	1,7%	42.878	10,2%	1.009	4,3%	41.870	10,6%
Otros grupos (campana sanitaria y sind. tóxico)	7	0,0%	218	0,1%	14	0,1%	204	0,1%
Dispensaciones justificadas	66	0,2%	722	0,2%	66	0,3%	656	0,2%
Total C.A. Aragón	29.495	100,0%	419.233	100,0%	23.310	100,0%	395.923	100,0%
Colegio Oficial de Farmacéuticos de Teruel	3.531	12,0%	49.371	11,8%	2.524	10,8%	46.847	11,8%
Colegio Oficial de Farmacéuticos de Huesca	4.838	16,4%	70.799	16,9%	3.751	16,1%	67.049	16,9%
Colegio Oficial de Farmacéuticos de Zaragoza	21.126	71,6%	299.063	71,3%	17.035	73,1%	282.027	71,2%
Total C.A. Aragón	29.495	100,0%	419.233	100,0%	23.310	100,0%	395.923	100,0%
Deduucc. extraord. aplicación art. 8 RD 8/2010							-22.285	
Deduucc., márgenes y dctos. del RD 823/2008							-11.166	
Dctos. practicados por revisiones fración. SALUD	-11						-275	
Dctos. síndrome tóxico (pago cubierto por INSS)							-3	
Total gasto neto cubierto por el SALUD	29.484						362.194	
Descuento productos dietoterápicos	-70						-11.659	
Diferencias por redondeo							1	
Total ajustado (estadística oficial del SNS)	29.414						350.536	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el SALUD

Por tipos de productos, las recetas ordinarias y las dispensadas con prescripción de principio activo bajo Denominación Oficial Española (DOE) representan el 96,4% del total, así como el 86,3% del importe facturado. El resto de categorías tiene una importancia relativa muy inferior, destacando únicamente el gasto facturado por prescripción de fórmulas magistrales (10,2%). Por provincias, el 71% del total (tanto por número de facturas como por volumen del gasto) se concentra en la provincia de Zaragoza, un 17% en Huesca y el 12% restante en Teruel.

Cada uno de los tres colegios provinciales factura al Salud a mes vencido, recogiendo todos los conceptos señalados en el Anexo C del Concierto, que se presentan en soporte informático, incluyendo imágenes digitalizadas de las recetas. Entre la documentación facilitada se incluye una factura resumen mensual por régimen y tipo de receta, que debe presentarse antes del día 10 del mes siguiente, junto con las recetas separadas por paquetes y agrupadas por tipos de productos y usuarios. El plazo se amplía hasta el día 20 para entregar las facturas detalladas por farmacia y los soportes informáticos, emitiéndose la correspondiente acta de recepción.

La informatización de los procedimientos de facturación y de inspección son claves para garantizar la fiabilidad del sistema. En lo relativo a inspección, el Salud ha desarrollado la aplicación informática Eureka, que bajo el entorno MS Access permite cruzar la información de la facturación recibida con distintas bases de datos de medicamentos y productos sanitarios existentes en todo el SNS, que se actualizan mensualmente. Los objetivos principales de las unidades de inspección son:

– Garantizar la coincidencia entre los productos prescritos y los dispensados, procediendo a la anulación (parcial o total) de recetas a las oficinas de farmacia que hayan incumplido los criterios de dispensación o facturación (es decir, se analiza la concordancia entre los medicamentos prescritos y dispensados en cuanto a principio activo, dosis, forma farmacéutica, vía de administración, tamaño del envase, etc).

– Comprobar que no se están facturando productos no incluidos en el nomenclátor o que estén dados de baja por motivos de seguridad, que se aplican los precios actualizados de los medicamentos, que se ha aplicado la aportación correcta de los usuarios a los que se prescribe, etc.

Junto a esta revisión informática de alcance general, una vez recibidos los datos de facturación y las cajas con las recetas, los servicios centrales y las delegaciones provinciales del Salud seleccionan una muestra aproximada de 6.000 elementos para su revisión, disponiendo de un plazo de 4 meses desde la entrega para ejercer las funciones de inspección y comunicar a los colegios provinciales las diferencias detectadas, que pueden producirse por cualquiera de los supuestos recogidos en el Concierto.

Una vez que las diferencias devienen firmes, se aplican como descuento en la liquidación del mes en curso. En el ejercicio 2011 el organismo autónomo Salud descontó por estas revisiones 375 miles de euros, lo que representa un 0,1% del total facturado. Entre las principales causas de devolución pueden señalarse: la falta de concordancia entre el medicamento prescrito y el cupón precinto o comprobante, y la de prescripción sujeta a visado de inspección, que no reunía las condiciones establecidas.

Estos descuentos no son significativos por importe, gracias a que el procedimiento de control es completo y exhaustivo, lo que resulta esencial para garantizar que todas las partes intervinientes (médicos prescriptores, farmacias e industria farmacéutica) cumplan adecuadamente la normativa.

Cuadro nº 44: Distribución del gasto en recetas médicas en la CA de Aragón por tipos de usuarios y aportaciones (datos en miles de unidades y en miles de euros)

CLASES DE USUARIOS	RECETAS		PRECIO		APORTACIÓN		GASTO PREVIO	
	Nº (MILES UNID.)	% DISTR.	PRECIO (MILES €)	% DISTR.	APORT. (MILES €)	% DISTR.	GASTO (MILES €)	% DISTR.
Trabajadores activos	8.427	28,6%	103.814	24,8%	23.297	99,9%	80.517	20,3%
Pensionistas	21.061	71,4%	315.199	75,2%	0	0,0%	315.200	79,6%
Otros grupos	7	0,0%	220,0	0,1%	14	0,1%	206	0,1%
TOTAL FACTURADO	29.495	100,0%	419.233	100,0%	23.311	100,0%	395.923	100,0%
Parte del PVP facturado cubierto por aportaciones de usuarios (activos)						5,6%	= 23.311 / 419.233	
Parte del PVP facturado a cubrir por el SALUD (valor bruto)						94,4%	= 395.923 / 419.233	
Total descuentos y deducciones sobre PVP facturado						8,0%	= 33.729 / 419.233	
Parte del PVP facturado a cubrir por el SALUD (valor neto)						86,4%	= 362.194 / 419.233	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el SALUD

Nota: el colectivo "otros grupos" engloba a los accidentados del trabajo, los afectados por síndrome tóxico y las recetas de campaña sanitaria

Las aportaciones económicas de los usuarios se fijaron de conformidad con los criterios recogidos en Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios y en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del SNS. El esquema de aportaciones vigente en el ejercicio 2011 era el siguiente:

– Aportación normal: 40% del precio de venta.

– Aportación reducida: 10% sobre el precio de venta al público, sin que el importe total de la aportación exceda de 2,64 € por envase. Este régimen se aplicaba a medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas o graves, productos sanitarios pertenecientes a los grupos reglamentariamente establecidos y medicamentos a enfermos de sida.

– Sin aportación: régimen aplicable a pensionistas y colectivos asimilados, afectados de síndrome tóxico, personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica, tratamientos derivados de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, así como a productos cuya dispensación al usuario se realice en los centros o servicios asistenciales sanitarios.

La mayor parte de las recetas dispensadas en el ejercicio 2011 se prescribían a colectivos exentos de aportación (71% de las recetas y 75% del gasto), cubriendo las aportaciones de los usuarios un 5,6% del total facturado (23,3 millones de euros). Del 94,4% restante (395,9 millones de euros) se deducía un 8% (33,7 millones de euros) en concepto de descuentos ordinarios y extraordinarios (comentados anteriormente), financiándose con fondos públicos el valor neto, que ascendía a 362,2 millones de euros (86,4% del total facturado).

El grueso de las prestaciones farmacéuticas que han sido objeto de fiscalización comprende las dispensadas en atención primaria y en atención especializada. También se incluyen las prescritas por consultas externas, altas y urgencias hospitalarias, así como las del Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución (CASAR) y las de urgencias y emergencias sanitarias (061).

La atención primaria concentra la mayor parte del gasto público en recetas prescritas (300,8 millones de euros, el 83,1% del total), representando los restantes niveles asistenciales el 16,9% (61,3 millones de euros). Por áreas,

la suma del gasto prescrito en centros sanitarios de los sectores Zaragoza II y Zaragoza III asciende a 188,5 millones de euros (52% del total), mientras que aquellos que cuentan con menor población y en los que es mayor la proporción de personas de 60 o más años se obtienen cifras superiores en el gasto por habitante (sectores de Calatayud, Teruel y Alcañiz).

Cuadro nº 45: Gasto en prestaciones farmacéuticas por niveles de atención y sectores sanitarios (datos en miles de euros, en miles de habitantes y en euros/habitante)

CENTROS Y SECTORES	GASTO	GASTO	GASTO	IMP.	POBLAC.	GASTO
	ATENC. PRIM.	ATENC. ESPEC. Y OTRAS				
	(MILES €)	(MILES €)	(MILES €)			
Total sector Zaragoza I	40.168	8.112	48.280	13,3%	198	243,8
Total sector Zaragoza II	84.953	19.489	104.442	28,8%	396	263,7
Total sector Zaragoza III	70.328	13.740	84.068	23,2%	304	276,5
Total sector Calatayud	15.406	2.466	17.872	4,9%	49	364,7
Total sector Huesca	24.599	5.068	29.667	8,2%	108	274,7
Total sector Barbastro	26.773	4.133	30.906	8,5%	108	286,2
Total sector Teruel	19.401	4.474	23.875	6,6%	77	310,1
Total sector Alcañiz	19.205	3.032	22.237	6,1%	73	304,6
Total otros (061, CASAR)	-	849	849	0,2%		
TOTAL CA ARAGÓN	300.833	61.363	362.196	100,0%	1.313	275,9
Ajustes por redondeo	1	1	2			
TOTAL CA ARAGÓN AJUSTADO	300.832	61.362	362.194			
IMP. RELAT. %	83,1%	16,9%	100,0%			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el SALUD

Las pruebas de control se han centrado, exclusivamente, sobre el procedimiento de gestión y de revisión aplicado por el servicio de farmacia del organismo autónomo Salud. Las principales incidencias observadas son las siguientes:

- La estadística de recetas devueltas no se encuentra totalmente informatizada, ya que la unidad de inspección de Teruel no utiliza la aplicación desarrollada por los servicios centrales del Salud.
- La identificación de los productos dietoterápicos difiere según se tomen datos de facturación de los colegios oficiales de farmacéuticos y datos de las liquidaciones practicadas por el Salud, tanto en número de unidades como en importes. Estas diferencias no son significativas, pero sí recurrentes, lo que no se justifica teniendo en cuenta que todos los fármacos y su naturaleza están correctamente definidos en el nomenclátor.

Cuadro nº 46: Diferencias entre facturación y liquidación por productos dietoterápicos (datos en miles de euros)

CONCEPTO	IMPORTE	IMPORTE	DIF.	DIF (%)
	FACTUR.	LIQUID. SALUD		
Fración. 2011 Huesca	1.577	1.580	3	0,2%
Fración. 2011 Teruel	1.283	1.295	12	0,9%
Fración. 2011 Zaragoza	8.770	8.784	14	0,2%
TOTAL 2011 CA ARAGÓN	11.630	11.659	29	0,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el SALUD

En términos relativos, las diferencias observadas en las facturaciones de Teruel son muy superiores a las de las otras dos provincias. Por ejemplo, por importe son similares a las registradas en Zaragoza (12 y 14 miles de euros) y muy superiores en número de unidades (296 frente a 79), lo que no parece razonable teniendo en cuenta que en la provincia de Zaragoza se factura 7 veces más.

- El proceso de revisión que aplica el Salud no se detalla en un manual de procedimiento, existiendo únicamente un breve protocolo de actuación como guía. Tampoco queda constancia por escrito de los parámetros de selección de recetas a revisar, en los que se combinan elementos fijos (medicamentos con especial riesgo) y otros

de carácter presuntivo y/o aleatorio, si bien pueden inferirse para cualquier mes partiendo de los registros informáticos. Asimismo, no consta un informe adjunto a cada una de las liquidaciones mensuales en el que se expliquen las diferencias sobre los totales facturados.

— La Cámara de Cuentas considera necesario documentar el procedimiento de revisión en un manual, así como los criterios de determinación de las muestras mensuales y el resultado obtenido tras las inspecciones, adjuntando a cada liquidación un informe en el que se especifiquen los parámetros de comprobación aplicados, la naturaleza de las diferencias halladas y su efecto total, para garantizar la aplicación de procedimientos homogéneos, al estar descentralizadas las funciones de inspección en los servicios centrales y provinciales del Salud.

— Una vez consolidados los esfuerzos de los últimos años en la gestión de la utilización de medicamentos en la atención primaria (83% del total), de cara al futuro debería hacerse extensible a la atención especializada (17% restante), y en especial, a través de la informatización de las consultas y de la prescripción en este ámbito. Otros avances en uso racional de medicamentos (algunos en fase de implantación en el momento actual) pasan por mejorar el contenido del nomenclátor de facturación y de las bases de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo, facilitar el acceso on-line al nomenclátor de altas y bajas, sustituir el código de barras de los envases por otros más completos (por ejemplo, el sistema de codificación «datamatrix», que aporta más información y elimina el riesgo de doble facturación) y, especialmente, la implantación de la receta electrónica, que simplificará los procesos de prescripción y facturación, mejorando la eficiencia del sistema.

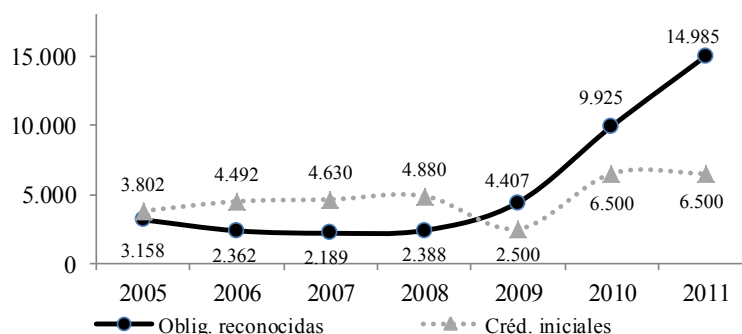
3.4.9. Ingreso Aragonés de Inserción

El Ingreso Aragonés de Inserción (IAI, en adelante) es un programa social orientado a la normalización e integración de aquellas personas que, llevando más de 12 meses empadronadas en la CA, siendo mayores de edad y teniendo menos de la exigida para acceder a una pensión no contributiva, se encuentren en estado de necesidad o padezcan situaciones de marginación. El programa garantiza a sus perceptores una renta mínima que cubra sus necesidades básicas y al mismo tiempo promueve medidas para su inserción laboral a través de un itinerario personalizado que, en determinados casos, incluye acciones de educación y formación.

Su regulación viene dada por la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, y su desarrollo por el Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón, modificado parcialmente por los Decretos 179/1994, de 8 de agosto y 125/2009, de 7 de julio. La gestión de la prestación se efectúa por parte de las direcciones provinciales del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS), si bien la tramitación de las solicitudes y el seguimiento a los beneficiarios compete al personal de los servicios sociales de los municipios de residencia.

A lo largo del periodo 2005-2008, las obligaciones reconocidas en el presupuesto con cargo a este fondo mantuvieron una tendencia de descenso, alcanzando un mínimo de 2,2 millones de euros en 2007. Desde el ejercicio 2009, una vez que el contexto de crisis económica se generaliza, los gastos del programa han crecido a un ritmo acelerado, hasta situarse en 2011 en un nivel 7 veces superior (14,9 millones de euros) al del promedio registrado entre 2005-2008 (2,5 millones de euros). El notable incremento del gasto en los tres últimos ejercicios sobrepasa las previsiones presupuestarias, que pese al esfuerzo de incremento en los créditos iniciales (pasando de 2,5 a 6,5 millones de euros) ha exigido la aprobación de importantes modificaciones presupuestarias (8,7 millones de euros en 2011, el 133,5% del importe consignado en la ley de presupuestos de ese año).

Gráfico nº 12: Ingreso aragonés de inserción (datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

La proporción de perceptores del IAI sobre el conjunto de la población aragonesa (medida en tanto por mil) también ha crecido de forma significativa en los últimos ejercicios, pasando de valores inferiores al 1‰ entre 2006 y 2008 al 3,2‰ en 2011. El aumento del promedio IAI/perceptor se justifica por diversas causas, como la mejora progresiva de la cuantía base y las mayores necesidades de la unidad familiar, que incrementan dicha cuantía. Si además de los titulares, se tiene en cuenta al resto de miembros dependientes de la unidad familiar, el IAI cubrió en 2011 a un total de 14.558 personas, lo que representa un 1,1% del conjunto de la población aragonesa.

Cuadro nº 47: Número de perceptores del IAI y representatividad sobre el total de población. Ejercicio 2011 (datos en miles de unidades y en miles de euros)

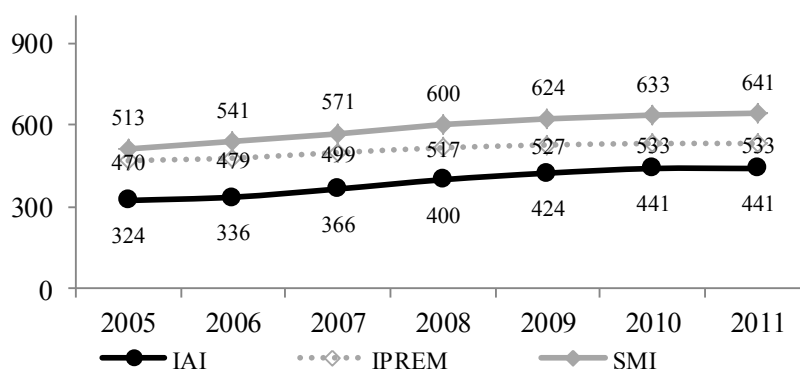
AÑOS	TOTAL PERCEPT. IAI (MILES)	TOTAL POBLACIÓN CA (MILES HAB.)	ORN (MILES €)	% N° PERCEPT. IAI S/TOTAL HAB CA (‰)	PROMEDIO IAI ANUAL POR PERCEPTOR
2005	1,5	1.269	3.158	1,2‰	2.148
2006	1,1	1.277	2.362	0,9‰	2.130
2007	0,9	1.297	2.189	0,7‰	2.430
2008	0,9	1.327	2.388	0,7‰	2.621
2009	1,8	1.345	4.407	1,3‰	2.495
2010	3,4	1.347	9.925	2,5‰	2.935
2011	4,3	1.346	14.985	3,2‰	3.476

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IASS y del IAEST (informes anuales de datos básicos de Aragón)

Nota: el dato estadístico del IAEST para el ejercicio 2012 (5.308 beneficiarios) no coincide con el que se desprende de los registros facilitados por el IASS (4.311)

La cuantía base del IAI se fija en las leyes anuales de presupuestos de la CA. Para el ejercicio 2011 se aprobó un importe de 441 € mensuales, sin incremento respecto de 2010, rompiendo la tendencia de crecimiento sostenido de los ejercicios anteriores, en los que aumentó a un promedio anual acumulativo del 6,1% (a un ritmo similar al de otros indicadores de referencia, como el salario mínimo interprofesional o el indicador público de rentas de efectos múltiples). No obstante, en 2011 el IAI era un 4,4% superior al promedio de los programas de rentas mínimas del conjunto de las Comunidades Autónomas (422,36 €), situación que se ha mantenido en proporciones similares en los últimos 3 ejercicios.

Gráfico nº 13: Valor mensual del ingreso aragonés de inserción (IAI), del salario mínimo interprofesional (SMI) y del indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM)



Fuente: Elaboración propia a partir de leyes de presupuestos CA 2005-11 y datos actualizados del Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio

Las prestaciones se conceden por unidades familiares, con criterios de graduación que tienen en cuenta el número de miembros que la componen y su situación, así como el cobro de otras prestaciones compatibles, sin que en ningún caso se pueda rebasar el máximo que marca el indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM), cuyo importe asciende en el año 2011 a 621,3 € mensuales (incluida la parte proporcional de dos pagas extras). Las mensualidades pagadas en el ejercicio 2011 oscilaron entre este valor máximo y el mínimo de 37,3 €.

Las Comunidades Autónomas de Aragón y Extremadura son las únicas en las que para acceder al programa de rentas mínimas de inserción basta la mayoría de edad, siendo lo normal en el resto de Comunidades Autónomas tener cumplidos 23 ó 25 años. En todos los casos, incluida la normativa aragonesa, los programas prevén excepciones al requisito de edad para determinados supuestos justificados, como son los de orfandad o tener a su cargo a otros menores o personas incapacitadas, además de cumplir los restantes requisitos exigibles. La fijación del límite de edad en 18 años supone un mayor coste para la CA de Aragón, ya que en el ejercicio 2011 se acogieron al programa 353 menores de 25 años (8,2% del total), con distintas circunstancias familiares, que percibieron mensualidades que oscilaron entre el mínimo de 147,3 € y el máximo de 621,3 €.

En el ejercicio 2011 recibieron la ayuda del IAI un total de 4.312 perceptores, de los que el 54,7% eran residentes españoles en la CA y el 45,3% extranjeros empadronados. El 82,2% de los titulares se concentraban en la provincia de Zaragoza, correspondiendo el 10,5% y 7,3% restante a las provincias de Huesca y Teruel.

Cuadro nº 48: Ingreso aragonés de inserción por tramos de edad (datos en euros y en miles de euros)

GRUPO DE EDAD DE LOS TITULARES DE LA PRESTACIÓN	TOTAL VALORES ABSOLUTOS		VALORES PROMEDIO		
	Nº PERCEPTORES	TOTAL PERCIBIDO EN 2011 (MILES €)	PROMEDIO ANUAL PERCIBIDO (€)	PROMEDIO MENSUAL AJUSTADO (€)	PROMEDIO Nº MENSUALIDAD COBRADAS
De 18 a 35 años	1.538	5.444	3.539 €	513 €	6,8
De 35 a 50 años	2.005	7.001	3.492 €	493 €	6,9
De 50 a 65 años	769	2.540	3.303 €	469 €	6,9
TOTAL	4.312	14.985	3.475 €	496 €	6,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el IASS

Nota: determinados factores inciden en que el promedio de mensualidades cobradas sea 6,9 y no 12, como por ejemplo, la entrada y salida de perceptores del IAI, que muchas veces no coincide con el año natural, o las suspensiones temporales aplicadas a los perceptores que incumplen alguna de las condiciones impuestas (no ejercer la mendicidad, no cumplir la formación del acuerdo de inserción, tener otros ingresos no declarados, etc.). Los promedios anuales y mensuales se obtienen tomando como base esas 6,8-6,9 mensualidades, ya que de lo contrario se obtendrían promedios no representativos

En promedio, los perceptores han cobrado 6,9 mensualidades en el año y un importe de 3,4 miles de euros, a razón de 496 € mensuales, mejorando un 12,2% el importe base establecido (441 €). Estos promedios son similares por tramos de edad, observándose cómo la renta del IAI se reduce conforme aumenta la edad del perceptor. El colectivo más numeroso es el grupo de población entre 35-50 años.

El cuadro 50 recoge el detalle de ejecución presupuestaria en el ejercicio 2011.

Cuadro nº 49: Ingreso aragonés de inserción, gestionado por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	CRÉD. MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
53010/3132/480156/91002	Familias e ISFL	6.500	8.676	15.176	14.985
53DJB/3132/480156/91002 (D.P. Huesca)					1.568
53DJC/3132/480156/91002 (D.P. Teruel)					1.098
53DJD/3132/480156/91002 (D.P. Zaragoza)					12.319
TOTAL					14.985

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Nota: la aprobación de los créditos y las modificaciones se imputan a aplicaciones presupuestarias de los servicios centrales del IASS (código 53010). Los compromisos de gasto y el reconocimiento de obligaciones se efectúan por cada una de las direcciones provinciales (códigos 53DJB, 53DJC y 53DJD, que corresponden, respectivamente a las D.P. de Huesca, Teruel y Zaragoza)

Junto a las pruebas de carácter general, se han seleccionado un total de 15 expedientes para realizar pruebas en detalle. En la fiscalización de estas prestaciones se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

— El significativo aumento del número de solicitantes, la necesidad de aprobar modificaciones presupuestarias por valor de 8,7 millones de euros y las congelaciones de plantilla del personal destinado a servicios sociales (tanto en el IASS como en los municipios) demoran el reconocimiento del derecho a percibir el IAI.

Así, en varios expedientes se incumplen los 15 días de plazo para la remisión de las solicitudes y de los proyectos de inserción desde los municipios a las direcciones provinciales del IASS, y también el de reconocimiento de las ayudas una vez que tienen entrada en los registros de éstas últimas (53 días en promedio frente a los 15 que marca la normativa). Por otra parte, la insuficiencia de recursos en el mes de agosto paralizó la gestión de nuevos expedientes a la espera de aprobar una ampliación del crédito presupuestario, dilatando aún más los plazos de

tramitación. Finalmente, en algunos de los expedientes revisados una parte del retraso se atribuye a la demora en la entrega de determinada documentación por parte del solicitante.

Estas demoras impiden alcanzar la pretendida «mayor celeridad y efectividad administrativa en los supuestos de mayor urgencia social» que supuso la aprobación del Decreto 125/2009, de modificación parcial del Decreto 57/1994, de 23 de marzo, regulador del IAI, que acortaba el plazo de resolución (tanto de la prestación como de los proyectos de inserción) de 3 meses a 15 días.

— El cumplimiento de los requisitos exigidos en los acuerdos de inserción constituye el punto crucial para mantener el derecho al cobro, una vez reconocido. Estos acuerdos son, por lo general, poco detallados en su planteamiento, sin que se fijen objetivos precisos que permitan verificar los logros alcanzados por el perceptor de cara al objetivo último del programa, que trata de conseguir su plena inserción social. Esta falta de concreción puede justificarse en la falta de recursos humanos para gestión y seguimiento de los itinerarios.

— Se puede suspender el derecho a percibir la prestación a los beneficiarios por diversas razones (ejercer la mendicidad, negativa a cumplir los acuerdos de inserción, no declaración de otros ingresos percibidos, etc.), mientras se mantengan las circunstancias que determinan la suspensión. En el ejercicio 2011 se vieron afectados por este hecho un total de 695 expedientes, lo que representa un 27% del total de bajas del ejercicio, y se rehabilitaron 169 expedientes (4,8% del total de altas).

— Algunos expedientes revisados están incompletos (falta el contrato de alquiler de la vivienda, los pagos mensuales, o el certificado de empadronamiento, ingresos recibidos por pensión de alimentos por el hijo a cargo, etc.).

3.4.10. Programa de Desarrollo Rural Sostenible

Las ayudas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) tienen por objeto cubrir las carencias y necesidades en un amplio abanico de aspectos sectoriales del medio rural, así como obtener sinergias entre actuaciones de muy diferente naturaleza y finalidad, que se aplicarían de forma concentrada y planificada sobre cada territorio. Su regulación básica viene dada por la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, por el Decreto 84/2010, de 11 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece el marco organizativo para la aplicación en Aragón de la citada ley, y por el Protocolo General para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (en adelante, MARM) y el Gobierno de Aragón el 21 de diciembre de 2010.

La articulación del PDRS en Aragón se efectúa tomando como base la delimitación comarcal, exigiéndose que con carácter previo a la recepción de ayudas las comarcas (conjuntamente con la Administración de la CA) aprobaran los denominados «planes de zona», que actuarían como instrumento de planificación a escala local de las medidas y acciones a desarrollar. Los principales ejes de esta planificación son la activación de la economía, mejoras en las infraestructuras, servicios sociales y materias medioambientales.

Con carácter previo a su aplicación generalizada, se consideró útil desarrollar actuaciones puntuales que sirvieran como referente y guía demostrativa, suscribiendo la CA con el MARM los siguientes convenios para el desarrollo de programas piloto en 13 comarcas y en una reserva de la biosfera, con el siguiente detalle:

Cuadro nº 50: Proyectos piloto de desarrollo rural sostenible en la CA Aragón (datos en miles de euros)

ZONAS RURALES / COMARCAS	CATEGORÍA ZONA (RD 752/2010)	FIRMADOS EL	FIRMADOS EL	TOTAL PROGRAMAS PILOTO
		15/12/08, PRORROGADOS HASTA EL 31/12/13	09/12/09, PRORROGADOS HASTA EL 31/12/13	
La Jacetania	A revitalizar	2.500		2.500
Calatayud	A revitalizar	5.000		5.000
Cinco Villas	A revitalizar	3.000		3.000
Cuencas Mineras	A revitalizar	3.000		3.000
Maestrazgo	A revitalizar	3.000		3.000
Somontano de Barbastro	A revitalizar		3.000	3.000
Monegros	A revitalizar		3.000	3.000
Belchite	A revitalizar		3.000	3.000
Cariñena	Intermedia		3.000	3.000
Gúdar-Javalambre	A revitalizar		3.000	3.000
Matarraña	A revitalizar		3.000	3.000
Sobrarbe y Ribagorza	A revitalizar		3.000	3.000
Rsva. Ordesa-Postes-Maladeta	No definida		3.000	3.000
TOTAL		16.500	24.000	40.500
FINANCIACIÓN CA ARAGÓN		8.500	12.000	20.500
FINANCIACIÓN MARM		8.000	12.000	20.000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Dpto. de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente

Todos los convenios MARM-DGA se financian al 50% por cada Administración, a excepción del programa piloto de La Jacetania, en el que el MARM aporta 1 millón de euros y la DGA 1,5 millones. El Ministerio anticipa a cuenta la totalidad de sus aportaciones (19 millones de euros) con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios en que se suscriben (2008 y 2009, respectivamente). La parte correspondiente a la DGA se cubre con dotaciones presupuestarias de los Departamentos de Agricultura y Alimentación y de Medio Ambiente, con cargo a las anualidades 2009-2011 y 2010-2012. No obstante, los compromisos financieros que asume la DGA se han dilatado tras haberse prorrogado todos los convenios hasta el 31 de diciembre de 2013, y actualmente corren a cargo del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

La ejecución presupuestaria del ejercicio 2011 se recoge en el cuadro 52.

Cuadro nº 51: Programas piloto de desarrollo sostenible, gestionados por la DG Desarrollo Sostenible y Biodiversidad (Dpto. Medio Ambiente) y por la DG Desarrollo Rural (Dpto. Agricultura y Alim.). Datos en miles de euros

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
19040/5332/760104/39085	EE.LL.	0	6.538	6.538	4.666
19040/5332/770114/39085	Empresas privadas	0	420	420	185
19040/5332/780147/39085	Familias e ISFL	0	250	250	57
Total Dpto. Medio Ambiente		0	7.208	7.208	4.908
14050/5311/760109/39085	EE.LL.	0	613	613	523
14050/5311/770112/39085	Empresas privadas	203	-11	192	170
Total Dpto. Agricultura y Alimentación		203	602	805	693
TOTAL DESARROLLO RURAL SOST.		203	7.810	8.013	5.601

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Los trabajos de fiscalización se han centrado en la parte ejecutada en 2011 de los 13 programas piloto. No obstante, determinadas pruebas y evidencias obligan a considerar circunstancias tanto previas como posteriores. Para la realización de pruebas de detalle se seleccionaron los siguientes expedientes con el criterio de obtener una muestra que incorpora a todo tipo de beneficiarios (Entidades Locales, empresas privadas, Familias e Instituciones sin fines de lucro):

Cuadro nº 52: Expedientes revisados en proyectos piloto de desarrollo rural sostenible (datos en miles de euros)

BENEFICIARIO	OBJETO ACTUACIÓN SUBVENCIONADA	SUBV. CONCEDIDA	JUSTIFIC. Y PAGADO
Comarca de Calatayud	Trabajos selvícolas y limpieza de zonas verdes	150	0
Comarca de Los Monegros	Varias actuaciones	575	535
Ayuntamiento de Gistaín-Sobrarbe	Puesta funcionamiento antiguo molino	75	75
Comarca de Campo de Cariñena	Residencia 3ª edad en Alfamén (3ª fase)	26	26
Andrés Bielsa Miro	Reapertura quesería	11	11
Joaquín Coronas Fumanal	Adquisición tractor	4	4
Mª del Carmen Sallán Fumanal	Amueblamiento apartamento	3	3
José E. Esteban Tena	Rehabilitación cubierta	5	5
José E. Esteban Tena	Vallado para la alimentación de ganado	3	3
Asoc. Hortelanos Alto Aragón	Promoción de producciones hortícolas autóctonas	23	23
Asoc. Prop. Turismo Verde Huesca	Producción agroalimentaria y artesanal	1	1
Comarca de Cuencas Mineras	Sistema de energías renovables	150	150
Comarca de Cuencas Mineras	Grupos de trabajo Comarca Cuencas Mineras	373	373
TOTAL		1.399	1.209

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Dpto. de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente

De la fiscalización realizada destacan las siguientes incidencias clasificadas en dos grupos: incidencias de carácter general (A) e incidencias específicas de la muestra de expedientes seleccionados (B).

A) Incidencias de carácter general de la revisión de los 13 proyectos piloto:

— No consta en los expedientes ningún informe que justifique la selección de las 13 zonas rurales en las que se ejecutan las experiencias piloto de desarrollo sostenible, ya que otras comarcas excluidas cumplirían igualmente los criterios de prioridad señalados en el art. 10 de la Ley 45/2007 (inclusión de áreas de la red Natura 2000, escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, etc.).

Esta incidencia adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que el programa de desarrollo rural sostenible 2010-2014 (posteriormente 2011-2015) de aplicación en todo el territorio aragonés tras estas experiencias piloto, se encuentra actualmente bloqueado para la CA de Aragón al haberse incumplido el objetivo de déficit en los ejercicios 2009 y 2010, lo que impedirá que otras comarcas puedan beneficiarse de estas ayudas (ver último guion de este apartado A)

— El 9 de diciembre de 2009, el MARM y la CA aprueban una adenda al convenio de colaboración para el desarrollo del programa piloto de la Comarca de Calatayud, que pasa a incrementar su financiación de 3 a 5 millones de euros, sufragándose a partes iguales por ambas administraciones. La adenda no recoge las razones que motivan este incremento excepcional, representando una clara diferencia frente al resto de comarcas que no han podido acceder a estas ayudas y a los demás programas piloto (todos ellos de 3 millones de euros).

— Las actuaciones subvencionadas comprenden proyectos diversos, como por ejemplo, la instalación de energías renovables, ejecución de pabellones polideportivos, acondicionamiento de parques y piscinas municipales, promoción del turismo, protección civil, o mejora de hospitales y de escuelas infantiles, contempladas en la Ley 45/2007 como actuaciones subvencionables.

Las subvenciones concedidas se solapan en algunos casos con otras líneas de ayuda gestionadas por diversos departamentos. Es el caso, por ejemplo, de las transferencias del Fondo de Cooperación Municipal, de las ayudas institucionales del Departamento de Presidencia, las de vertebración territorial y social del Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior, subvenciones gestionadas por el Inaem, los planes del agua del Instituto Aragonés del Agua o los planes de instalaciones deportivas del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

— En los primeros 5 convenios suscritos en 2008 no se concretaban las actuaciones a financiar, que serían acordadas a través de una comisión de seguimiento MARM-DGA. En los convenios suscritos en 2009 se incluía un anexo de actuaciones, algunas claramente definidas (pabellón multiusos en Sahún, reparación del lavadero municipal en Almonacid de la Cuba, etc.) y otras genéricas (plan de promoción de turismo activo, actuaciones correctoras de contaminación visual, etc.).

En ningún caso queda constancia de los criterios tenidos en cuenta para la selección de las actuaciones y de sus beneficiarios, incumpléndose la cláusula quinta de los convenios, en la que ambas partes se obligaban a través de la comisión de seguimiento a «acordar las propuestas de convocatorias y las condiciones mínimas de sus correspondientes bases, para el caso de las acciones o actividades que no vaya a ejecutar directamente el Gobierno de Aragón, sino mediante la participación de otros sectores y colectivos».

— El Decreto 145/2010 no concreta las actividades susceptibles de ser subvencionadas (el art. 2 se remite genéricamente a los arts. 16 a 33 de la Ley 45/2007) ni fija criterios objetivos de otorgamiento y ponderación a aplicar por parte de los órganos gestores en la fase de instrucción (art. 11), aspectos que constituyen parte del contenido mínimo exigible a cualquier base reguladora (art. 17 LGS). Estas apreciaciones ya se pusieron de manifiesto por la letrada de servicios jurídicos en el informe emitido sobre el proyecto de decreto.

— Las bases reguladoras de subvenciones en materia de estímulo y promoción del medio rural, aprobadas expresamente para el ámbito del desarrollo rural sostenible mediante Decreto 145/2010, de 20 de julio, del Gobierno de Aragón, contemplaban como beneficiarios a todo tipo de personas físicas o jurídicas, entes locales y comarcales y entidades sin ánimo de lucro (art. 4), y establecían como régimen *único* de concesión el ordinario de concurrencia competitiva (art. 6). Este régimen ordinario sólo se ha aplicado residualmente en algunas de las ayudas destinadas a empresas privadas, particulares y entidades sin ánimo de lucro (las obligaciones reconocidas a 31 de diciembre de 2011 por subvenciones a estos colectivos ascendía a 412 miles de euros, es decir, un 1% del total recogido en los convenios y un 3,3% de la parte que se ha canalizado a través de subvenciones).

Los fundamentos en los que se ha basado la concesión de las ayudas hasta la fecha son los de concesión directa de los arts. 22.2.c LGS, y 8.4.c y 8.4.d del Decreto 38/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón. Además de contradecir las propias obligaciones que había asumido la CA (cláusula quinta de los convenios) y de obviar las bases reguladoras expresas que se habían aprobado (Decreto 145/2010, que ni siquiera se cita en las órdenes de concesión), dichos fundamentos no justifican los requisitos exigibles para aplicar el régimen de concesión directa de la LGS (no se acredita la imposibilidad de aprobar una convocatoria pública ni

pueden considerarse individualmente excepcionales muchas actuaciones), incumpliendo los principios de publicidad, objetividad, transparencia, igualdad y no discriminación. Adicionalmente alguna subvención fundamenta su concesión en el Decreto 96/1984, de 29 de noviembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el sistema de subvenciones no sujetas a convocatoria específica, que ya había sido derogado en la fecha de concesión.

Todos estos actos de concesión fueron fiscalizados de disconformidad por la Intervención General de la CA, elevándose discrepancia ante el Gobierno de Aragón. En los expedientes revisados consta únicamente el certificado del acuerdo adoptado por el Gobierno de Aragón, que en todos los casos se resuelve manteniendo el criterio de los departamentos gestores de las ayudas (Medio Ambiente, Agricultura y Alimentación, o el actual Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente), sin que se incluya una copia del citado acuerdo, que permita conocer su motivación. Los actos de fiscalización posteriores son emitidos salvando la responsabilidad de la Intervención General por la improcedencia o ilegalidad de los actos, de acuerdo con lo establecido en el art. 109.2 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la CA de Aragón.

— De los 37,5 millones de euros que debían haberse ejecutado a lo largo del periodo 2009-2011, quedaban pendientes de ejecución más de 13 millones de euros a 31 de diciembre de 2011 (34,9% del total), lo que ha obligado a la CA a solicitar prórrogas al MARM, habiéndose ampliado dos años todos los plazos de justificación de los programas piloto. El déficit de ejecución observado incide especialmente en la financiación que corre por cuenta de la CA (fondos 91002), ya que la financiación del Ministerio fue anticipada a cuenta en su totalidad. Si finalmente el gasto previsto no se ejecuta en su totalidad, la CA debería reintegrar al Ministerio en la liquidación final los fondos que correspondan hasta alcanzar el equilibrio entre las aportaciones que se pactaron en los convenios (50,6% DGA y 49,4% MARM).

Cuadro nº 53: Grado de ejecución a 31-12-11 de los proyectos piloto de desarrollo rural sostenible en la CA Aragón (datos en miles de euros)

CONCEPTOS	TOTAL ACUMULADO A 31/12/11 (PERIODO 2009-11)								
	DPTO. AGRICULTURA Y ALIMENTAC.			DPTO. MEDIO AMBIENTE			TOTAL		
	FONDOS FONDOS			FONDOS FONDOS			FONDOS FONDOS		
	MARM	DGA	TOTAL	MARM	DGA	TOTAL	MARM	DGA	TOTAL
Ejecutado por capítulo 6	1.636	2.032	3.668	2.321	6.131	8.452	3.957	8.163	12.120
Ejecutado por capítulo 7	837	116	953	10.665	681	11.346	11.502	797	12.299
TOTAL EJECUTADO	2.473	2.148	4.621	12.986	6.812	19.798	15.459	8.960	24.419
COMPROMISOS ASUMIDOS CONVENIOS	3.000	3.500	6.500	17.000	14.000	31.000	20.000	17.500	37.500
DÉFICIT EJECUCIÓN ACUMULADO	-527	-1.352	-1.879	-4.014	-7.188	-11.202	-4.541	-8.540	-13.081

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Dpto. de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente

— En los 13 convenios firmados se preveía que las anualidades a aportar por la CA se realizasen con cargo al capítulo 6 del presupuesto de gastos (inversiones reales). Sin embargo, de la ejecución realizada se constata que aproximadamente la mitad del gasto se ha destinado a terceros vía subvenciones de capital (capítulo 7), dirigidas fundamentalmente a comarcas y municipios, y a algunas asociaciones sin ánimo de lucro, empresas o particulares.

Así, en el ejercicio 2011 el 97,4 % de los créditos definitivos para subvenciones de capital (8,01 millones de euros), se consignaron a través de modificaciones presupuestarias (7,81 millones de euros, véase cuadro 52). La justificación que se recoge en los informes de los expedientes de modificación es insuficiente, limitándose a señalar que la ejecución vía subvención se consideraba más eficiente. Esta forma de presupuestación es poco transparente, teniendo en cuenta que desde la firma de los convenios de 2009 se tenía constancia de que muchas actuaciones serían desarrolladas por terceros.

La totalidad de las actuaciones se están presupuestando como gasto de capital (capítulos 6 o 7), cuando una parte de los costes subvencionados en algunas actuaciones corresponden a gasto corriente, y deberían reflejarse presupuestariamente en el capítulo 4. La realización de gasto corriente está excluida expresamente en los proyectos piloto aprobados en virtud de la cláusula segunda del convenio suscrito el 9 de diciembre de 2009.

— El presupuesto de ingresos del ejercicio 2011 recogía en sus previsiones iniciales la obtención de 1,2 millones de euros procedentes del MARM en concepto de otras subvenciones de capital, así como de 14,8 millones de euros correspondientes a la anualidad 2011 del primer programa de desarrollo rural sostenible de Aragón 2011-2015. Ninguno de estos ingresos se ha producido según consta en la liquidación del presupuesto.

Como hecho posterior relevante, cabe destacar que finalmente no se ha firmado el primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible para la CA de Aragón 2011-2015, que preveía una dotación de 149,5 millones de euros y

que se financiaría en un 50,6% por el MARM y en un 49,4% por la DGA, debido a que la CA ha incumplido sus objetivos de déficit en los ejercicios 2009 y 2010. La denegación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se ampara en las disposiciones adicionales cuadragésimo primera y trigésima de las leyes de presupuestos generales del Estado para los ejercicios 2011 y 2012, respectivamente.

El Gobierno de Aragón decidió aprobar unas nuevas bases reguladoras mediante Decreto 334/2011, de 6 de octubre, para subvencionar la ejecución en 2011 de diversas actuaciones a partir de los nuevos planes de zona aprobados. Estas ayudas se financian con recursos propios (91002), se dirigen exclusivamente a las comarcas, se conceden de forma directa en base al art. 22.2.c LGS, y se imputan al capítulo 8 del estado de liquidación del presupuesto de gastos como anticipo a cuenta del convenio general pendiente de firmar. Las obligaciones reconocidas por este concepto en el presupuesto del ejercicio 2011 ascienden a 2,4 millones de euros.

B) Incidencias específicas sobre los expedientes concretos seleccionados en la muestra:

— En los expedientes de las Comarcas de Calatayud, Comarca de los Monegros y Comarca de Campo de Cariñena, la Comarca realmente no ostenta la condición de beneficiario de la subvención tal como se recoge en el art. 11.1 LGS, ya que son los municipios quienes se encargan la ejecución de las actuaciones y quienes ostentan la titularidad de las obras realizadas o de los bienes adquiridos.

La Comarca está actuando «de facto» como una entidad colaboradora, ya que se encarga de agregar las justificaciones individuales de los ayuntamientos y repartir los fondos. El art. 12 LGS exige que la designación de entidad colaboradora se recoja en las bases reguladoras y el art. 16 que se formalice un convenio de colaboración en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por la entidad colaboradora. Esta forma de gestión de subvenciones tiene trascendencia en la información que debe remitirse a la BDNS, en la que deberían figurar los verdaderos beneficiarios de las ayudas y no la entidad colaboradora.

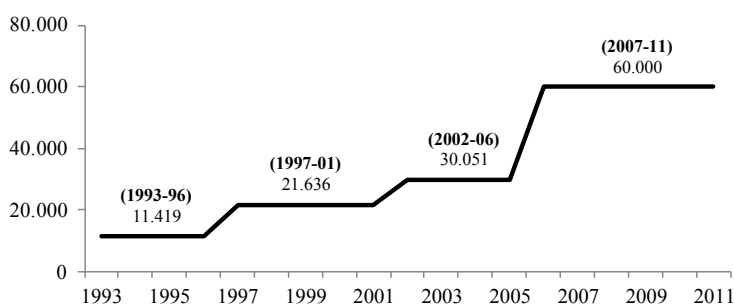
— El expediente de ayudas, que se concede a la Comarca de Cuencas Mineras por un importe de 373 miles de euros, tiene por objeto la puesta en marcha de dos centros de empleo, uno destinado a jardinería y restauración del paisaje y otro a instalación de energías renovables en edificios, que contarían con 15 alumnos cada uno. En esta actuación se está imputando al presupuesto como subvención de capital (capítulo 7) una ayuda de naturaleza corriente (capítulo 4).

— El Departamento de Agricultura y Alimentación concedió una ayuda de 192 miles de euros a la Sociedad Cooperativa Monte Saso de Biota, destinada a financiar infraestructura de equipamiento de riego, de la que se reconocieron obligaciones por un importe de 170 miles de euros. Dicha concesión se realiza al margen de los condicionantes y requisitos exigidos en línea de modernización de regadíos, gestionada por la Dirección General de Desarrollo Rural y financiada por el Feader, que es el marco general en el que procedería la concesión de este tipo de ayudas.

3.4.11. Fondo de Inversiones en Teruel

El Fondo de Inversiones en Teruel (FIT, en adelante) constituye un mecanismo para hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial, posibilitando el desarrollo de proyectos de inversión que promuevan directa o indirectamente la generación de renta y de riqueza en la provincia de Teruel, que sean generadores de empleo y que contribuyan a la fijación de la población en el territorio. La constitución de este fondo se fundamentó en la imposibilidad de acceso por la CA de Aragón a los Fondos de Compensación Interterritorial (debido a su nivel de renta), y en la existencia de desigualdades interterritoriales significativas en la CA que afectan, en particular, a la provincia de Teruel.

Gráfico nº 14: Compromisos anuales del Fondo de Inversiones de Teruel (aportaciones conjuntas AGE-DGA; datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de los convenios del FIT publicados en el BOE

El FIT se articula mediante convenios de colaboración suscritos entre la AGE y la DGA por periodos de 4 ó 5 años, con los que ambas administraciones cofinancian a partes iguales las actuaciones aprobadas en comisión mixta. Desde la suscripción del primer convenio (1993-1996) hasta el correspondiente al periodo 2007-2011, el FIT se ha dotado con un total de 634,1 millones de euros.

El convenio aprobado para el periodo 2007-2011 se suscribió el 12 de marzo de 2007, acordándose la financiación de actuaciones por un importe máximo de 240 millones de euros, a razón de 60 millones de euros anuales. Los datos de ejecución presupuestaria correspondientes al ejercicio 2011 se detallan en el cuadro 54.

Cuadro nº 54: Fondo de Inversiones de Teruel (sección 30, diversos departamentos). Datos en miles de euros

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD.		CRÉD.	
		INICIALES	MODIFIC.	DEFINIT.	ORN
30010/6122/740021/32200	Empr. y entes públicos	30.000	-2.675	27.325	27.325
30010/6122/740021/91001	Empr. y entes públicos	30.000	-2.675	27.325	27.325
30010/6122/760085/32200	EE.LL.	0	1.750	1.750	1.750
30010/6122/760085/91001	EE.LL.	0	1.750	1.750	1.750
TOTAL		60.000	-1.850	58.150	58.150

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Nota: la diferencia de 1,85 millones de euros entre créditos iniciales y obligaciones reconocidas netas corresponde a dos actuaciones desarrolladas directamente por los Departamentos de Agricultura y Alimentación.

Presupuestariamente, la mayor parte de los créditos se reconocen dentro de la sección 30 (diversos departamentos) y tienen como órgano gestor a la Dirección General de Promoción Económica, si bien la ejecución se delega en empresas y organismos dependientes de la CA.

En su reunión de 7 de marzo de 2011, la comisión de seguimiento acordó para la anualidad del FIT 2011 la siguiente distribución de fondos:

Cuadro nº 55: Reparto de la anualidad 2011 del Fondo de Inversiones de Teruel entre los distintos órganos ejecutores (datos en miles de euros)

PROGRAMACIÓN	IMPORTE		ÓRGANO EJECUTOR
	(MILES €)	(%)	
Proyectos industriales, agroalimentarios y turísticos	6.500		IAF - Dpto. Agricultura
Préstamos participativos	3.800		SUMA Teruel, S.A.
Subtotal 1: Apoyo a iniciativas empresariales	10.300	17,2%	
Refuerzos eléctricos y gasísticos. Varias localidades	2.000		IAF
Infraestructura turística y local	2.500		IAF
Subtotal 2: Apoyo a las infraestr. para la implantación de empresas	4.500	7,5%	
Subtotal 3: Infraestr. trptes. y comunicac. (carret. provinciales)	500	0,8%	Diput. Prov. Teruel
Ciudad del Motor de Alcañiz	14.000		IAF - Ciudad del Motor
Parque Tecnológico del Motor de Aragón, S.A.	500		IAF - Parque Tecnológico del Motor
Conservatorio en edificio Asilo de San José. Teruel	500		IAF - Ayto. Teruel - DPT - Comarca Teruel
Sistema Ferroviario a PLATEA. Teruel	1.640		Platea S.A.
Aeródromo/Aeropuerto de Teruel	11.000		Consorcio Aeródromo/Aeropuerto de Teruel
Baronia de Escriche	200		Corporación Empresarial Pública de Aragón
Accesos Hospital Alcañiz	400		IAF - DPT
Terrenos Hospital Alcañiz	400		IAF - DPT
Accesos Hospital Teruel	500		IAF - Ayto. Teruel
Adecuación Banco de España Teruel	60		IAF - Sociedad Gestión Inmob. Patrimonio
Vía perimetral de barrios Teruel	1.000		IAF - Ayto. Teruel
Subtotal 4: Proyectos estratégicos y singulares	30.200	50,3%	
Subtotal 5: Infraestr. municipales (desarrollo local y urbano)	4.000	6,7%	IAF - Diversos aytos.
Fundación Santa María de Albarracín	300		IAF - Fundación Santa María Albarracín
Fundación de Desarrollo de Albarracín	300		IAF - Fundación Desarrollo Albarracín
Adaptación de caminos y cortafuegos en zonas de alto riesgo	1.500		Departamento Medio Ambiente
Observatorio astronómico de Javalambre	5.300		Centro de Estudios de Física del Cosmos
Centro difusión conocimiento y Astron. Galáctica	100		Centro de Estudios de Física del Cosmos
Nieve Teruel	3.000		DPT
Subtotal 6: Puesta en valor del Patrimonio Cultural y Ambiental	10.500	17,5%	
TOTAL ANUALIDAD 2011 FONDO INVERSIONES EN TERUEL	60.000	100,0%	

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Comisión de Seguimiento del FIT (7 de marzo de 2011)

Nota: IAF: Instituto Aragonés de Fomento; DPT: Diputación Provincial de Teruel. El cuadro recoge datos actualizados tras las modificaciones de algunos órganos ejecutores que se acuerdan en reuniones posteriores de la Comisión de Seguimiento, o de la Subcomisión

El grupo de proyectos estratégicos y singulares es el que recibe mayor financiación (30,2 millones de euros, el 50,3% de la anualidad 2011), destacando las actuaciones en el circuito de velocidad de la Ciudad del Motor de Alcañiz (14 millones de euros) y las ejecutadas en las instalaciones del Aeródromo/Aeropuerto de Teruel (11 millones de euros). Del resto de líneas, las de apoyo a iniciativas empresariales y las de puesta en valor del patrimonio cultural representan una proporción similar (en torno al 17% cada una, destacando la partida destinada al observatorio astronómico de Javalambre, con 5,3 millones); las destinadas a infraestructuras municipales y las de apoyo a la implantación de empresas representan un 6,7% y un 7,5%, respectivamente.

La diferencia de 1,85 millones de euros entre los 60 distribuidos inicialmente y los 58,15 de obligaciones reconocidas a 31 de diciembre en la sección 30 (véase cuadro 54) fue dedicada a dos actuaciones del propio FIT desarrolladas directamente por los Departamentos de Agricultura y Alimentación (subvenciones a planes de producción de proteína vegetal a partir del guisante, por importe de 350 miles de euros) y de Medio Ambiente (1,5 millones de euros destinados a la «adaptación de caminos y cortafuegos en zonas de alto riesgo»).

En este apartado se analizan los aspectos generales de gestión del Fondo de Inversiones de Teruel, coordinados por la Dirección general de Promoción Económica, aunque en la Comisión de Seguimiento del FIT hay otros representantes del Gobierno de Aragón y de la Administración General del Estado. Las pruebas en detalle sobre subvenciones concretas financiadas con cargo al FIT se analizan en el epígrafe 3.4.12 siguiente, relativo a la actividad de fomento del IAF que ejecuta el 55% de la anualidad del FIT 2011 (32,9 millones de euros). Algunos de los proyectos financiados por el FIT han sido también fiscalizados en los informes de la Cámara de Cuentas sobre la Cuenta General de la CA y sobre la actividad contractual realizada por los órganos de contratación de la Administración y del resto de entidades del sector público de la CA, correspondientes al ejercicio 2011, concretamente, los proyectos del Aeródromo/ Aeropuerto de Teruel, Ciudad del Motor de Aragón y Observatorio Astronómico de Javalambre.

Las principales incidencias observadas son las siguientes:

— Las publicaciones del convenio 2007-2011 en el BOE (27-04-07) y en el BOA (3-04-07) no recogen los anexos a que se refiere la cláusula quinta, en los que se deberían concretar los distintos proyectos de inversión, así como las condiciones específicas de financiación y ejecución de cada uno. A estas carencias de información sobre los distintos proyectos y beneficiarios de las ayudas se le añaden otras incidencias comunes a varias líneas, como la falta de publicidad de las concesiones en el BOA y la de remisión de información a la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

— Una vez acordada la distribución inicial de los fondos, en las sucesivas reuniones de la subcomisión mixta se toman acuerdos sobre la evolución de los proyectos (cambios de finalidad, del beneficiario o del importe de la subvención en determinados proyectos o correcciones de errores). Estas modificaciones afectan especialmente a los proyectos industriales, agroalimentarios y turísticos y a los de infraestructuras municipales, sin que conste un estado-resumen que recoja la distribución actualizada de todos los fondos FIT a 31 de diciembre de cada ejercicio, en la que se indique el grado de ejecución alcanzado.

— Parte de las ejecuciones de la anualidad 2011 del FIT se demoran por diversas circunstancias:

— La distribución inicial de fondos no se aprueba hasta el 7 de marzo, fecha de la primera reunión de la comisión de seguimiento.

— La convocatoria de subvenciones destinadas a empresas del sector turístico (2,25 millones de euros) se publica el 16 de junio, se acuerda incrementar los créditos (691 miles de euros) el 4 de noviembre y no se ratifican las propuestas de adjudicación del IAF hasta el 1 de marzo de 2012.

— Las subvenciones relativas a proyectos agroalimentarios e industriales complementan las recibidas por los beneficiarios en otras convocatorias públicas hasta los límites del 15%-30%, siempre que las inversiones se hayan ejecutado en la provincia de Teruel. La propuesta de reparto no puede efectuarse hasta que los Departamentos de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y de Industria e Innovación remiten al IAF los datos sobre concesión, una vez concluido el ejercicio 2011. El reparto definitivo de estas ayudas complementarias no se acuerda hasta el 26 de junio de 2012.

Todas estas circunstancias, junto con las modificaciones, correcciones y reprogramaciones señaladas en el punto anterior, y la concesión de amplios plazos de justificación producen retrasos de hasta 4 o 5 ejercicios en la ejecución íntegra de los fondos que corresponden a cada anualidad.

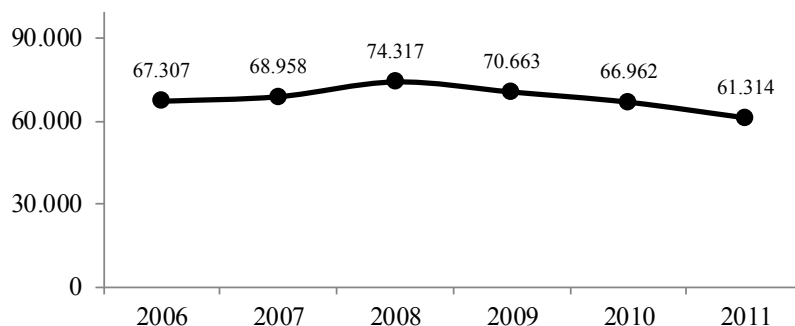
— Excluidas las actuaciones realizadas a través de los Departamentos de Agricultura y Alimentación y de Medio Ambiente, a 31 de diciembre de 2011 la Administración de la CA había pagado a los órganos ejecutores un 8,3% (4,84 millones) de los 58,15 reconocidos como obligaciones del FIT 2011, incumpliendo la cláusula décima del convenio, que obligaba a transferir, como mínimo, el 25% del importe de cada proyecto cuando se hubiera

producido la adjudicación. Sin embargo, la AGE paga trimestralmente la cuarta parte de su aportación (30 millones de euros).

3.4.12. Actividad de fomento del Instituto Aragonés de Fomento

El IAF es una entidad de derecho público adscrita al Departamento de Industria e Innovación, regulada por el texto refundido de la Ley del Instituto Aragonés de Fomento, aprobado por Decreto Legislativo 4/2000, de 29 de junio. Su objetivo básico consiste en favorecer el desarrollo socio-económico de Aragón, el incremento y consolidación del empleo y la corrección de los desequilibrios intraterritoriales.

Gráfico nº 15: Actividad de Fomento del IAF (importes de ejecución, en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2006-11
No disponibles datos del ejercicio 2005

La actividad de fomento ejecutada por el IAF en los últimos ejercicios alcanzó un valor máximo en el ejercicio 2008, con 74,3 millones de euros. Posteriormente, la crisis económica ha venido reduciendo dicha actividad progresivamente, registrándose en 2011 el valor mínimo de la serie (61,3 millones de euros).

El cuadro 56 recoge un resumen de la actividad de fomento del IAF en el ejercicio 2011.

Cuadro nº 56: Detalle de la actividad de fomento del IAF en el ejercicio 2011 (datos en miles de euros)

GRUPOS DE ACTUACIÓN	PRESUPUESTADO	EJECUTADO / JUSTIFICADO /	
		CONCEDIDO	PAGADO
Subtotal 1: Acciones de inversión	4.672	3.674	3.674
Subtotal 2: Gastos de ejecución directa	4.689	3.322	3.322
Gastos de ejecución directa (FIT)	2.060	1.026	1.026
Proyectos estratégicos y singulares (FIT)	17.900	15.425	15.425
Subvenciones a proyectos turísticos (FIT)	2.250	0	0
Subvenciones a proyectos agoralimentarios e industriales (FIT)	3.900	0	0
Infraestructuras municipales para el desarrollo local y urbano (FIT)	4.000	4.000	435
Apoyo a infraestructuras para la instalación de empresas (FIT)	2.500	2.500	385
Subtotal 3: Actividad financiada por el FIT	32.610	22.951	17.271
Subtotal 4: Subvenciones y convenios con cargo al prpto. propio	14.954	14.954	3.616
Subtotal 5: Reprogramaciones anualidades FIT ejerc. anteriores	4.368	0	0
Subtotal 6: Inmovilizado para estructura propia del IAF	22	22	22
TOTAL	61.315	44.923	27.905
AJUSTES POR REDONDEO	-1	0	1
TOTAL AJUSTADO	61.314	44.923	27.906

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el IAF

Nota: FIT = Fondo de Inversiones en Teruel

A 31 de diciembre de 2011 el Gobierno de Aragón no había pagado ninguna cuantía de las obligaciones reconocidas en favor del IAF, ni por transferencias nominativas ni por la parte asignada del FIT como órgano ejecutor. En lo referente a la parte del FIT, debería haberse transferido, al menos, el 25% de los importes aprobados (véase epígrafe 3.4.11). De la parte de transferencias nominativas (22,1 millones) no se ha cumplido el art. 16 de la ley de presupuestos de la CA correspondiente al ejercicio 2011, que exigía su libramiento por doceavas partes a fin de cubrir los gastos de funcionamiento y explotación, así como los derivados de inversiones y otros gastos de capital.

Del importe total presupuestado para la actividad de fomento del IAF (61,3 millones de euros), un 53,2% corresponde a actuaciones financiadas por el FIT (32,6 millones de euros), que se reparte de la siguiente forma:

- 2,06 millones de euros como gastos ejecutados directamente por el IAF, que casi en su totalidad corresponden a refuerzos eléctricos y gasísticos en el Ayuntamiento de Híjar y en la Comarca del Maestrazgo.

- 17,9 millones de euros destinados a proyectos estratégicos y singulares, entre los que destaca la financiación de las inversiones en el circuito de velocidad de la Ciudad del Motor, con 14 millones de euros.

- 3,9 millones de euros destinados a proyectos agroalimentarios e industriales, que en parte se conceden de forma directa y en parte se destinan a complementar otras subvenciones que hubieran recibido empresas agroalimentarias e industriales en convocatorias anteriores, con las limitaciones establecidas en el mapa de ayudas regionales.

- 2,25 millones de euros destinados a empresas para el desarrollo de proyectos turísticos

- 6,5 millones de euros destinados a municipios para la realización de infraestructuras municipales y turísticas.

Las subvenciones y convenios ejecutados con cargo al presupuesto propio del IAF representan el 24,4% del presupuesto total (14,9 millones de euros) y recogen un total de 68 operaciones, entre las que destacan otras inversiones destinadas a la Ciudad del Motor de Aragón (5,1 millones de euros).

Las acciones de inversión y los gastos de ejecución directa financiados con el presupuesto propio representan el 15,3% restante (9,3 millones de euros). Entre éstos se encuentran la construcción y acondicionamiento de un observatorio astronómico en el Parque Tecnológico Walqa (2,1 millones de euros), el programa de mejora de la competitividad «Aragón Empresa» (1,7 millones de euros) y la compra de un simulador virtual para la Fundación Conjunto Paleontológico de Teruel (1,3 millones de euros). Algunas subvenciones también son complementarias de otras concedidas previamente.

Las inversiones destinadas a infraestructura propia (mobiliario, equipos informáticos, etc.) no son significativas (22 miles de euros).

La inclusión de la actividad de fomento del IAF en la muestra de control (61,3 millones de euros en 2011) obedece a las siguientes circunstancias:

- El IAF es la única entidad de Derecho público que concede un volumen importante de subvenciones a terceros y que no consolida cuentas con la Administración General.

- La información disponible sobre concesión de ayudas y subvenciones que figura en la Memoria de sus Cuentas Anuales es limitada.

- Es el órgano ejecutor de más de la mitad de los proyectos subvencionados por el Fondo de Inversiones en Teruel, línea que también ha sido objeto de control en el presente informe (véase epígrafe 3.4.11).

La fiscalización se ha centrado en aspectos concretos de actuaciones subvencionadas, coordinándose con los trabajos realizados por la Cámara de Cuentas de Aragón en otros informes de fiscalización del sector público autonómico correspondientes al ejercicio 2011 (Cuenta General de la CA y actividad contractual realizada por los órganos de contratación de la Administración y del resto de entidades del sector público), en los que se han revisado los proyectos del Aeródromo/ Aeropuerto de Teruel, Ciudad del Motor de Aragón y Observatorio Astronómico de Javalambre.

Para la realización de pruebas de cumplimiento se han seleccionado los siguientes expedientes:

Cuadro nº 57: Submuestra de expedientes del IAF para la realización de pruebas de cumplimiento (datos en miles de euros)

ACTUACIÓN	BENEFICIARIO	SUBV. CONCEDIDA	JUSTIFIC. Y PAGADO
Refuerzos eléctricos y gasísticos	Ayto. Híjar	1.000	1.000
Vía perimetral barrios	Ayto. Teruel	1.000	1.000
Participación SODECASA	Corp. Empr. Pública de Aragón	360	360
Participación SODECASA	Ayto. Calamocha	90	0
Obras en frontón cubierto	Ayto. Fonfría	50	13
Centro de día (7ª fase) y 8 apart. tutelados	Ayto. Olba	50	0
Estación depuradora de aguas residuales	Ayto. Torre de las Arcas	50	0
Jornadas persona emprendedora	Fundac. Empezar en Aragón	220	220
Rehabilitación de la Masía Molino San Pedro	Mª Concep. Pérez Sáez	39	0
TOTAL		2.859	2.593

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el IAF

Nota: la última de las ayudas corresponde a actuaciones del sector turístico. Se carga en la anualidad del FIT 2011, aunque su concesión no se produce hasta marzo de 2012

También se han revisado las transferencias nominativas al IAF, cuyo detalle de ejecución presupuestaria es el siguiente:

Cuadro nº 58: Transferencias nominativas al IAF (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
15010/6126/440010/91002	Empr. y entes públicos	696	1.605	2.301	2.301
15010/6126/740005/91002	Empr. y entes públicos	19.084	750	19.834	19.834
TOTAL TRANSF. NOMINATIVAS AL IAF		19.780	2.355	22.135	22.135

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Como resultado del trabajo de fiscalización se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias, que se clasifican en dos grupos:

A) Incidencias de carácter general:

– En su actividad de fomento, el IAF recurre a una variedad de instrumentos jurídicos (contratos, subvenciones, protocolos, convenios, préstamos participativos, anticipos reembolsables), desconociéndose los criterios seguidos para su utilización en una u otra actuación, ya que carece de instrucciones o manuales de procedimiento donde se fijen los criterios de análisis de riesgos de los proyectos, reglas de evaluación técnica del proyecto con el fin de conseguir mayor objetividad en la adjudicación, y el procedimiento para evaluar el seguimiento continuado de las inversiones y el cumplimiento de los compromisos firmados.

– No se ha puesto a disposición de la Cámara de Cuentas un registro de solicitudes recibidas, aceptadas y/o rechazadas en el ejercicio 2011. Las unidades gestoras sólo disponen de expedientes abiertos relativos a aquellas solicitudes que finalmente son estimadas.

– El IAF carece de normas internas relativas a gestión de subvenciones. Sólo existen unos breves protocolos que sirven de guía para la tramitación y gestión de subvenciones. Tampoco facilita instrucciones de justificación a los beneficiarios, debiendo acudir, en cada caso, a las cláusulas concretas pactadas en el convenio, subvención o protocolo firmado. Por su naturaleza de entidad de Derecho público cuya actividad principal es la concesión de subvenciones en el ejercicio de potestades administrativas (art.3.2 LGS), debería disponer de un procedimiento propio que garantizara el cumplimiento de los preceptos de la LGS y del RLGS, y también de un plan estratégico de subvenciones (art. 8.1 LGS). Este incumplimiento es genérico y afecta a todas las subvenciones del IAF en lo que respecta a normas de gestión y justificación.

Sin embargo, en cuanto al régimen de concesión, se distinguen dos supuestos:

– Las subvenciones con cargo al presupuesto propio (14,9 millones de euros, véase cuadro 56), para las que no existe convocatoria pública que garanticen la libre concurrencia, transparencia y objetividad del procedimiento. Estas subvenciones pueden ser presentadas para cualquier objeto o finalidad, se aprueban por el Consejo de Dirección sin estar sujetas a plazos concretos de recepción y/o resolución, y sin que queden justificados los supuestos excepcionales del art. 22.2.c (subvenciones directas).

– Por otro, las subvenciones concedidas con cargo al FIT (37 millones de euros, el 60,3% de la actividad de fomento desarrollada por el IAF) en las que la Comisión de Seguimiento AGE-DGA decide el objeto, importes y destinatarios a subvencionar, actuando el IAF como mero órgano ejecutor. La excepción viene dada por las ayudas destinadas a proyectos turísticos (2,9 millones), que son las únicas gestionadas por el IAF en las que existe una convocatoria pública, aplicándose los principios de publicidad y concurrencia.

– Las ayudas destinadas a municipios financiadas con cargo al FIT (6,5 millones de euros) se asimilan a otras concedidas con cargo al Fondo Local (Fondo de Cooperación Municipal, ayudas institucionales del Departamento de Presidencia y Justicia, de vertebración del territorio del Departamento de Política Territorial e Interior, etc.), financiándose, entre otras actuaciones, mejoras de vías, edificios municipales, centros sociales, residencias de la tercera edad, instalación de depuradoras, etc. En estas subvenciones se suelen conceder plazos de justificación muy amplios (2 años, algunas veces prorrogados) para proyectos cuantitativamente poco significativos (entre 22 y 250 miles de euros). Además, se financia el 100% del presupuesto subvencionado. Por razones de eficiencia y racionalización del gasto público, se debería exigir un mayor esfuerzo inversor por parte de los beneficiarios con recursos propios, que permita liberar fondos públicos para atender otras solicitudes o necesidades de gasto.

– En la actividad de fomento del IAF sólo un 20,7% de las ayudas concedidas se llegan a justificar y pagar en el ejercicio.

Cuadro nº 59: Porcentajes de ejecución y justificación de subvenciones incluidas en la actividad de fomento del IAF (datos en miles de euros)

GRUPOS DE ACTUACIÓN	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE CONCEDIDO	% CONCEDIDO S/ PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO	% JUSTIFICADO S/ CONCEDIDO
Subvenciones a proyectos turísticos (FIT)	2.250	0	0,0%	0	0,0%
Subvenciones a proyectos agoralimentarios e industriales (FIT)	3.900	0	0,0%	0	0,0%
Infraestructuras municipales para el desarrollo local y urbano (FIT)	4.000	4.000	100,0%	435	10,9%
Apoyo a infraestructuras para la instalación de empresas (FIT)	2.500	2.500	100,0%	385	15,4%
Reprogramaciones anualidades FIT ejs anteriores	4.368	0	0,0%	0	0,0%
Subvenciones y convenios con cargo al prpto. propio	14.954	14.954	100,0%	3.616	24,2%
TOTAL	31.972	21.454	67,1%	4.436	20,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el IAF

Nota: FIT = Fondo de Inversiones en Teruel

B) Incidencias específicas sobre los expedientes concretos seleccionados en la muestra:

— Dentro de la línea de apoyo a infraestructuras para la instalación de empresas se conceden subvenciones a la Corporación Empresarial Pública de Aragón y al Ayuntamiento de Calamocha para suscribir una ampliación de capital de 790 miles de euros en la Sociedad para el Desarrollo de Calamocha S.A., en la que participan ambas entidades al 80% y 20%, respectivamente. Con cargo a la anualidad del FIT 2011 se conceden ayudas de 360 y 90 miles de euros, que vienen a complementar las recibidas en 2010 por importe de 272 y 68 miles de euros.

El objeto de la subvención concedida (suscripción de una ampliación de capital) no se corresponde con la finalidad exigida por el FIT para este tipo de actuaciones (apoyo a infraestructuras para la instalación de empresas). Debería existir, al menos, un control del destino final de los fondos al cumplimiento del objeto social (dotar al municipio de suelo industrial y servicios).

Por otro lado, el 2 de junio de 2011 el Ayuntamiento de Calamocha solicitó el anticipo del 75% de las subvenciones que le correspondían (68 y 90 miles de euros), y posteriormente (28 de noviembre de 2011 y 9 de abril de 2012) dos prórrogas de justificación dada la política de ajustes emprendida por el consistorio y las dificultades de tesorería que se estaban atravesando. El IAF estimó las solicitudes ampliando los plazos de justificación hasta el 30 de abril de 2012 (primera prórroga) y 29 de diciembre de 2012 (segunda prórroga).

— El IAF concedió una subvención de 1 millón de euros al Ayuntamiento de Teruel para financiar una parte de las obras de la vía perimetral, que enlaza la carretera de Alcañiz con distintos barrios de la ciudad. A la finalización del ejercicio 2011 el proyecto acumulaba un coste de aproximadamente 15 millones de euros, siendo financiado en su mayor parte por el FIT (desde el ejercicio 2003), y por la iniciativa comunitaria Urban II.

La ejecución de esta actuación a través de la Sociedad Municipal Urban Teruel, S.A. no está refrendada en los acuerdos adoptados por la comisión de seguimiento del FIT, que identifica como órgano ejecutor y beneficiario al Ayuntamiento de Teruel. En el expediente no se incluye el encargo de ejecución de éste a su sociedad, y en la justificación presentada ante el IAF se aporta la factura girada por el contratista a esta sociedad (en lugar de la emitida por la sociedad al ayuntamiento), existiendo dudas sobre si el IVA es un gasto subvencionable. Estas incidencias se observan igualmente en las ayudas recibidas para esta misma operación con cargo a la anualidad del FIT 2010.

La parte justificada en 2011 corresponde a una factura del contratista «Acciona Infraestructuras» que anula y sustituye a otras tres facturas de los meses de abril de 2008 (parte de la certificación número 19, por importe de 47 miles de euros), septiembre de 2008 (certificación final, por importe de 922 miles de euros) y octubre de 2010 (revisión de precios, por importe de 46 miles de euros). No constan las razones del abono y emisión de una nueva factura meramente sustitutiva, salvo que su objeto sea la adaptación al plazo señalado en las cláusulas segunda y tercera de la notificación de concesión, que exigían que los gastos se hubieran realizado y pagado entre el 1 de enero de 2011 y el 30 de junio de 2013 (la vía perimetral entró en servicio en abril de 2008).

— El IAF suscribió un convenio de colaboración con la Fundación Emprender en Aragón (de la que es uno de sus patronos) para subvencionar con 220 miles de euros el coste de las jornadas de reconocimiento de la persona emprendedora en Aragón, a celebrar en los meses de octubre y noviembre de 2011 en distintas localidades aragonesas. La misma actuación se cofinanciaba al 40% (con el límite máximo de 88 miles de euros) por la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

El IAF pagó el importe íntegro de la subvención a la firma del convenio (220 miles de euros), sin haber solicitado anticipo y presentado aval. Una vez justificados los gastos (138 miles de euros) y deducida la subvención financiada por el Ministerio (53 miles de euros), la fundación no reintegró al IAF la diferencia, que ascendía a 135 miles de euros, quedándose como remanente para reequilibrar el patrimonio neto de la fundación y financiar nuevas actuaciones en 2012. Esta decisión, amparada por el Consejo de Dirección del IAF, incumple lo dispuesto en

el art. 19.3 LGS que señala que el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada.

3.4.13. Ayudas a la urbanización de suelo para vivienda protegida del Plan Vivienda 2009-2012

Estas subvenciones tienen por objeto la urbanización y adquisición del suelo para su inmediata edificación en áreas de urbanización prioritaria, cuyo destino principal sea la promoción de viviendas protegidas, debiendo ser objeto de acuerdo en la correspondiente comisión bilateral de seguimiento, en la que estarán presentes los ayuntamientos afectados.

Su marco normativo básico se recoge en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, y por el Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012, aprobado por Decreto 60/2009, de 14 abril, del Gobierno de Aragón.

En el ejercicio 2011 se subvencionó la urbanización de suelo en tres áreas prioritarias, dos en Zaragoza y una en Teruel.

Cuadro nº 60: Áreas de urbanización prioritaria subvencionadas en el ejercicio 2011

BENEFICIARIO (PROMOTOR) / ACTUACIÓN	Nº VIVIENDAS PROTEG.	COSTE TOTAL URBANIZ.	% SUBVENCIONADO POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA (ACTUAL MINISTERIO DE FOMENTO)		
			TOTAL PERIODO	TOTAL S/ COSTE URBANIZ. (%)	ANUALIDAD SUBV. 2011
Junta de compensación del área sur residencial del sector 88/1 de Zaragoza (Parque Venecia, Fase III). Ejercicios 2010-12	1.641	16.273	4.324	26,6%	1.500
Junta de compensación del sector 89/3 del PGOU de Zaragoza (Arcosur, subsector I). Ejercicios 2010-14	1.194	120.388	10.463	8,7%	2.222
La Senda del Valadín, S.A., entidad promotora de la urbanización del sector I del PGOU de Teruel (Polígono sur, Fase II). Ejercicios 2010-12	343	4.365	660	15,1%	330
TOTAL	3.178	141.026	15.447	11,0%	4.052

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la DG Vivienda y Rehabilitación

El detalle de ejecución presupuestaria del ejercicio 2011 es el siguiente:

Cuadro nº 61: Ayudas a la urbanización de suelo para vivienda protegida, gestionadas por la DG Vivienda y Rehabilitación (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	CRÉD. MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
13050/4311/780126/39001	Familias e ISFL	2.478	1.575	4.052	4.052

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Para la realización de pruebas de cumplimiento se ha seleccionado el expediente relativo al subsector I de Arcosur por ser el de mayor cuantía. Como resultado del procedimiento de control, destacan las siguientes incidencias:

— En los tres expedientes, los acuerdos de las comisiones bilaterales recogen cláusulas por las que procedería el abono de un anticipo equivalente a la primera anualidad de la subvención, una vez acreditada la colocación del cartel informativo a que se refiere el Manual de Imagen Corporativa del Plan Vivienda 2009-2012. El pago de estos anticipos incumplen las cautelas generales de la normativa subvencional, en las que procede el pago en firme una vez justificada la actuación por parte del beneficiario (art. 88.2 RLGS, tal y como se acuerda para el pago del resto de anualidades), o en todo caso el pago anticipado siempre que dicha previsión constase en las bases reguladoras y se hubiesen exigido las correspondientes garantías al beneficiario (art. 55.3 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la CA de Aragón), lo que no es el caso.

Estos anticipos se pagaron en 2010. En el caso concreto del expediente del subsector I de Arcosur, el anticipo cobrado por importe de 1,6 millones de euros no se ha aplicado a la justificación liquidada en el ejercicio 2011.

– En el expediente del subsector I de Arcosur, se observan las siguientes incidencias:

– La Orden de concesión del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, de 15 de diciembre de 2010, y la correspondiente autorización del Consejo de Gobierno de Aragón se aprueban exclusivamente para la anualidad 2010. La Intervención General había emitido previamente un informe de fiscalización desfavorable, entendiéndose que debería haberse concedido y autorizado un compromiso de ejecución plurianual por los 10,5 millones previstos para el periodo 2010-2014, de conformidad con el art. 41 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la CA de Aragón. El Acuerdo del Gobierno de Aragón, de fecha 14 de diciembre de 2010, que resolvió la discrepancia manteniendo el criterio del Departamento, carece de motivación. Posteriormente, en 2011 se procedió a aprobar una concesión plurianual que afecta al periodo 2011-2014.

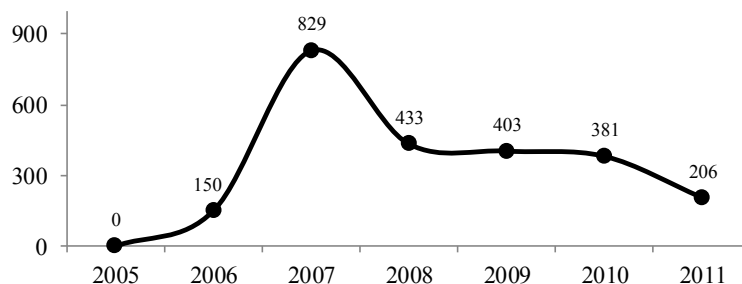
– Ninguna de las dos órdenes de concesión (2010 y 2011-2014) detalla los gastos susceptibles de ser subvencionados ni el periodo concreto de elegibilidad. Una parte sustancial de los gastos justificados en el ejercicio 2011 se remonta al periodo 2002-2010.

– En la cuenta justificativa de la anualidad de la subvención del ejercicio 2011 no se incluyen los justificantes de pago (exigidos por el art. 31.2 LGS).

3.4.14. Apoyo al despliegue de telecomunicaciones en banda ancha

Estas ayudas se enmarcan dentro del I Plan Director de Infraestructuras de Telecomunicaciones, aprobado por el Gobierno de Aragón el 24 de enero de 2006; se gestionan por la Dirección General de Tecnologías para la Sociedad de la Información y tienen por objeto facilitar los servicios de acceso a internet mediante banda ancha en zonas rurales y aisladas que carecen de oferta comercial por parte de operadoras de telecomunicaciones. Su marco normativo básico se recoge en el citado I Plan Director, en el Decreto 38/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón, así como en los convenios suscritos con las entidades locales beneficiarias.

Gráfico nº 16: Apoyo a entidades locales para el despliegue de telecomunicaciones en banda ancha (datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

En los últimos ejercicios se han reconocido obligaciones en esta línea de subvenciones por importes que oscilan entre los 150 y los 829 miles de euros, financiándose con recursos propios de la CA y, en algunos ejercicios, también con fondos del Plan Avanza, del Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre o del FIT. En el ejercicio 2011 las obligaciones reconocidas (206 miles de euros) disminuyen un 46% respecto al ejercicio anterior, obteniéndose el siguiente detalle de ejecución presupuestaria:

Cuadro nº 62: Ayudas para el despliegue de telecomunicaciones en banda ancha, gestionadas por la DG de Tecnologías y Sociedad de la Información (datos en miles de €)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
17040/5424/760079/91002	EE.LL.	360	-127	233	206

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

En el ejercicio fiscalizado se encontraban en desarrollo tres expedientes plurianuales, que han sido seleccionados para su fiscalización por la Cámara de Cuentas (ver detalle en cuadro número 63). Las obligaciones reconocidas en el presupuesto corresponden a la parte ejecutada en el ejercicio 2011 de estas actuaciones.

Cuadro nº 63: Expedientes en fase de tramitación en el ejercicio 2011 (datos en miles de euros)

BENEFICIARIO	SUBV. CONCEDIDA (ANUALIDAD)			JUSTIFIC. Y PAGADO
	2010	2011	TOTAL	
	Comarca Comunidad de Teruel	42	138	
Comarca Gúdar-Javalambre	116	39	155	39
Comarcas Campo de Daroca y Campo de Cariñena (adenda al convenio suscrito con la DPZ en 2007)	41	129	170	30
TOTAL	199	306	505	206

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la DG de Tecnologías Soc. Información

De la fiscalización realizada sobre estas ayudas se constatan las siguientes incidencias:

— Las subvenciones se conceden de forma directa con fundamento en el art. 8.4.c del Decreto 38/2006 y 22.2.c LGS (razones de interés público, social y humanitario), lo que obliga a analizar si se han cumplido las cautelas exigidas por la normativa a ese respecto. A la vista de la información aportada en fase de alegaciones y de la inclusión de todas las comarcas en el Plan Director (salvo aquellas que voluntariamente renunciaron a las ayudas), se considera acreditada la existencia de razones excepcionales que amparan la concesión directa de ayudas en lugar del procedimiento de concurrencia competitiva.

No obstante, la mera invocación de la existencia de razones excepcionales no es suficiente, sino que debería ir acompañada de la justificación del calendario de concesión de las ayudas a las comarcas (entre 2006 y 2012), de los importes concedidos a cada una, así como de las razones que hacían más eficiente la participación de las comarcas en el desarrollo de esta infraestructura cuya coordinación y control se realizó por la Comunidad Autónoma.

— Se han formalizado convenios con todas las comarcas aragonesas, excluidas las que en su momento declinaron la colaboración, que más tarde no han mostrado interés por la misma, y que disponen de suficiente cobertura de servicio. Sin embargo, no ha quedado acreditada, por la documentación de que ha dispuesto la Cámara de Cuentas, que el reparto de las ayudas se haya realizado con parámetros objetivos que garanticen el acceso en condiciones de igualdad.

— En ninguno de los tres expedientes constan los contratos suscritos con los proveedores a los que se encarga la prestación del servicio. Tampoco se incluye información sobre el procedimiento de contratación realizado por el beneficiario o entidad colaboradora (convocatoria, instrucción, o adjudicación), constando únicamente la factura emitida por el adjudicatario del servicio, que por lo general presenta un insuficiente grado de detalle. Estas circunstancias dificultan la verificación del cumplimiento efectivo de las obligaciones asumidas por el beneficiario y, en particular, la comprobación entre servicios contratados y facturados. En fase de alegaciones la Dirección General ha tomado medidas para subsanar la incidencia y ha remitido los contratos y los anuncios de licitación y adjudicación relativos a estos tres expedientes.

3.4.15. Convenios con entidades locales para la financiación de escuelas de primer ciclo de educación infantil

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), determina que la enseñanza infantil (0-6 años) tiene carácter voluntario, y su finalidad es la de contribuir al desarrollo físico, afectivo, social e intelectual de los niños (art. 12).

Una vez consolidada la gratuidad del segundo ciclo de educación infantil (3-6 años) los esfuerzos se han centrado en mejorar la provisión de plazas de primer ciclo (0-3 años), entendiéndose que la escolarización en edades tempranas contribuye a mejorar a largo plazo los resultados académicos de los alumnos y reduce los niveles de fracaso escolar. Este objetivo también se recoge expresamente en la LOE (art. 15) que exhorta a las Administracio-

nes Públicas a promover un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el Primer Ciclo (0-3 años), coordinando las políticas de cooperación entre ellas para asegurar la oferta educativa de este ciclo.

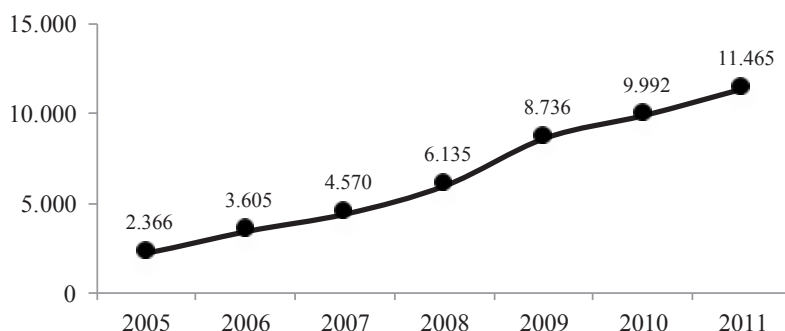
Aunque la educación infantil forma parte de las enseñanzas de régimen general, en el primer ciclo (0-3 años, de carácter voluntario) las tasas de escolarización son inferiores al 48%, coexistiendo una insuficiente oferta pública de plazas (subvencionada parcialmente), con una amplia red de oferta privada.

Atendiendo a las competencias atribuidas en materia educativa, el Gobierno de Aragón y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (a través del plan Educa3) vienen colaborando con las entidades locales para la prestación de los servicios de educación infantil de primer ciclo mediante la suscripción de convenios con los que se financia el coste de personal docente necesario. También se promueve la creación de nuevas escuelas en zonas infradotadas.

Estos centros locales sostenidos con fondos públicos coexisten con las 11 guarderías presentes en distintas localidades aragonesas cuya titularidad ostenta directamente la CA (en función de los traspasos en materia de enseñanza no universitaria realizados por la Administración del Estado y recogidos en el Real Decreto 1982/1998, de 18 de septiembre), y también con la oferta de plazas suministrada por guarderías y centros privados de educación infantil.

Las obligaciones reconocidas para atender estos convenios han aumentado progresivamente en el periodo 2005-2011, pasando de 2,3 millones en 2005 a 11,4 millones de euros registrados en el ejercicio 2011.

Gráfico nº 17: Convenios con EELL. para la impartición de 1er ciclo de educación infantil (datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

Partiendo de la información sobre enseñanza no universitaria publicada por el Instituto Aragonés de Estadística, se observa cómo, a lo largo del periodo comprendido entre los cursos escolares 2007/08 y 2011/12, se han creado 73 nuevos centros públicos (aumento del 58,4%) y 220 unidades adicionales (aumento del 60,6%). Las plazas ocupadas en centros públicos han crecido de forma notable en dicho periodo (2.018 alumnos adicionales, es decir, un aumento del 43,1%), atenuando las cifras de reducción experimentadas en los centros privados (pérdida de 624 alumnos).

Cuadro nº 64: Datos estadísticos de centros, unidades y alumnos matriculados en primer ciclo de educación infantil por cursos escolares (periodo 2007/08 a 2011/12)

CURSO ESCOLAR	Nº DE CENTROS			Nº DE UNIDADES			Nº DE ALUMNOS MATRICULADOS		
	PÚBL.	PRIV.	TOTAL	PÚBL.	PRIV.	TOTAL	PÚBL.	PRIV.	TOTAL
2007/08	125	142	267	363	462	825	4.686	6.329	11.015
2008/09	136	143	279	434	469	903	5.473	6.382	11.855
2009/10	144	147	291	454	496	950	5.609	6.192	11.801
2010/11	186	140	326	545	453	998	6.488	6.058	12.546
2011/12	198	144	342	583	454	1.037	6.704	5.705	12.409

Fuente: Elaboración propia a partir de la estadística de enseñanza no universitaria del Instituto Aragonés de Estadística

La ratio de alumnos por unidad oscila entre el mínimo de 8 y el máximo de 20, dependiendo del tramo de edad considerado (cantidades que varían si se trata de unidades mixtas). En el cuadro 65, el ratio promedio obtenido para el conjunto de centros públicos se ha reducido ligeramente, pasando de los 12,9 alumnos por unidad en el curso 2007/08 a 11,5 alumnos por unidad en el curso 2011/12. Los convenios garantizan una prestación mínima del servicio durante 35 horas semanales por unidad.

En el ejercicio 2011, la Dirección General de Administración Educativa preveía la suscripción de convenios con 135 entidades locales para la financiación de 386 unidades con un coste total de 8,7 millones de euros. En el cuadro 66 se recogen los convenios formalizados en dicho ejercicio 2011, que como consecuencia de la formalización de otros convenios y la aprobación de adendas, el número se había ampliado a 150 entidades locales y un coste total de 11,4 millones de euros, financiándose 527 unidades (atendidos por 179 maestros y 343 técnicos de educación infantil).

Cuadro nº 65: Convenios de educación infantil (1er ciclo) con entidades locales. Importes conveniados, gastos justificados, nº de unidades y personal subvencionado

PROVINCIA	Nº DE EE.LL.	IMPORTE	IMPORTE	Nº UNIDS.	Nº MEI	Nº TEI	TOTAL	COSTE
		SUSCRITOS (MILES €)	JUSTIFICADO Y VALIDADO (MILES €)				PUESTOS FINANC.	PROMEDIO / UNID. (MILES €)
Huesca	42	3.279	3.266	146	48	101	149	22
Teruel	37	1.840	1.763	79	38	41	79	22
Zaragoza	71	6.518	6.436	302	93	201	294	21
TOTAL	150	11.637	11.465	527	179	343	522	22

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la DG de Administración Educativa

Nota: MEI = Maestros de Educación Infantil; TEI = Técnicos de Educación Infantil

Los convenios se formalizan con todas las entidades locales que disponen de la infraestructura necesaria y así lo soliciten al Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Se financia exclusivamente el gasto de personal imprescindible para la prestación del servicio, sujeto a los siguientes condicionantes y limitaciones:

- El personal contratado debe estar en posesión de la titulación requerida.
- La financiación cubre el módulo de coste anual de un maestro por unidad (29 miles de euros). El resto de personal (en caso de contar con más de una unidad autorizada) se subvenciona como técnico superior de educación infantil o técnico de jardín de infancia (19 miles de euros). El resto se cubre con tasas cobradas a las familias usuarias del servicio y, en su caso, con aportaciones de las entidades locales titulares de los centros.
- Cumplimiento de los requisitos mínimos de los centros, según instrucciones técnicas establecidas en la Orden de 25 de agosto de 2005, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

El detalle de ejecución presupuestaria obtenido en el ejercicio 2011 es el siguiente:

Cuadro nº 66: Convenios de educación infantil (1er ciclo) con entidades locales, gestionados por la DG de Administración Educativa (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	OBLIGAC. RECONOC.
18030/4221/460022/39081	EE.LL.	0	3.215	3.215	1.645
18030/4221/460022/91002	EE.LL.	8.867	956	9.823	9.820
TOTAL		8.867	4.171	13.038	11.465

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Junto a las comprobaciones de carácter general, se han revisado las cuentas justificativas de los tres beneficiarios siguientes (uno por provincia):

Cuadro nº 67: Expedientes seleccionados para pruebas en detalle

BENEFICIARIO	COMPROMISOS ASUMIDOS S/ CONVENIO	IMPORTE JUSTIFICADO Y PAGADO
Comarca de Los Monegros	544	544
Ayuntamiento de Alfajarín	125	125
Ayuntamiento de Calamocha	154	129
TOTAL REVISADO	823	798

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la DG de Admón. Educativa

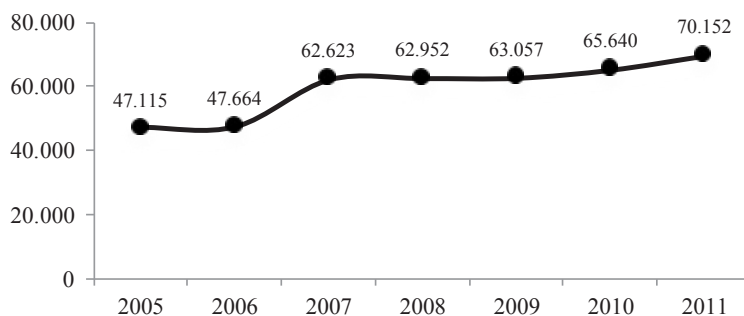
De la fiscalización realizada, resultó lo siguiente:

— El Ayuntamiento de Calamocha contrató a dos trabajadoras con formación en puericultura, careciendo de la titulación expresamente requerida por la normativa (maestro o técnico de educación infantil), existiendo un gasto no subvencionable por importe de 35 miles de euros. A raíz del control realizado por la Cámara de Cuentas, una vez puesto en conocimiento del órgano gestor, se ha procedido a iniciar el expediente de reintegro por dicha cuantía mediante Resolución de 8 de enero de 2013, de la Dirección General de Ordenación Académica.

3.4.16. Educación infantil y primaria: enseñanza concertada

A través de esta línea se financia el gasto educativo de los 80 centros privados concertados por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte para la impartición de las enseñanzas de régimen general de segundo ciclo de educación infantil (3-6 años, de carácter voluntario) y de educación primaria (6-12 años, de carácter obligatorio). La LOE determina que la finalidad de la enseñanza infantil es la de contribuir al desarrollo físico, afectivo, social e intelectual de los niños (art. 12). La educación primaria tiene por objeto afianzar el desarrollo personal y el propio bienestar, adquirir las habilidades culturales básicas relativas a la expresión y comprensión oral, a la lectura, a la escritura y al cálculo, así como desarrollar las habilidades sociales, los hábitos de trabajo y estudio, el sentido artístico, la creatividad y la afectividad (art. 16). Ambos niveles de enseñanza son gratuitos, y se ofertan principalmente por centros públicos y centros privados concertados, alcanzándose tasas de escolarización cercanas al 100%.

Gráfico nº 18: Conciertos para la impartición de 2º ciclo de educación infantil y primaria (datos en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de las Cuentas Generales 2005-11

Una vez generalizada la gratuidad del segundo ciclo de enseñanza infantil desde el curso 2006/07 (hasta entonces subvencionada mediante convenios), los importes destinados a conciertos educativos para ambos niveles de enseñanza aumentaron ligeramente hasta el ejercicio 2009, y de forma significativa en los dos últimos ejercicios, hasta situarse en 70,1 millones de euros de obligaciones reconocidas en 2011.

El cuadro número 68 recoge datos estadísticos de enseñanza no universitaria publicada por el Instituto Aragonés de Estadística relativo al periodo comprendido entre los cursos escolares 2007/08 y 2011/12.

Cuadro nº 68: Datos estadísticos de centros, unidades y alumnos matriculados en segundo ciclo de educación infantil y en enseñanza primaria (pública, y privada concertada y no concertada) por cursos escolares (periodo 2007/08 a 2011/12)

EDUCACIÓN INFANTIL (2º CICLO)									
CURSO ESCOLAR	Nº DE CENTROS			Nº DE UNIDADES			Nº DE ALUMNOS MATRICULADOS		
	PÚBL.	PRIV.	TOTAL	PÚBL.	PRIV.	TOTAL	PÚBL.	PRIV.	TOTAL
2007/08	286	100	386	1.214	505	1.719	23.791	11.480	35.271
2008/09	291	98	389	1.266	508	1.774	25.071	11.629	36.700
2009/10	294	94	388	1.288	507	1.795	25.686	11.525	37.211
2010/11	294	92	386	1.311	507	1.818	26.292	11.513	37.805
2011/12	296	91	387	1.343	508	1.851	27.220	11.653	38.873

EDUCACIÓN PRIMARIA									
CURSO ESCOLAR	Nº DE CENTROS			Nº DE UNIDADES			Nº DE ALUMNOS MATRICULADOS		
	PÚBL.	PRIV.	TOTAL	PÚBL.	PRIV.	TOTAL	PÚBL.	PRIV.	TOTAL
2007/08	288	91	379	2.629	990	3.619	46.118	23.363	69.481
2008/09	291	91	382	2.687	992	3.679	47.681	23.547	71.228
2009/10	292	91	383	2.736	987	3.723	48.554	23.378	71.932
2010/11	293	90	383	2.725	994	3.719	49.879	23.456	73.335
2011/12	293	90	383	2.803	1.000	3.803	50.790	23.559	74.349

Fuente: Elaboración propia a partir de la estadística de enseñanza no universitaria del Instituto Aragonés de Estadística

Nota: para la educación privada se incluye también la información de centros no concertados. La mayor parte de los centros que imparten educación infantil son coincidentes con los que ofertan educación primaria

En el 2.º ciclo de educación infantil (3-6 años), en el periodo 2007/08-2011/12 se han creado 10 nuevos centros públicos, compensando en la misma proporción la caída del número de centros privados (básicamente no concertados). El incremento total del número de unidades y de alumnos matriculados (129 nuevas unidades y 3.602 alumnos más) se produce casi exclusivamente en centros públicos. En promedio, cada unidad cuenta con 21 alumnos matriculados.

En educación primaria el número de centros se mantuvo más o menos estable a lo largo de todo el periodo (383 centros), mientras que el número de unidades continúa aumentando (84 unidades más en el curso 2011/2012 que en el curso anterior), sobre todo en los centros públicos. El número de alumnos matriculados ha mantenido ininterrumpidamente un ritmo de crecimiento moderado (2-4%). En promedio, cada unidad cuenta con 19 alumnos matriculados.

Las pruebas de fiscalización han tenido un alcance general y se han realizado sobre el gasto subvencionado a centros concertados para ambos niveles de enseñanza, que financia las nóminas del personal docente y de servicios auxiliares, así como parte de los gastos de funcionamiento de los centros. La determinación de los importes se realiza en función del número de unidades de infantil y primaria concertadas, aplicándose los módulos establecidos en las respectivas leyes de Presupuestos Generales del Estado.

El acceso, renovación y modificación de los conciertos educativos se efectúa previa convocatoria anual del Departamento de Educación, Cultura y Deporte en la que se tienen en cuenta las necesidades de escolarización y las disponibilidades presupuestarias, debiendo cumplir los centros todos los requisitos establecidos por la normativa (en particular, el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos, aprobado por el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre).

Dado que el ejercicio 2011 abarca parte de dos cursos escolares (2010/11 y 2011/12) y que el número de unidades puede variar por diversas circunstancias (ampliación previa solicitud del centro, cierre de unidades por baja demanda, etc.), se obtiene para dicho ejercicio como valor ajustado un total de 1.353,67 unidades concertadas con un total de 80 centros privados (de las que 442,67 corresponden a educación infantil y 911 a primaria), ubicados en 18 municipios aragoneses, la mayor parte de ellos en la provincia de Zaragoza (78%).

El detalle de ejecución presupuestaria en dicho ejercicio es el siguiente:

Cuadro nº 69: Educación infantil y primaria concertada, gestionada por la DG de Administración Educativa (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
18030/4221/480085/91002	Familias e ISFL	66.887	3.415	70.302	70.152

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

El total de obligaciones reconocidas en el ejercicio 2011 asciende a 70,1 millones de euros distribuidos entre los siguientes conceptos:

Cuadro nº 70: Detalle de los conceptos de gasto reconocidos en Educación concertada infantil y primaria

CONCEPTO	IMPORTE	
	(MILES €)	(%)
Salarios del personal docente	48.726	69,5%
Seguros sociales	11.833	16,9%
Gastos de funcionamiento	8.062	11,5%
Sustituciones y otros	723	1,0%
Régimen especial de trabajadores autónomos (RETA)	444	0,6%
Monto equivalente colegio Don Bosco	364	0,5%
TOTAL	70.152	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Para la determinación de estos importes se tienen en cuenta:

– Los módulos aprobados en el Anexo IV de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para el año 2011, de conformidad con lo establecido por el art. 117 LOE y por el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Concursos Educativos. Existen 3 módulos, que se multiplican por el número de unidades concertadas con el centro para determinar las cuantías individuales a pagar:

– Módulo 1: «Salarios de personal docente, incluidas cargas sociales».

– Módulo 2: «Gastos variables», que cubren el complemento de antigüedad del personal docente y su repercusión en la cuota de Seguridad Social, el pago de las sustituciones del profesorado, el complemento de dirección y el pago de las obligaciones derivadas del crédito horario sindical establecido en el artículo 68.e) del Estatuto de los Trabajadores.

– Módulo 3: «Otros gastos», que comprenden los de personal de administración y servicios, los ordinarios de mantenimiento y conservación de las instalaciones y los de reposición de inversiones reales.

– Las mejoras sobre los módulos anteriores que, voluntariamente, decida aprobar la CA en sus leyes anuales de presupuestos atendiendo a las exigencias derivadas del currículo establecido por cada una de las enseñanzas. En concreto, la disposición adicional vigesimosexta de la Ley 11/2010, de 29 de diciembre, de presupuestos de la CA de Aragón para el ejercicio 2011 preveía mantener el valor del módulo de «Otros Gastos» consignado en la LPGE de 2010 (5.956,13 €/unidad), en lugar de aplicar la reducción del 1,7% establecida para 2011 (5.856,66 €/unidad).

– Los acuerdos sobre otras retribuciones adoptados en la Mesa Sectorial de la Enseñanza Privada Concertada. Constituye parte esencial de estos acuerdos el denominado «Complemento autonómico», que se paga a los docentes a fin de equiparar gradualmente sus remuneraciones a las del profesorado estatal de las respectivas etapas, de conformidad con lo establecido en el art. 117.4 LOE y en el art. 67 del V Convenio colectivo de empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos públicos. El valor de este complemento fue objeto de minoración en el ejercicio 2010, tras la aprobación de las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, situándolo en 3.418,24 € anuales, valor que se mantuvo en el ejercicio 2011.

La parte principal de las obligaciones reconocidas como gasto del ejercicio 2011 (62,08 millones de euros) se destina a atender todos los costes del personal docente y las sustituciones necesarias (con los límites establecidos en base al ratio profesor/unidad, debidamente autorizados). Las obligaciones reconocidas para cubrir la parte de los gastos de funcionamiento de los centros ascendieron a 8,06 millones de euros en 2011.

Aunque los docentes de los centros educativos concertados no constituyen personal al servicio de la CA, el Departamento de Educación, Cultura y Deporte gestiona sus nóminas y cotizaciones a la Seguridad Social mediante el sistema de pagos delegados (módulos 1 y 2). Las cuantías del módulo 3 (gastos de administración y funcionamiento del centro) se pagan por mensualidades directamente a los centros, que se encargan de su gestión y justificación.

De la fiscalización realizada en esta línea, se observan las siguientes incidencias:

— El art. 117.1 de la LOE establece que la cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros privados concertados, para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas objeto de concierto, debe establecerse anualmente en los presupuestos de las administraciones correspondientes. El art. 117.2 señala, además, que el valor de estos módulos no podrá ser inferior al fijado en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Se ha comprobado que la Ley de presupuestos de la CA correspondiente al ejercicio 2011 sólo recoge referencias al módulo 3 y a la actualización del complemento autonómico, omitiendo la parte principal del concierto relativo al gasto de personal docente (módulos 1 y 2, que representan el 85% del total recogido en el anexo IV LPGE).

En su lugar, la CA aplica las tablas salariales del V Convenio colectivo de empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos públicos.

— La Cámara de Cuentas de Aragón no dispuso durante la realización del trabajo de campo de la siguiente información requerida expresamente, que detallara por centro y régimen de enseñanza:

- Relación de plazas ofertadas y de alumnos cuya educación se subvenciona mediante régimen de concierto.
- Relación de docentes contratados por el centro, con indicación de su antigüedad y demás circunstancias personales.
- Relación de horas impartidas por cada docente en las distintas ramas de enseñanza en las que presta sus servicios.
- Costes de funcionamiento justificados por los centros.

Por lo tanto, en el momento de emisión del informe provisional no fue posible determinar la razonabilidad global de los gastos imputados.

Debido a que esta información se ha facilitado en fase de alegaciones, una vez concluido el trabajo de campo, no se han podido realizar las correspondientes pruebas de cumplimiento y pruebas sustantivas para obtener la evidencia de auditoría suficiente que permita concluir sobre la integridad, exactitud y validez de la información suministrada en fase de alegaciones. Para no retrasar la emisión de este informe, se mantiene la limitación al alcance inicial y se traslada la revisión de la línea de financiación de educación infantil y primaria a los trabajos de fiscalización sobre la Cuenta General correspondientes al ejercicio 2012.

— Los gastos de seguros sociales de los meses de cada ejercicio no se imputan atendiendo al criterio de devengo, sino a las disponibilidades presupuestarias del departamento. Se produjo un error en la contabilización del gasto de los seguros sociales de los meses de diciembre de 2010 y enero de 2011 (ambas imputadas al presupuesto de 2011), contabilizándose la parte que correspondía a educación especial en la aplicación presupuestaria en la que se imputan los gastos de educación primaria. Esta incidencia repercutiría en el ejercicio 2011 para la línea fiscalizada en un aumento del gasto por otros 563 miles de euros.

3.5. INCIDENCIAS GENERALMENTE OBSERVADAS

Los trabajos de fiscalización se han centrado, principalmente, en una revisión de los procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones, habiéndose seleccionado algunos expedientes concretos dentro de cada línea para la realización de pruebas específicas de cumplimiento. En el anexo 1 se ofrece una tabla-resumen de incidencias generales observadas para cada línea de subvención.

Las incidencias de alcance general, obtenidas como resultado de los procedimientos de revisión aplicados, así como de las constataciones obtenidas en las comprobaciones generales sobre gastos por transferencias y subvenciones, se clasifican en tres categorías: incidencias de legalidad, incidencias contables y presupuestarias e incidencias de control interno y de gestión.

3.5.1. Incidencias de legalidad

1.— A la fecha de emisión del presente informe aún no se ha procedido a la armonización del régimen de concesión de subvenciones en la CA de Aragón con los preceptos básicos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

2.— La Memoria de la Cuenta General no recoge la mayor parte de la información exigida por el Plan de Contabilidad Pública de la CA de Aragón en materia de subvenciones y transferencias concedidas (nota 4.6). En concreto, no presenta un detalle separado de las concesiones y pagos que corresponden a convocatorias del ejercicio corriente y de ejercicios anteriores, y tampoco especifica la información referente a la normativa, finalidad, condiciones, requisitos, verificación de los mismos, y reintegros y sus causas. También es incompleta la información a suministrar exigida por la nota 5.3 del Plan de Contabilidad Pública de la CA de Aragón (subvenciones recibidas).

3.— Varias de las líneas que han sido objeto de fiscalización otorgan subvenciones por procedimientos de concesión directa, en las que no se acredita la excepcionalidad ni la imposibilidad de aplicar el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva que exige el art.22.2.c) LGS. En concreto:

— *Subvenciones concedidas al amparo del Decreto 96/1984.*

Durante el ejercicio 2011 diversos departamentos gestores concedieron ayudas al amparo del Decreto 96/1984, de 29 de noviembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el sistema de subvenciones no sujetas a convocatoria específica. Desde el 25 de octubre de 2011 no se puede conceder, directamente, ninguna ayuda en base a este fundamento, una vez derogado por el Decreto 340/2011, de 14 de octubre, del Gobierno de Aragón.

Dadas las limitaciones al alcance expuestas en el epígrafe 1.5 (puntos 1 y 2) y teniendo en cuenta que muchas concesiones directas de ayudas se fundamentan simultáneamente en varias normas, además del propio Decreto 96/1984 (art. 22.2.c LGS, arts. 8.4.c y 8.4.d del Decreto 38/2006, art. 18.4 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de medidas fiscales, financieras, de patrimonio y administrativas) la Cámara de Cuentas no ha podido cuantificar con exactitud el importe de las subvenciones tramitadas al amparo de este decreto.

En uno de los expedientes de la línea de «fomento del asociacionismo municipal» (epígrafe 3.4.4) se invoca este fundamento de concesión, habiéndose reconocido obligaciones por importe de 260 miles de euros, aunque de las comprobaciones que ha efectuado la Cámara de Cuentas sobre el cumplimiento de los deberes de publicación de subvenciones concedidas en el BOA y de suministro de información a la Base de Datos Nacional de Subvenciones, se ha constatado la existencia de otras subvenciones otorgadas mediante este procedimiento.

— *Subvenciones directas al amparo del art. 8.4.d Decreto 38/2006.*

Determinadas subvenciones destinadas a Entidades Locales se han concedido de forma directa en el ejercicio 2011 tomando como fundamento el art. 8.4.d del Decreto 38/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón. Esta previsión permite la concesión directa de subvenciones por «razones de interés público o social inherentes a las características especiales de las Entidades Locales beneficiarias o de la actividad subvencionada, como el fomento de las inversiones y servicios que por su impacto contribuyan a una mejor vertebración social y territorial de la Comunidad Autónoma».

Mediante Acuerdo de fecha 8 de febrero de 2011, el Gobierno de Aragón autorizó de forma genérica la concesión directa de subvenciones, con fundamento en el Decreto 38/2006, para un total de 50 líneas de subvención (una vez excluidas aquellas para las que, por diversas razones, finalmente no se habilitaron créditos o no llegaron a ejecutarse). En estas líneas se reconocieron obligaciones de gasto por valor de 63,5 millones de euros en el ejercicio 2011. Los cuadros siguientes detallan estas subvenciones corrientes (cuadro número 71) y de capital (cuadro número 72), destacándose aquellas líneas que han sido objeto de revisión específica en la muestra. Es de resaltar que el citado acuerdo del Gobierno de Aragón usa impropiaemente el término «subvención» para referirse tanto a subvenciones como a transferencias (entre ellas, el Fondo de Cooperación Municipal), no ajustándose a la definición legal del art. 2 LGS.

El artículo 22.1 de la LGS dispone que «el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva», y seguidamente el punto 2 del mismo artículo 22 de la LGS establece en tres apartados [a), b) y c)] los casos en que podrán concederse de forma directa. El citado artículo 22 LGS constituye legislación básica del Estado (Disposición final primera de la LGS). Por su parte, el Gobierno de Aragón, en el artículo 8.4 del Decreto 38/2006 a que nos venimos refiriendo, añade a los tres apartados [a), b) y c)] previstos en la LGS un cuarto apartado [d)]. La Cámara de Cuentas no tiene competencia para declarar la legalidad o ilegalidad de un precepto reglamentario, lo que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, considera conveniente que la materia sea contemplada expresamente en la futura Ley de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Cuadro nº 71: Subvenciones corrientes sujetas al régimen de concesión directa del art. 8.4.d del Decreto 38/2006

SECC.	SUBCONC.	DENOMINACIÓN	ORN (Miles €)
10	460080	Subvs. en materia institucional	44
11	460003	Fondo Cooperación Municipal	10.447
11	460004	Fondo Cooperación Local y Comarc.	115
11	460005	Ayudas de protección civil	79
11	460079	Funcionamiento juzgados de paz	521
13	460010	Líneas deficitarias EE.LL.	90
14	460013	Apoyo al sistema antigranizo	60
16	460016	Ofic. municip. información consum.	307
16	460018	Prevención Drogodependencias	641
18	460020	Convenios. EE.LL. educ. adultos	189
18	460022	Convenios EE.LL. educ. infantil	11.465
18	460024	Escuelas municipales de música	200
18	460026	Subvenciones a bibliotecas	4
18	460027	Actividades culturales EE.LL.	223
18	460028	Circuito Artes Escénicas	77
18	460034	Parques culturales	137
18	460035	Juegos escolares	18
18	460036	Activid. Deporte Municip. y Comarc.	72
18	460063	Instrum. protecc. Patrimonio. Cult.	18
18	460072	Ayudas patrimonio ibérico	81
19	460039	Aprov. Racional Patrim. Forestal	180
20	460048	Ayuda familiar zonas rurales	230
Subtotal Administración de la C.A.			25.199
53	460083	Ayudas domic. personas depend.	0
54	460065	Casas de acogida	257
54	460066	Conv. Mantenimto. Centros Comarc.	241
Subtotal organismos autónomos			499
72	460057	Transf. Ayto. mantenimiento EDAR	333
Subtotal entidades de Derecho público			333
TOTAL (26 SUBCONCEPTOS EN CAPÍTULO 4)			26.031

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 8 de Febrero de 2011 y de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Nota: En sombreado, las líneas revisadas en el presente informe

Cuadro nº 72: Subvenciones de capital sujetas al régimen de concesión directa del art. 8.4.d del Decreto 38/2006

SECC.	SUBCONC.	DENOMINACIÓN	ORN (Miles €)
02	760001	Subvs. directas	20
10	760094	Subvs. en materia institucional	1.000
11	760003	Fondo Cooperación Local y Comarc.	199
11	760004	Ayudas de protección civil	149
11	760055	Conv. Huesca y Teruel (D. Gas.)	1.200
11	760057	Act. coop. específica D. Teruel	76
11	760065	Act. coop. específica vertebr. territ.	3.523
12	760059	Infraestruct. Municipales	1.596
13	760015	Actuaciones de promoc. pública	427
13	760016	Rehab. arquít. equip. uso público	10
13	760064	ARIS, Plan 2006-2008 Urbanización	206
13	760069	Mejora carreteras locales	3.647
13	760083	Serv. Asesoramiento Urbanístico	40
13	760088	ARIS, Oficinas de Gestión-Ventanill.	569
13	760102	Financ. Línea Tranvía norte-sur Zgza.	9.903
13	760110	Rehab. Aislada REVA 2005-08 Aytos.	195
14	760019	Serv. básicos Población Rural	3.292
17	760079	Apoyo despliegue banda ancha	206
18	760032	Parques Culturales	90
18	760036	Plan General de Instal. Deportivas	3.634
19	760042	Subvs. comarcas incendios forest.	389
19	760104	Convenios con EE.LL. desarrollo	4.666
Subtotal Administración de la C.A.			35.037
53	760051	Supres. barreras arquitectónicas	77
Subtotal organismos autónomos			77
72	760054	Plan del Agua	2.311
Subtotal entidades de Derecho público			2.311
TOTAL (24 SUBCONCEPTOS EN CAPÍTULO 7)			37.425

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 8 de Febrero de 2011 y de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Nota: En sombreado, las líneas revisadas en el presente informe

— *Subvenciones directas concedidas en base a otra normativa.*

También se han constatado adjudicaciones directas de subvenciones a empresas, familias e instituciones sin fines de lucro dentro de las siguientes líneas incluidas en la muestra:

— Subvenciones y ayudas del «Fondo de Inversiones en Teruel» (epígrafe 3.4.11), gestionadas por distintos órganos ejecutores y concedidas (mayoritariamente) en base a los arts. 22.2.b y 22.2.c LGS.

— «Ayudas a la urbanización de suelo para vivienda protegida» (epígrafe 3.4.13), gestionadas por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación y concedidas en base al art. 22.2.c LGS y al Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal para la Vivienda y Rehabilitación 2009-12.

— Subvenciones y ayudas concedidas por el IAF con cargo al presupuesto propio (epígrafe 3.4.12). En estos expedientes los fundamentos de concesión no están amparados en la LGS o en normas internas que sean acordes con sus principios rectores.

4.— En varias líneas de ayuda destinadas a entidades locales (Fondo de Cooperación Local y Comarcal del epígrafe 3.4.5, o Programa de Desarrollo Sostenible del Medio Rural del epígrafe 3.4.10) las subvenciones no se conceden a los verdaderos beneficiarios (municipios) que realizan la actividad subvencionada, sino a entidades colaboradoras (comarcas) que redistribuyen los fondos y centralizan la justificación a presentar ante los órganos gestores, que no ostentan la condición de beneficiario tal como se define en el art 11.1 LGS.

El art. 12 LGS exige que la designación de entidad colaboradora se recoja en las bases reguladoras y el art. 16 que se formalice un convenio de colaboración en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por la entidad colaboradora. Esta forma de gestión de subvenciones tiene trascendencia en la información que debe remitirse a la BDNS, en la que deberían figurar los verdaderos beneficiarios de las ayudas y no la entidad colaboradora.

5.— En ninguno de los expedientes fiscalizados de subvenciones a empresas (ayudas al desarrollo rural sostenible) consta acreditado el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 11/2010, de Presupuestos de la CA de Aragón para el ejercicio 2011, tanto en relación con el cumplimiento de la normativa medioambiental de tratamiento de residuos, como acreditativos de que el beneficiario no ha sido sancionado por la autoridad laboral competente.

6.— La Disposición Adicional Sexta de la Ley 11/2010, de Presupuestos de la CA de Aragón para el ejercicio 2011, recoge las obligaciones de publicidad en el BOA de las subvenciones y ayudas concedidas por los departamentos de la Administración de la CA, así como por sus organismos autónomos, entidades de Derecho público y empresas dependientes. En concreto, se regula la periodicidad y el contenido mínimo de la información a publicar. Así, la publicación de las subvenciones concedidas en el BOA debe realizarse en el mes siguiente al trimestre natural en que fueron concedidas, de conformidad con lo establecido por la Disposición Adicional Sexta de la LP y por el art. 30 RLGS. Sobre este punto, se han detectado las siguientes incidencias:

— Algunos departamentos (Agricultura y Alimentación y Medio Ambiente) publican datos con carácter anual, lo que no permite acceder a esa información hasta el primer o segundo semestre del ejercicio siguiente, con la consiguiente pérdida en términos de oportunidad.

— Se han observado desfases muy significativos en otros departamentos, como por ejemplo, en las subvenciones destinadas a revisión y renovación de instalaciones eléctricas en mal estado en edificios de más de 25 años de antigüedad para el ejercicio 2011 o las concedidas de forma directa en base al Plan director del hidrógeno en Aragón 2011-2015, ambas gestionadas por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo, a las que no se da publicidad hasta los meses de diciembre de 2012 y febrero de 2013, respectivamente. Las concedidas por el Instituto Aragonés de Empleo en el tercer y cuarto trimestre de 2011 con cargo al programa 322.1 «Fomento del Empleo» no se publican hasta el mes de noviembre de 2012.

La Cámara de Cuentas de Aragón ha constatado una importante falta de homogeneidad en la información publicada en el BOA. En determinados casos, la publicidad se realiza a título individual por cada Dirección General, mientras que en otros se ofrece información conjunta de todas las concedidas en un mismo departamento.

No existe un formato estandarizado en el que se incluya toda la información que se debe publicar de cada línea de subvención. En concreto, se observa que, con frecuencia, no se informa de la existencia de cofinanciación comunitaria, o de la distribución del gasto por ejercicios, tratándose de subvenciones plurianuales. Tampoco se informa de la finalidad (o existe tan sólo una identificación genérica), ni del programa y/o el crédito presupuestario contra las que se aplican. En general, no se ofrecen totales y subtotales separados por líneas, especialmente en aquellos departamentos que publican una única relación anual, lo que limita extraordinariamente la utilidad de la información.

El instrumento utilizado para publicar la información sobre las subvenciones en el BOA adopta distintas modalidades. Así, en algunos departamentos se inserta el anuncio mediante Resolución de la Secretaría General Técnica y otros publican mediante Orden del Consejero titular.

La Cámara de Cuentas ha detectado, en los controles realizados sobre la muestra de subvenciones, ausencias y defectos de publicidad en el BOA de las siguientes ayudas:

— No se publican datos de las subvenciones a infraestructuras municipales ni las concedidas con cargo al Fondo de Inversiones en Teruel, gestionadas por la Dirección General de Promoción Económica (epígrafes 3.4.7 y 3.4.11).

— No se publican datos de las subvenciones concedidas por el Instituto Aragonés de Fomento (epígrafe 3.4.12).

— No se publican datos de las subvenciones de apoyo al despliegue de telecomunicaciones en banda ancha, gestionadas por la Dirección General de Nuevas Tecnologías y Sociedad de la Información (epígrafe 3.4.14).

— Se publican fuera de plazo los datos relativos a subvenciones del programa de desarrollo sostenible del medio rural, gestionadas por la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad (epígrafe 3.4.10).

— Se publican fuera de plazo los datos de los convenios con entidades locales para la financiación de escuelas de primer ciclo de educación infantil, y de los conciertos con centros privados de enseñanza para la impartición de segundo ciclo de educación infantil y de primaria, gestionados por la Dirección General de Administración Educativa (epígrafes 3.4.15 y 3.4.16).

7.— La Base de Datos Nacional de Subvenciones es un instrumento de gestión creado para controlar, en el ámbito nacional, la acumulación y concurrencia de subvenciones y ayudas, mejorar su eficacia, y facilitar su planificación, seguimiento y control. Corresponde su administración a la IGAE (art. 38 RLGS) y el deber de suministro de información correspondiente a las subvenciones gestionadas por la CA a la Intervención General (art. 36.4 RLGS).

De conformidad con lo establecido por los artículos 20 LGS y 36 RLGS, están obligados a facilitar información sobre las subvenciones gestionadas los departamentos, los organismos autónomos, extendiéndose dicha obligación a las subvenciones concedidas por entidades de Derecho público en ejercicio de potestades administrativas o las entregas dinerarias sin contraprestación efectuadas por cualesquiera entidades públicas que se rijan por el derecho privado (art. 3.2 LGS).

El contenido de la información a suministrar se establece en el artículo 20.2 LGS y se desarrolla en el art. 37 RLGS y en la Orden EHA/875/2007, de 29 de marzo, en la que también se detallan las especificaciones técnicas de los ficheros de envío de información.

Se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias en relación con el cumplimiento de esta obligación:

— La información comunicada se genera a partir de un módulo específico de Subvenciones y Ayudas (Te-seo/RM) del Sistema Contable de la Administración de la CA (SERPA), por lo que únicamente se remiten datos de aquellos órganos gestores cuya contabilidad se integra en dicho sistema, quedando al margen otras entidades sujetas a contabilidad privada, cuyos estados financieros forman parte de la Cuenta General.

— La muestra revisada en el presente informe incluye muchas transferencias sobre las que no recae esta obligación. No obstante, se observa que los incumplimientos de remisión de información no sólo afectan al colectivo de entidades de Derecho público que no consolidan datos con la Administración Autonómica (en particular, al Instituto Aragonés de Fomento), sino que alcanza también a alguno de los departamentos de la Administración Autonómica, tal y como se ha podido comprobar a través de las consultas realizadas por la Cámara de Cuentas a la Base de Datos Nacional sobre las subvenciones que han sido objeto de fiscalización. En concreto, no consta información de algunos de los beneficiarios de las líneas de desarrollo rural sostenible gestionadas por la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad (epígrafe 3.4.10).

— Se observa que, incluso aquellos órganos gestores que sí cumplen con la obligación de remisión, no comunican los procedimientos de reintegro que se hayan iniciado, ni su estado de recaudación, ni los datos identificativos de personas inhabilitadas para recibir subvenciones, en su caso.

3.5.2.- Incidencias contables y presupuestarias de alcance general

1.— En la Cuenta General no se presenta la información sobre subvenciones de forma homogénea. Si se compara el estado de liquidación del presupuesto por líneas de subvención con el anexo de la Memoria (Tomo II) se aprecia tanto la existencia de líneas concretas que agrupan a multitud de beneficiarios como apuntes individuales por beneficiario que corresponden a una misma línea. Por ejemplo, en las subvenciones de «Modernización de

Regadíos» del Departamento de Agricultura y Alimentación se ofrecen 75 apuntes distintos por un importe conjunto de 14,4 millones de euros, mientras que en las destinadas a «Primas de Seguros Agrarios» consta un único apunte de 18,4 millones.

2.— En las líneas de ayuda «Prestaciones farmacéuticas» (epígrafe 3.4.8) y «Educación infantil y primaria concertada» (epígrafe 3.4.16) los gastos no se contabilizan conforme al criterio de devengo.

3.— En las transferencias destinadas a «Puesta en marcha y funcionamiento» de las comarcas (epígrafe 3.4.2.4) y a «Mantenimiento y funcionamiento de inversiones supramunicipales» (epígrafe 3.4.2.3), así como en las subvenciones del «Programa de Desarrollo Sostenible del Medio Rural» (epígrafe 3.4.10), se observan prácticas recurrentes que revelan falta de transparencia o deficiencias en la elaboración del presupuesto, como la aprobación de modificaciones presupuestarias para aumentar los créditos definitivos o la aprobación de créditos iniciales por importes muy superiores a las obligaciones reconocidas, obteniéndose porcentajes de ejecución presupuestaria reducidos (subvenciones del «Programa de Desarrollo Sostenible del Medio Rural» destinadas a empresas privadas y a familias e instituciones sin fines de lucro. También se observan porcentajes de baja ejecución en las subvenciones, convenios y protocolos suscritos por el IAF con terceros no vinculados a la Administración de la CA.

4.— En dos de las líneas seleccionadas en la muestra se han detectado errores de imputación presupuestaria a créditos no adecuados a la naturaleza económica. En concreto, los créditos presupuestarios para financiar las «Funciones y servicios» (epígrafe 3.4.2.1) que prestan las comarcas (41,5 millones de euros) y los destinados a «Puesta en marcha y funcionamiento» (234 miles de euros, epígrafe 3.4.2.4) se registran como subvenciones de capital en el capítulo 7, cuando en realidad se trata de transferencias de naturaleza corriente (capítulo 4). En algunos expedientes del «Programa de Desarrollo Sostenible del Medio Rural» (epígrafe 3.4.10), que teóricamente sólo concede subvenciones para financiar inversiones (capítulo 7), también se identifican imputaciones de gasto de naturaleza corriente, sin que pueda precisarse su importe exacto a nivel agregado (373 miles de euros en uno de los expedientes revisados).

3.5.3. Incidencias generales de control interno y de gestión

1.— En la mayor parte de las líneas analizadas no se realizan comprobaciones de la concurrencia de subvenciones sobre los mismos beneficiarios (al menos para las concesiones que rebasen un determinado límite), o bien no queda constancia de estas comprobaciones en los expedientes. Los gestores basan el control de la concurrencia de subvenciones, exclusivamente, en la comprobación de las declaraciones responsables formuladas por los beneficiarios. Debe existir un correcto control de la concurrencia de ayudas que permita detectar la existencia de posibles ayudas incompatibles no declaradas por el beneficiario, así como que se esté financiando por la Administración más del 100% de los costes subvencionables, y debe quedar constancia en el expediente de estas verificaciones. Sobre este punto, podrían introducirse mejoras desde diversos ámbitos:

— A través de la Comisión de Subvenciones y Ayudas, a la que le corresponde, según el art. 1 del Decreto 221/1999, de 30 de noviembre, del Gobierno de Aragón (que regula su funcionamiento) «promover y garantizar la racionalización del gasto público y la coordinación entre los distintos departamentos» y a la que el art 3.c) del Decreto ordena «tener conocimiento de las demás subvenciones o ayudas que se otorgan, tras su concesión, al objeto de disponer de información completa de todas las ayudas concedidas con cargo a los presupuestos de la CA y efectuar, en su caso, las observaciones y sugerencias que procedan sobre su destino, características y repercusión».

— A través del propio sistema informático que da soporte a la contabilidad pública (SERPA), que permite efectuar consultas por ejercicios de los expedientes de subvenciones que pudiera tener abiertos un mismo beneficiario en cualquiera de los departamentos, organismos autónomos y entidades de Derecho público integrados en dicho sistema.

— A través de acceso a la Base de Datos Nacional de Subvenciones, donde es posible obtener información sobre concesiones de ayudas a beneficiarios que no se circunscribe al ámbito específico de la CA y de sus entes dependientes, ya que aporta información de muchas otras Administraciones Públicas que también suministran datos. El punto 104 del Plan de Racionalización del gasto corriente del Gobierno de Aragón incide sobre este aspecto, señalando que «los órganos gestores dispondrán de acceso a la Base de Datos de Subvenciones para poder controlar la posible recepción de otras ayudas por parte del beneficiario. En el expediente deberá informarse sobre esta situación en relación a la posible concesión o denegación».

2.— Se observa falta de coordinación y solapamiento de ayudas de similar naturaleza concedidas a entidades locales (concretamente a municipios) por distintos órganos gestores. Todas estas ayudas tienen como nexo común

que se conceden de forma directa (a excepción del Fondo de Cooperación Municipal), que se financian con recursos exclusivos de la CA (91002) y que subvencionan un variado elenco de actuaciones (tales como mejoras de vías, acondicionamiento de edificios municipales, construcción de polígonos industriales, centros sociales, residencias de la tercera edad, piscinas o polideportivos, instalación de depuradoras, etc.). Las líneas analizadas en el presente informe que presentan esta deficiencia son las siguientes:

- Las destinadas a la mejora de infraestructuras municipales, gestionadas por la Dirección General de Promoción Económica (1,6 millones de euros en la anualidad 2011, epígrafe 3.4.7).

- Las destinadas a proyectos municipales, financiadas con cargo al Fondo de Inversiones en Teruel, a las que sólo se pueden acoger municipios de dicha provincia (6,5 millones de euros en la anualidad 2011, epígrafe 3.4.11).

- Las concedidas con cargo al Fondo de Cooperación Municipal, gestionadas por la Dirección General de Administración Local, que se reparte de forma incondicionada entre todos los municipios de Aragón (excluidas las tres capitales de provincia) y que tiene por objeto la financiación de cualquier obra o servicio de su competencia (10,5 millones de euros en 2011, epígrafe 3.4.3).

- Las concedidas con cargo al Fondo de Cooperación Local y Comarcal, gestionadas por la Dirección General de Administración Local, que financian diversas actuaciones en municipios de la Mancomunidad Central de Zaragoza (200 miles de euros en 2011, epígrafe 3.4.5).

- Parte de las ayudas destinadas a entidades locales dentro de los proyectos piloto del Programa de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (epígrafe 3.4.10), gestionadas por la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad (4,7 millones de euros) y por la Dirección General de Desarrollo Rural (523 miles de euros).

Además, a lo largo del año 2011 se han seguido concediendo ayudas análogas a las anteriores, que fueron objeto de revisión en el informe de la Cámara de Cuentas sobre la Cuenta General de la CA relativa al ejercicio 2010, como es el caso de las «Subvenciones en materia institucional» del Departamento de Presidencia (1 millón de euros), las «Actuaciones de cooperación específica» del Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior (3,7 millones de euros) y los «Planes del Agua» del Instituto Aragonés del Agua (2,3 millones de euros).

A todas ellas cabe añadir las subvenciones que concreta y específicamente subvencionan los departamentos competentes por razón de la materia y que se destinan igualmente a entidades locales, como por ejemplo el «Plan general de instalaciones deportivas» (3,6 millones de euros) o las subvenciones a la «Mejora de carreteras locales» (3,7 millones de euros).

3.— En varias de las líneas de subvenciones que han sido objeto de revisión por parte de la Cámara de Cuentas se han producido informes desfavorables, por parte de la Intervención General, de los expedientes de concesión de las subvenciones. En concreto, los reparos planteados por la Intervención General sobre los procedimientos de concesión afectan a las siguientes:

- Fondo de Cooperación Local y Comarcal (epígrafe 3.4.5).
- Infraestructuras municipales (epígrafe 3.4.7).
- Programa de Desarrollo Rural Sostenible (epígrafe 3.4.10).
- Urbanización de suelo para vivienda protegida (epígrafe 3.4.13).

Frente a esta fiscalización desfavorable, los departamentos afectados por los reparos, estando en desacuerdo con la fiscalización efectuada por la Intervención General, plantearon sus discrepancias ante el Gobierno de Aragón que, de acuerdo con el principio contradictorio que rige el procedimiento de fiscalización, es el órgano encargado de adoptar la resolución definitiva sobre la controversia. Sobre el procedimiento de resolución de discrepancias se han detectado las siguientes incidencias:

- Los informes de fiscalización de la Intervención General contienen la motivación de los reparos con indicación expresa de las normas jurídicas incumplidas en las que se fundamenta la fiscalización desfavorable. Por el contrario, algunos de los escritos de interposición de las discrepancias carecen de motivación jurídica para rebatir el criterio de la Intervención General, que es la única admisible en el procedimiento de fiscalización económica interna en el que se insertan los acuerdos de resolución de discrepancias, manifestación del principio contradictorio.

- En los expedientes de las cuatro líneas analizadas, los acuerdos adoptados por el Gobierno de Aragón resolviendo la controversia estimaron las discrepancias planteadas por los órganos gestores y revocaron los reparos de la Intervención General, sin que quede acreditada la motivación jurídica de la resolución.

4.— Con carácter general, la concesión de subvenciones por parte de los distintos órganos gestores no se sustenta en un plan estratégico que determine su idoneidad, tal y como establece el art. 8.1 LGS. A través de estos planes, la Administración debería identificar los objetivos que espera alcanzar, los recursos de que dispone y las

líneas de subvención que prevé convocar para conseguirlos, así como el establecimiento de una serie de indicadores que permitirían verificar si se están cumpliendo en tiempo y forma, reorientando, en su caso, la canalización de las subvenciones hacia otros ámbitos. Los puntos 90, 98 y 102 del Plan de racionalización del gasto corriente del Gobierno de Aragón inciden sobre todos estos aspectos.

Excluyendo las líneas de transferencias, a las que no resulta aplicable, esta debilidad de control interno se observa en todas las subvenciones analizadas, especialmente en aquellas que presentan, como denominador común, su financiación con cargo a recursos exclusivos de la CA (91002). En aquellas cofinanciadas con aportaciones de la Administración General del Estado, las carencias de un plan estratégico se suplen, al menos en parte, con documentos de planificación de base, como son los Planes Estatales para favorecer el acceso a la vivienda, o el Programa de desarrollo rural sostenible para el período 2010-14.

5.— A partir de las pruebas de cumplimiento sobre expedientes concretos se ha detectado que en las subvenciones gestionadas por el Instituto Aragonés de Fomento (epígrafe 3.4.12) no se ha dado cumplimiento (o no queda acreditado en el expediente) a lo establecido por el art. 31.3 LGS, que exige a los beneficiarios la presentación de 3 presupuestos en aquellos casos en los que se adquieran suministros de más de 12 miles de euros o se ejecuten obras de más de 30 miles de euros (límites ampliados a 18 y 50 miles de euros a partir del ejercicio 2012, de conformidad con la Disposición Final Quinta de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación).

También se observa esta incidencia en el caso de subvenciones a entidades locales a las que no se exige justificación de los procedimientos seguidos para la adjudicación de los contratos. En estos casos, se presume, correctamente, que las entidades locales beneficiarias seleccionan a los contratistas aplicando el principio de legalidad y los principios de contratación pública en sus licitaciones. No obstante, dada la alta participación de la CA en la financiación de algunos de estos proyectos, la Cámara de Cuentas de Aragón cree que deberían implantarse mayores controles de la CA sobre el propio procedimiento de contratación (por ejemplo, participar en la elaboración de los PCAP o en las mesas de contratación que se constituyan para la adjudicación de los contratos) que aseguren la aplicación de los fondos públicos a la finalidad de su concesión, al menos en aquellos proyectos de considerable cuantía.

6.— Las bases reguladoras de algunas ayudas, como las gestionadas al amparo del Decreto 38/2006, regulador de subvenciones con cargo al Fondo Local (epígrafe 3.4.7), o las que rigen los planes para facilitar el acceso a la vivienda (epígrafe 3.4.13) no exigen la inclusión en la cuenta justificativa de documentos de pago junto a las facturas que acrediten las inversiones realizadas.

En un contexto de crisis económica y de elevada morosidad por parte de las Administraciones Públicas se considera conveniente que las bases reguladoras exijan la afectación del pago de las subvenciones a las finalidades concretas que financian, lo que conlleva habilitar mecanismos de control y de seguimiento una vez desembolsadas las ayudas.

Además, salvo contadas excepciones, las bases reguladoras no suelen establecer límites a la admisión de pagos al contado como justificación del gasto realizado, si bien no se ha observado esta circunstancia en ninguno de los expedientes revisados.

7.— En determinadas transferencias gestionadas por la Dirección General de Administración Local (transferencias incondicionadas) y la Dirección General de Promoción Económica (Fondo de Inversiones en Teruel), la liberación de los fondos a sus destinatarios no suele aprobarse ni hacerse efectiva dentro de los plazos ordinarios. En las ayudas gestionadas por el IASS (ingreso aragonés de inserción), las resoluciones de concesión tampoco se aprueban en sus correspondientes plazos, lo que constituye una demora injustificada para una prestación social de rentas mínimas.

8.— Otras observaciones y recomendaciones de alcance general que afectan a los procedimientos de control interno y de gestión son las siguientes:

— Los órganos gestores no elaboran manuales internos que recopilen y detallen las comprobaciones a realizar sobre las subvenciones y prestaciones que gestionan. La elaboración de estos manuales se considera conveniente a fin de disponer de un compendio en el que se recopile, unifique y precise la normativa existente, al tiempo que constituya una herramienta de consulta para todo el personal encargado de gestionar dichas ayudas.

— En determinadas subvenciones de capital se auxilia la totalidad de las inversiones realizadas o bien porcentajes muy elevados. Por razones de eficiencia y racionalización del gasto público, se debería exigir un mayor esfuerzo inversor por parte de los beneficiarios con recursos propios.

— En las subvenciones de capital analizadas se ha constatado que los órganos gestores exigen en la concesión el mantenimiento de las inversiones durante el plazo mínimo marcado en el artículo 31.4 de la LGS (2 ó 5 años).

No obstante, no se realizan comprobaciones aleatorias a posteriori que permitan verificar el cumplimiento de este requisito (a excepción de las «Ayudas a infraestructuras municipales»), lo que supone un importante defecto de control.

— Cuando se prevea que las cuentas justificativas van a incorporar un elevado número de justificantes de gasto e inversión, se debería prever en las bases reguladoras su presentación por los beneficiarios en soporte informático, con el suficiente grado de detalle (número de orden, concepto, proveedor, base imponible, fra., fecha fra., fecha pago, etc.), junto a los justificantes originales o copias compulsadas, a efectos de facilitar las tareas de revisión y control.

3.6. RESULTADOS DE LAS COMPROBACIONES MATERIALES DE UNA MUESTRA DE ACTUACIONES DE INVERSIÓN SUBVENCIONADAS

El programa de fiscalización para el año 2012, en el apartado III.d) que recoge la fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas en el ejercicio 2011, prevé expresamente la verificación de la realidad y regularidad de las operaciones de acuerdo con la justificación presentada, incluyendo la comprobación material de actuaciones e inversiones financiadas con recursos públicos sobre una muestra de beneficiarios.

Para ello, partiendo de la muestra de subvenciones seleccionada, la Cámara de Cuentas de Aragón ha procedido a efectuar la comprobación material de algunas de las inversiones que se financiaron total o parcialmente con cargo a fondos del capítulo 7 del presupuesto de la CA, cuyo detalle se ofrece en el anexo 5.

Se excluyen de estas comprobaciones materiales aquellas subvenciones que financiaron gasto corriente (capítulo 4 y líneas de subvención incorrectamente imputadas a capítulo 7), dado que se han revisado los justificantes de gasto que constan en los propios expedientes. Tampoco procede la comprobación material de las transferencias incondicionadas, que no están sujetas a justificación (fondo de cooperación municipal, transferencias a comarcas, etc.).

Finalmente, para garantizar un trabajo eficaz en la revisión del área de subvenciones y ayudas, se ha aprovechado el trabajo realizado en aquellas actuaciones en las que consten verificaciones similares de los propios órganos gestores de las ayudas y/o de la Intervención General de la Comunidad Autónoma, y que se hubieran efectuado en fechas recientes. En estos casos se han solicitado las correspondientes actas de comprobación, así como cualquier otra documentación aclaratoria, poniéndose de manifiesto las incidencias observadas.

Las principales incidencias que se extraen de estas revisiones son las siguientes:

— Beneficiario: Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina (subvención de 150 miles de euros).

A fecha 29 de mayo de 2013 no se está desarrollando ninguna clase de actividad en la nave industrial de la Universidad Politécnica de La Almunia (EUPLA) que fue acondicionada para que la empresa Tecky, S.L., prestara un servicio de call center. La Dirección General de Promoción Económica debería proceder al inicio de un expediente de reintegro contra el Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina por el importe de la subvención percibida por apoyo a infraestructuras municipales (150 miles de euros), a excepción de que en un plazo razonable de tiempo se pueda acreditar la instalación de otra empresa que asuma compromisos análogos (en particular, la creación y mantenimiento de 50 puestos de trabajo). Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad que el Ayuntamiento pueda exigir a Tecky, S.L., por el incumplimiento de la cláusula quinta del protocolo suscrito con fecha 23 de junio de 2010 (mantenimiento de la actividad y del empleo durante un plazo de 10 años).

— Beneficiario: Ayuntamiento de Monzón (subvención de 500 miles de euros).

Se ha verificado el pago de la anualidad correspondiente al ejercicio 2011 (500 miles de euros) relativa a una subvención plurianual por importe de 3.000 miles de euros concedida al Ayuntamiento de Monzón para la adquisición de una nave industrial para favorecer la instalación de empresas en la localidad. Esta inversión fue subvencionada por el Gobierno de Aragón a través de la línea de infraestructuras municipales (epígrafe 3.4.7).

Los resultados de los trabajos de comprobación material han sido los siguientes:

— El Ayuntamiento de Monzón cumplió con el destino de la subvención que consistió en la compra a la sociedad Mefflur Xtreme Tech, S.L., de una nave industrial de una superficie de 2.170 m² construidos a un precio de 5 millones de euros, según consta en la escritura de compraventa otorgada el 27 de febrero de 2008.

— La nave está actualmente ocupada por la empresa Informática El Corte Inglés, S.A., que cuenta con cerca de 160 empleados en el centro tecnológico de Monzón. En el contrato de cesión de uso del inmueble firmado con fecha 28 de febrero de 2008, la sociedad se compromete a la creación de 110 puestos de trabajo y se pacta un alquiler anual de 12,95 miles de euros (más IVA) con una duración de 25 años y actualizaciones del IPC.

De la revisión de los documentos del expediente de la subvención plurianual concedida se han obtenido las siguientes incidencias:

– La sociedad Meflur Xtreme Tech, S.L., se encontraba en concurso de acreedores declarado por auto del Juzgado de instrucción número 3 de Huesca de fecha 24 de noviembre de 2006.

– No se cumple con lo dispuesto en el art. 30 LGS que señala que en el supuesto de subvenciones a la adquisición de bienes inmuebles deberá aportarse certificado de tasador independiente debidamente acreditado en registro en el correspondiente registro oficial. En el expediente analizado sólo consta un breve informe firmado por un técnico municipal el 20 de diciembre de 2007 que recoge una valoración de 5,4 millones de euros. En dicho informe se indica que la alternativa de construir una nueva tendría un coste de 4 millones, que estaría disponible en un plazo de 15 meses.

– De las comprobaciones realizadas por la Cámara de Cuentas se deduce la concesión de subvenciones directas al margen de la normativa de subvenciones por el Ayuntamiento de Monzón e indirectamente por el Gobierno de Aragón (dado que participa en la financiación de esta operación con la subvención al Ayuntamiento de 3 millones de euros para la compra de la nave) a los siguientes beneficiarios:

- Meflur Xtreme Tech, S.L.: Subvención directa estimada de, al menos, 1 millón de euros.

En el informe del técnico municipal no queda justificada que la disponibilidad inmediata del inmueble compense el sobreprecio de 1 millón de euros (diferencia entre el precio de compraventa por importe de 5 millones de euros y el valor de reposición a nuevo por importe de 4 millones de euros, que se recoge en dicho informe). Además, en documentos anexos a la escritura de compraventa de 27 de febrero de 2008 consta la tasación a efectos de subasta de dicho inmueble por importe de 3,48 millones de euros a fecha 8 de noviembre de 2006.

Por lo tanto, ese sobreprecio pagado por la nave supuso la concesión en 2008 de una subvención directa a Meflur Xtreme Tech, SL sin sujeción a la normativa sobre subvenciones de, al menos, 1 millón de euros.

- Informática El Corte Inglés, S.A.: Subvención directa estimada de 1,78 millones de euros.

Desde un punto de vista estrictamente financiero la operación se considera antieconómica para el Ayuntamiento de Monzón, ya que en función del alquiler cobrado a la empresa instalada se tardaría 386 años en recuperar la inversión realizada.

La Cámara de Cuentas ha realizado un estudio del Valor Actual Neto (VAN) de los rendimientos futuros esperados considerando una tasa de descuento del 3%, una vida útil del inmueble de 68 años (periodo máximo de edificios industriales y almacenes según tablas de amortización del Impuesto de Sociedades), las cuotas pactadas en el contrato de cesión con actualizaciones del IPC del 2% y un valor de la inversión inicial de 4 millones. El VAN que se obtiene es negativo por importe de -3,38 millones de euros. El importe del arrendamiento que haría nulo el VAN sería de 84,26 miles de euros anuales.

Por lo tanto, ese menor precio pagado por la cesión de nave supuso la concesión en 2008 de una subvención directa a Informática El Corte Inglés, S.A sin sujeción a la normativa sobre subvenciones. El importe aproximado de la subvención concedida ascendería a 1,78 millones de euros (diferencia entre el canon calculado de 84,26 miles de euros y el pactado de 12,95 euros durante 25 años).

– Beneficiario: Comarca de Los Monegros (subvención de 575 miles de euros).

En el expediente de la Comarca de Los Monegros relativo a actuaciones medioambientales de restauración y de corrección de contaminación visual, se denegó el pago de 40 de los 575 miles de euros justificados, dadas las deficiencias observadas en la comprobación material de inversiones ejecutadas en varios municipios, según consta en el acta de comprobación con representante de la Intervención General.

3.7. OTROS ASPECTOS: PLAN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO CORRIENTE DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

Con fecha 13 de septiembre de 2011, el Gobierno de Aragón aprobó un conjunto de medidas tendentes a reducir el gasto público en operaciones corrientes (capítulo II, adquisiciones de bienes y servicios, y capítulo IV, transferencias corrientes), promoviendo la utilización eficiente de los recursos públicos y la contención del gasto en un contexto de crisis económica y desequilibrio presupuestario.

El Plan recoge 104 medidas en total, de las que 15 se refieren al ámbito específico de las subvenciones corrientes (puntos 90 a 104). Se aplica a la Administración de la CA y a sus organismos públicos (a excepción del ámbito sanitario) sirviendo de marco de referencia para el resto de entes dependientes (consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles) y proponiendo también su adopción en aquellos en los que ostente una participación minoritaria. Aunque su aplicación era inmediata, muchas de estas medidas requerían una adaptación normativa, debiendo promover todos los departamentos y organismos afectados las actualizaciones necesarias para posibilitar su implantación efectiva desde el primer trimestre del ejercicio 2012.

Varias de las medidas propuestas en el plan inciden sobre conclusiones y recomendaciones puestas de manifiesto tanto en el presente informe como en el relativo a la Cuenta General de la CA del ejercicio 2010, aprobado por la Cámara de Cuentas de Aragón con fecha 1 de agosto de 2012, como son:

- Elaboración de planes estratégicos y su seguimiento.
 - Supresión de las concesiones directas amparadas en el Decreto 96/1984 (derogado por el Decreto 340/2011, de 14 de octubre).
 - Aprobación de porcentajes de subvencionabilidad inferiores al 100%.
 - Facilitar el acceso a la Base de Datos Nacional de Subvenciones.
- El resto de medidas hacen referencia a aspectos tales como:
- Limitar la subvencionabilidad de los costes de personal y de las dietas por desplazamiento y alojamiento que se incluyan en las cuentas justificativas.
 - Excluir la subvencionabilidad de los bienes y equipos adquiridos que no se correspondan con el objeto principal de la actividad del beneficiario.
 - Limitar la concesión de anticipos (25% con carácter general).
 - Prohibir la subcontratación de actividades por parte del beneficiario, salvo en los supuestos tasados del art. 29 LGS.
 - La necesidad de que los órganos gestores acrediten la correcta ejecución y justificación de la subvención concedida en ejercicios anteriores, tratándose de expedientes de carácter plurianual o de concesiones reiteradas a un mismo beneficiario.

4. TRÁMITE DE AUDIENCIA

Conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, se dio trámite de audiencia al Gobierno de Aragón para que pudiesen presentarse alegaciones al Informe provisional, por un período de 30 días naturales, prorrogado por otros 15 días, a solicitud del ente fiscalizado.

Se recibieron las alegaciones recogidas en el Anexo 6, procedentes de los siguientes Departamentos y Entidad de Derecho Público:

- Departamento de Política Territorial e Interior
- Departamento de Industria e Innovación
- Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte
- Instituto Aragonés de Fomento

De ellas, unas han sido estimadas y han dado lugar a modificaciones en el texto del informe provisional; otras no han sido estimadas, pero para una mejor comprensión han dado lugar a algunas modificaciones en el texto del informe provisional; y otras, finalmente, recogen explicaciones o aclaraciones que no han hecho modificar el informe provisional.

El tratamiento dado a cada una de las alegaciones se expone a continuación.

1. DEPARTAMENTO DE POLÍTICA TERRITORIAL E INTERIOR

1.1.— Alegación formulada en la página 1 del escrito de alegaciones del Departamento y **referida** al apartado 1.3, párrafo tercero de la página 6 del Informe.

El Departamento alega que «no se cita precepto de rango legal o constitucional alguno que exija el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación en la aplicación de los procedimientos de reparto de las transferencias o aportaciones dinerarias a la financiación global de las Administraciones públicas, en este caso a los entes locales municipales o comarcales por parte de la Comunidad Autónoma...

La determinación de los procedimientos o criterios de reparto de las aportaciones dinerarias de esta Administración de la Comunidad Autónoma destinadas a financiar globalmente la actividad de los municipios y comarcas corresponde a las Cortes de Aragón y al Gobierno de Aragón en ejercicio de sus respectivos poderes legislativo y ejecutivo y siempre con arreglo al *principio de suficiencia financiera*, lo que no supondrá vulneración alguna del principio de no discriminación ni exigirá un tratamiento igual de todos los entes locales, sino que por el contrario

deberá atenderse a *las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los entes locales* en cumplimiento de lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Aragón».

Consideraciones

Los principios señalados son principios fundamentales recogidos en los art. 1 y 9 de la Constitución Española. Además, respecto de la organización territorial del Estado, el art. 138 CE señala que se garantiza el equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español.

El TC ha declarado en numerosos pronunciamientos que «el *principio de igualdad* no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable». Asimismo, «también es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos. En resumen, el principio de igualdad no sólo exige que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida» (STC 63/2011, de 16 de mayo, FJ 3; o SSTC 117/2011, de 4 de julio, FJ 4 y 79/2011, de 6 de junio, FJ 3).

El concepto de «subvención» está claramente definido en punto 1 del artículo 2 de la LGS; en contraposición al cual, el punto 2 del mismo artículo 2 LGS, se refiere a otras aportaciones dinerarias entre Administraciones públicas, que no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esa ley, y a las que en el punto 1.3 del Informe se les denomina simplemente «transferencias». La razón por la que se ha hecho esa diferenciación en el Informe es porque a las «subvenciones» les resulta de aplicación directa la LGS, pero no a las otras «transferencias».

Lo que ocurre es que tanto unas como otras se hallan englobadas conjuntamente en los capítulos «4 – Subvenciones y transferencias corrientes» y «7 – Subvenciones y transferencias de capital» del Presupuesto y de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma. Por ello, la Cámara de Cuentas, al acordar y planificar la realización del «Informe de fiscalización de subvenciones y ayudas del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón», tanto en el Programa anual de fiscalización 2012 como en las Directrices Técnicas del Informe, ha previsto abordar la fiscalización de unas y de otras.

La inclusión en un mismo Informe de ambas categorías de disposiciones dinerarias no puede llevar a olvidar que no son las mismas leyes y principios las que rigen una y otra categoría: mientras que la LGS y sus principios resultan de aplicación directa a las subvenciones, no es así en lo referente a las simplemente denominadas transferencias, a las que hay que aplicar sus leyes propias. En particular, a la gestión de las subvenciones les serán de aplicación los principios enunciados en el artículo 8.3 (igualdad y no discriminación, entre otros), mientras que a las transferencias que la Comunidad Autónoma realice con carácter incondicionado a las Corporaciones Locales aragonesas les será de aplicación el artículo 114.4 del Estatuto de Autonomía que consagra el principio de suficiencia financiera y cuyos criterios de distribución «se aprobarán mediante ley de las Cortes de Aragón y deberán tener en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los entes locales». Tales leyes de las Cortes de Aragón, y los principios en ellas consagrados, han sido tenidas en cuenta en la fiscalización, entre ellas la Ley de Administración Local de Aragón y las leyes relativas a las Comarcas de Aragón.

Conclusión

A raíz de la alegación, para una mayor coherencia en la exposición, se modifica el párrafo aludido del Informe, incorporando el principio de suficiencia financiera, que no es incompatible con los principios de objetividad, igualdad y no discriminación, sino que lo apoyan y delimitan.

1.2.– Alegación formulada en las páginas 2 a 6 del escrito de alegaciones del Departamento y **referida** al apartado 2.2.A) 5 (página 11) del Informe y a parte del apartado 3.5.1.3 (páginas 96, 97, 98 y 99) del Informe.

Consideraciones

La incidencia recogida en el apartado 2.2.A) 5 del informe tiene carácter general y remite al epígrafe específico sobre subvenciones directas (apartado 3.5.1.3.) en el que se resumen las conclusiones de la muestra de líneas analizadas.

Los cuadros n.º 71 y n.º 72 de dicho apartado no diferencian entre subvenciones y transferencias porque reproducen exactamente el acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 8 de febrero de 2011, por el que se aprueban las líneas de subvención (el acuerdo no utiliza el término transferencia) a las que será aplicable el régimen de concesión directa fundamentadas exclusivamente en el art. 8.4.d del Decreto 38/2006. La Cámara de Cuentas se ha limitado a reproducir esa información en dichos cuadros, pronunciándose expresamente sobre aquellas subvenciones o transferencias que se hubieran incluido en la muestra seleccionada.

El alegante indica que «no cabe exigir los requisitos de justificación de la excepcionalidad y de imposibilidad de aplicar el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva al Fondo de Cooperación Municipal o al Fondo de Cooperación Local y Comarcal por tratarse de transferencias entre Administraciones públicas para financiar globalmente su actividad que se encuentra excluido del ámbito de la Ley General de Subvenciones». Esta afirmación no contradice lo señalado en el informe respecto de las transferencias incondicionadas a comarcas o el Fondo de Cooperación Municipal, en las que la Cámara de Cuentas no ha puesto de manifiesto incidencias por incumplimiento de la normativa subvencional. Pero no es el caso de las subvenciones del Fondo de cooperación local y comarcal o las de fomento del asociacionismo municipal, que se rigen por la LGS, como se recoge en el fundamento de las propias resoluciones de concesión de dichas subvenciones.

Por último, sobre la legalidad del art. 8.4.d del Decreto 38/2006, de 7 de febrero, señala el alegante que se trata de una normativa reglamentaria del Gobierno de Aragón aplicable y exigible mientras no sea derogada o anulada por los Tribunales, que en su momento, no fue objeto de impugnación por el Estado.

A este respecto, la Cámara de Cuentas mantiene que dicha regulación es contraria al precepto básico contenidos en el art. 22.2.c LGS, tal y como ya advirtió en su día el letrado de los Servicios Jurídicos que informó sobre el proyecto de decreto, al no exigir la acreditación de las razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

Conclusión

A raíz de la alegación, para una mejor comprensión de la exposición, se incorporan los siguientes párrafos al Informe:

«... lo que obliga, caso por caso, a acreditar razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.»

«Es de resaltar que el citado acuerdo del Gobierno de Aragón usa impropiaamente el término «subvención» para referirse tanto a subvenciones como a transferencias (entre ellas, el Fondo de Cooperación Municipal), no ajustándose a la definición legal del art. 2 LGS.»

1.3.— Alegación formulada en las páginas 7 y 8 del escrito de alegaciones del Departamento y **referida** al apartado 2.2.B) 2 (página 12) del Informe y a parte del apartado 3.4.2.5 (página 45 y 46) y apartado 3.5.2. puntos 3 y 4 (página 102 y 103) del Informe.

Alegación al apartado 3.4.2.5 (página 45 y 46 del informe).— «Las transferencias a las comarcas se ordenan de forma conjunta por los Departamentos de Política Territorial e Interior y Hacienda y Administración Pública en función de los recursos disponibles y operativos de tesorería y en cumplimiento del resto de requisitos legales como la existencia de la correspondiente y adecuada consignación presupuestaria en el Presupuesto General de la Comunidad Autónoma de cada anualidad, cuya aprobación corresponde a las Cortes de Aragón».

Consideraciones

La alegación recoge explicaciones o aclaraciones que no desvirtúan el informe, puesto que los plazos de pago vienen marcados en una disposición con rango de ley.

Conclusión

No se estima la alegación. No se modifica el informe.

Alegación al apartado 3.5.2 puntos 3 y 4 (página 102 y 103).— «La presupuestación de los créditos en el programa de política territorial que, posteriormente, son transferidos a la sección 26 es una actuación conforme a la Ley de Comarcalización de Aragón y a la Ley de Administración Local de Aragón».

Consideraciones

El tratamiento presupuestario que se viene aplicando implica falta de transparencia, ya que ejercicio tras ejercicio, se observan diferencias significativas entre los créditos iniciales aprobados en la ley de presupuestos para la sección 26 y las obligaciones reconocidas finalmente en los estados de liquidación del presupuesto, amparadas por las correspondientes modificaciones presupuestarias de transferencias de créditos de la sección 11 a la sección 26.

La posible colisión normativa entre la LALA y el TRLCA debería resolverse en favor de la ley posterior, esto es, el TRLCA. El artículo 61.1 TRLCA dispone que existirá una sección presupuestaria propia denominada sección 26 «A las Administraciones Comarcales» donde se ubicarán los créditos destinados a financiar las transferencias de competencias realizadas a favor de las comarcas. El art. 61.2 TRLCA atribuye la gestión de los créditos de la sección 26 de forma conjunta a los Consejeros competentes en materia de política territorial y de hacienda.

Por ello, la Cámara de Cuentas mantiene la recomendación de dotar los créditos iniciales directamente en la sección 26, de tal modo que sean aprobados en la tramitación de las respectivas leyes de presupuestos autonómicos.

Conclusión

La alegación recoge explicaciones o aclaraciones que no desvirtúan el informe. En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

1.4.— Alegación formulada en la páginas 9 del escrito de alegaciones del Departamento y **referida** al apartado 2.2.B) 3 (página 13) del Informe y a parte del apartado 3.4.2.5 (página 46) del Informe.

Consideraciones

El porcentaje del 50% de los módulos para el cálculo de la transferencia destinada a financiar los gastos de personal no viene recogido en la Ley de Presupuestos ni en ninguna otra norma. Tampoco se aportan los criterios y estudios realizados por empresas especializadas que se tuvieron en cuenta en su momento y que se mencionan en la alegación.

Conclusión

La alegación recoge explicaciones o aclaraciones que no desvirtúan el informe. En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

1.5.— Alegación formulada en la páginas 9 y 10 del escrito de alegaciones del Departamento y **referida** al apartado 2.2.B) 3 (página 13) del Informe y a parte del apartado 3.4.2.5 (página 46 y 47) del Informe.

Consideraciones

El art. 63.1 de la Ley de Comarcalización establece que el Fondo para Gastos de Personal se destinará a «financiar la estructura de personal necesaria para el ejercicio por las comarcas de las competencias transferidas por la Comunidad Autónoma». No indica en ningún caso que deba tratarse exclusivamente del personal de «servicios generales o mínimos», como se señala en la alegación. En todo caso, la denominación del fondo es confusa y se

desliga de la verdadera cuantía que representan los gastos de personal en cada comarca, como se puso de manifiesto en el informe provisional. Por ello la Cámara de Cuentas incorpora en la recomendación n.º 11 una revisión de la regulación del sistema de financiación de las comarcas para alcanzar una mayor racionalidad, transparencia y simplicidad, de manera que tenga en cuenta las competencias asumidas, su valoración actual y responda a una distribución eficiente de los recursos entre las distintas Administraciones que prestan los servicios.

Conclusión

La alegación recoge explicaciones o aclaraciones que no desvirtúan el informe. En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

1.6.— Alegación formulada en la páginas 10 y 11 del escrito de alegaciones del Departamento y **referida** al apartado 2.2.B) 4 (páginas 13) del Informe y a parte del apartado 3.4.2.5 (páginas 47 y 48) del Informe.

Consideraciones

A falta de regulación más precisa en la normativa sobre los criterios de reparto de ambos fondos, no puede admitirse sin más la justificación fundamentada en un concepto tan genérico como es la «mejor vertebración territorial y social de la Comunidad Autónoma». Los expedientes revisados no incluyen informes o estudios que justifiquen la existencia previa de desequilibrios entre comarcas que deban corregirse, ni tampoco valoraciones finales que acrediten que estos objetivos se están cumpliendo con el reparto de estos fondos. Tampoco han sido aportados en fase de alegaciones.

Conclusión

La alegación recoge explicaciones o aclaraciones que no desvirtúan el informe. En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

1.7.— Alegación formulada en la páginas 11 y 12 del escrito de alegaciones del Departamento y **referida** al apartado 2.2.B) 5 (página 13) del Informe y a parte del apartado 3.4.2.5 (página 48) del Informe.

Consideraciones

La existencia de las transferencias para la puesta en marcha y funcionamiento de la organización cobra sentido en una dimensión temporal próxima a la asunción de las competencias por parte de las comarcas, pues puede entenderse que en un estadio inicial la puesta en marcha y funcionamiento de la organización requiere su tiempo. Transcurridos más de 8 años desde la asunción de competencias, esta fase debe considerarse superada, como lo acredita la drástica reducción de los créditos de esta partida presupuestaria, que ha pasado de 4,85 millones de euros en 2010 a 0,23 millones en 2011, lo que difícilmente puede financiar el funcionamiento de las comarcas.

La Cámara de Cuentas insiste en la recomendación señalada anteriormente sobre la conveniencia de realizar una revisión de la regulación del sistema de financiación de las comarcas para que sea más racional y transparente.

Conclusión

La alegación recoge explicaciones o aclaraciones que no desvirtúan el informe. En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

1.8.— Alegación formulada en la página 12 del escrito de alegaciones del Departamento y **referida** al apartado 2.2.B) 6 (página 13) del Informe y a parte del apartado 3.4.3 (página 50) del Informe.

Consideraciones

El art. 262.5 b) de la Ley de la Administración Local, establece expresamente que se repartirá el 6% en igual cuantía entre todos los núcleos diferenciados y el 9% en proporción a la población de los mismos. La interpretación que realiza la Cámara de Cuentas es acorde con el Principio General del Derecho *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (donde la ley no distingue, no debemos distinguir).

Los municipios con núcleos diferenciados sin población no reciben directamente transferencia alguna de los fondos por este concepto, y sin embargo, de conformidad con lo establecido en la citada ley, sí deben computar para que el municipio del que dependen reciba los fondos y, en su caso, poder acometer alguna actuación en tales núcleos.

Conclusión

En consecuencia, no se estima la alegación. No obstante, para una mejor comprensión de la exposición, se modifican los párrafos aludidos del Informe.

1.9.— Alegación formulada en la página 13 del escrito de alegaciones del Departamento y **referida** al apartado 2.2.B) 7 (página 13) del Informe y al apartado 3.4.4 (página 50-52) del Informe.

Consideraciones

No cabe invocar la exención de la D.A. 8º de la LGS puesto que ésta se refiere a las «subvenciones que integran el programa de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales», exención que no resulta aplicable a la ayuda objeto de control. Tampoco los artículos 165 y 166 LALA invocados dicen que las subvenciones que se otorguen a las federaciones o asociaciones municipales se concedan de forma directa, como se alega. Por otra parte, debe recordarse que el fundamento de concesión de la ayuda, aprobada por orden del Consejero de Política Territorial, Justicia e Interior, se sustenta en el propio art. 22.2.c LGS, por lo que no puede invocarse su inaplicación o su supletoriedad. Por lo tanto, deben quedar acreditadas las razones de interés público, social, económico o humanitario, y otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

En cuanto a la referencia a las cuotas de sus asociados, la Cámara de Cuentas no ha afirmado que esas cuotas deban estar sujetas a la LGS, sino que para realizar una comprobación correcta de la justificación de la subvención concedida por el Gobierno de Aragón a la FACMP, es necesario conocer también los ingresos (como por ejemplo, las cuotas de los asociados), especialmente cuando la finalidad de la subvención es cubrir la parte de la actividad no cubierta con otros ingresos, como en este caso.

En relación con la procedencia de la apertura de una convocatoria pública, aun admitiendo que no procede al ser la única asociación de municipios de Aragón, ello no exime del deber de acreditación de la excepcionalidad de la concesión de la subvención directa conforme al art. 22.2.c) LGS, que no consta en ninguna de las subvenciones de idéntica naturaleza que se han concedido en este ejercicio ni en ejercicios anteriores.

Este supuesto de subvención recurrente a la FACMP sería uno de los supuestos que se incluyen en la recomendación n.º 6 de este informe: «en aquellos supuestos en los que la concesión directa esté justificada y sea recurrente en varios ejercicios, deberían recogerse nominativamente en las respectivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma (art. 22.2.a LGS), lo que exige la identificación expresa del beneficiario en el literal del crédito presupuestario».

No cabe invocar el art. 32.2 RLGS relativo a las subvenciones en las que se fija un importe cierto porque, como continúa ese mismo artículo, «se entenderá que queda de cuenta del beneficiario la diferencia de financiación necesaria para la total ejecución de la actividad subvencionada, debiendo ser reintegrada en tal caso la financiación pública únicamente por el importe que rebasara el coste total de dicha actividad». Por lo tanto, el beneficiario incumple el deber de justificación de los arts. 30 y 31 LGS y 32.2 RLGS y además el órgano gestor no verifica los restantes ingresos que ha obtenido la entidad (cuotas, otras ayudas, etc.) incurriendo en un posible riesgo de sobrefinanciación al beneficiario.

La alegación relativa a la ausencia de concurrencia de ayudas sobre el mismo objeto, consta en la memoria presentada junto a la solicitud que los fondos se destinarán a financiar los costes totales de la entidad sin ninguna

distinción de actividades, y expresamente se incluyen las actividades formativas como un servicio más que se presta al personal de las entidades locales. La orden de concesión también señala que el objeto de la subvención es la «financiación de los gastos de funcionamiento de la propia entidad y de actividades dirigidas a la asistencia y apoyo a las entidades locales». Por lo tanto, se mantiene la incidencia sobre el deber de comunicación de esta fuente de financiación adicional, por parte del beneficiario, y el deber del órgano gestor de realizar las comprobaciones necesarias para concluir sobre la ausencia de sobrefinanciación (por ejemplo, mediante al acceso a la BDNS).

Finalmente, la alegación relativa a la imputación de gastos en función de la fecha de pago no puede admitirse puesto que el art. 31 LGS exige que los gastos se correspondan de manera indubitada con la naturaleza de la actividad subvencionada, así como que se hayan devengado y pagado dentro del plazo de justificación señalado en la resolución de concesión.

Conclusión

En consecuencia, no se estiman las alegaciones. No se modifica el Informe.

1.10.— Alegación formulada en la página 14 del escrito de alegaciones del Departamento y **referida** al apartado 2.2.B) 8 (página 13) del Informe y al apartado 3.4.6 (páginas 55) del Informe.

Consideraciones

Dentro del programa de política territorial, que es al que se refiere el art. 261 LALA y este punto del informe, no se acredita que se haya celebrado ningún convenio con el municipio de Zaragoza, como sí se ha hecho con los municipios de Huesca y Teruel. No se aportan copias de los convenios con el municipio de Zaragoza que se aluden en la alegación (asistencia social, educación infantil, etc.) que, en todo caso, no parece que se ejecutaran con cargo al programa de Política Territorial del art. 261 LALA.

Conclusión

En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el Informe.

1.11.— Alegación formulada en las páginas 14 y 15 del escrito de alegaciones del Departamento y **referida** al apartado 2.2.A) 12 (página 12) del Informe y al apartado 3.5.3.1 (página 103) del Informe.

Consideraciones

En ninguno de los expedientes de muchas de líneas de subvenciones revisadas por la Cámara de Cuentas queda constancia de que los responsables de los órganos gestores o de las Secretarías Generales Técnicas hayan verificado con la base de datos de la Comisión de Subvenciones y Ayudas (BDNS) que el beneficiario no ha recibido otras ayudas para financiar el mismo objeto. La información suministrada presenta únicamente un flujo unidireccional (de los órganos gestores a la Comisión). Por otra parte, una verificación de la concurrencia de ayudas restringida al Departamento al que pertenece el órgano gestor carece de eficacia, puesto que se mantiene el riesgo de existencia de otras ayudas concurrentes concedidas por otros departamentos, otros entes vinculados a la CA e incluso en otras administraciones distintas (AGE).

Conclusión

En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el Informe.

2. DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA E INNOVACIÓN - INSTITUTO ARAGONÉS DE FOMENTO (IAF)

2.1.— Alegación formulada en la página 2 del escrito de alegaciones del IAF y **referida** al apartado 3.4.12 incidencia A primer guion (página 82 del Informe).

Consideraciones

Las disposiciones contenidas en la Ley no son suficientes para describir un procedimiento. Por ello, la Cámara de Cuentas recoge la necesidad de aprobar manuales de procedimiento para los supuestos de líneas de ayuda recurrentes (recomendación número 10 del informe).

Los manuales de procedimiento son una herramienta básica de gestión en cualquier organización pública o privada, que facilita la tarea de organizar y administrar todos los recursos de forma efectiva y ordenada para el cumplimiento de los objetivos de la organización. La elaboración de un manual simplifica el funcionamiento de la organización, contribuyendo a la normalización del procedimiento y asegurando el conocimiento de los roles de los miembros partícipes de la organización y de la normativa aplicable.

En cuanto a la concesión de préstamos participativos, se alega que «se conceden ... cuando el Consejo de Dirección del Instituto Aragonés de Fomento, en el ejercicio de sus potestades, considera adecuado ..., valorando en cada caso la importancia que supone para la empresa solicitante dicha concesión en cuanto al mantenimiento y creación de puestos de trabajo, así como atendiendo a la posibilidad de crecimiento que implicaría y la viabilidad de la misma».

Sin embargo, como se indica en el informe, no hay constancia de la existencia de un registro de solicitudes presentadas, ni constan expresamente las razones que motivan la concesión o rechazo de tales préstamos, que permitan acreditar el cumplimiento de los fines señalados en el art. 3 de sus estatutos (favorecer el desarrollo socioeconómico de Aragón, favorecer el incremento y consolidación del empleo y corregir los desequilibrios intraterritoriales).

Conclusión

En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el Informe.

2.2.— Alegación formulada en las páginas 2 y 3 del escrito de alegaciones del IAF y **referida** al apartado 3.4.12 incidencia A tercer guion (página 82 del Informe).

Consideraciones

Se indica en la alegación que las subvenciones que carecen de convocatoria pública están amparadas en los artículos 22.2 y 28 de la Ley General de Subvenciones, concesión directa, por lo que en estos casos no cabe la publicación de unas bases reguladoras.

Respecto de las subvenciones directas, la Cámara de Cuentas no incide en la ausencia de bases reguladoras, sino en la falta de motivación de las razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública, que exige el art. 22.2 c) LGS para esa modalidad de concesión excepcional.

Respecto a la no existencia de unas instrucciones de justificación a los beneficiarios, se alega que es el propio acto de concesión o el convenio, en su caso, el que tiene el carácter de bases reguladoras de la concesión.

La Cámara de Cuentas se remite a las consideraciones expuestas en la alegación 2.1 sobre la necesidad de elaborar un manual de procedimiento que respete la LGS y el RLGS y que recoja también las instrucciones de justificación para todo tipo de ayudas, que podrían ser completadas con las especificidades propias de cada línea.

Conclusión

En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el Informe.

2.3.— Alegación formulada en la página 4 del escrito de alegaciones del IAF y referida al apartado 3.4.12 incidencia A cuarto guion (página 82-83 del Informe).

Consideraciones

Las alegaciones del IAF recogen las razones que justifican la demora en la ejecución del FIT de los proyectos agroalimentarios e industriales que reciben ayudas del FIT complementarias a otras líneas de subvención.

Sin embargo, la alegación no guarda relación con la incidencia señalada en el informe de la Cámara de Cuentas, que se refiere a las ayudas a actuaciones municipales subvencionadas al 100% con cargo al FIT.

Conclusión

En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el Informe.

2.4.— Alegación formulada en las páginas 4 y 5 del escrito de alegaciones del IAF y **referida** al apartado 3.4.12 incidencia B primer guion (página 83 del Informe).

Consideraciones

Es cierto que el objeto social de Sodecasa (Sociedad para el Desarrollo de Calamocha, S.A.) consiste en el llevar a cabo actuaciones para el desarrollo de suelo industrial para la instalación de empresas, que sí se correspondería completamente a la finalidad exigida por el FIT.

Sin embargo, en ningún caso se ha justificado ante el órgano gestor de la subvención (IAF) que los fondos de la ampliación de capital auxiliada hayan sido destinados a financiar dichas inversiones materiales. El mero desembolso de acciones no puede admitirse como inversión subvencionable, sino que debe acompañarse de las inversiones reales en las que se ha materializado dicha financiación.

Por lo tanto, se mantiene la recomendación de la Cámara de Cuentas sobre la necesidad de implementar controles sobre el destino final de los fondos al cumplimiento del objeto social (dotar al municipio de suelo industrial y servicios).

Conclusión

En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el Informe.

2.5.— Alegación formulada en las páginas 5 y 6 del escrito de alegaciones del IAF y **referida** al apartado 3.4.12 incidencia B tercer guion (página 84 del Informe).

Consideraciones

No se admite la alegación relativa a la falta de sujeción de la actuación a la Ley General de Subvenciones por tratarse de un convenio de colaboración y no de una subvención, puesto que el art.2.1 RLGS delimita el ámbito de aplicación a toda disposición dineraria que cumpla con los requisitos establecidos en el art.2.1 LGS, cualquiera que sea la denominación dada al acto o negocio jurídico del que se deriva dicha disposición.

Por otra parte, esta misma actuación fue cofinanciada al 40% por el Estado dentro del programa Emprendemos Juntos, calificándola como subvención. Las dos subvenciones (IAF y Estado) se justificaron conjuntamente mediante la modalidad de informe de revisión de cuenta justificativa con aportación de informe de auditor, que es precisamente una de las contempladas para la justificación de subvenciones (art. 74 RLGS).

Continúa la alegación justificando la falta de devolución del sobrante de la subvención para *posibilitar que la Fundación acometa el plan de actuaciones previsto para la anualidad en curso correspondiente al año 2012, sin que se produzca desvío en los fines previstos con el importe recibido en el año 2011, debido a que se aplica al mismo concepto de organización de eventos y al desarrollo de la estrategia Aragón Emprendedor.*

El art. 19.3 LGS establece que *el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada;* por lo que el exceso de subvención de 135.000 euros debió ser reintegrado. Como la actividad subvencionada se refería al ejercicio 2011, sólo pueden ser objeto de subvención los costes devengados en

dicho ejercicio. Los costes correspondientes al ejercicio 2012 podrán ser considerados en un nuevo procedimiento de concesión de subvenciones para ese ejercicio.

Conclusión

En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el Informe.

2.6.— Alegación formulada en las páginas 6 y 7 del escrito de alegaciones del IAF y **referida** al apartado 3.5.3 punto 5 (página 105 del Informe).

No se trata de una alegación, sino que el IAF acepta la incidencia señalada en el informe y manifiesta su voluntad de implantar un sistema de control sobre las adjudicaciones llevadas a cabo por los beneficiarios que se integren dentro de los márgenes establecidos por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, atendiendo a la condición de poder adjudicador que tiene este Instituto.

3. DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA E INNOVACIÓN. DIRECCIÓN GENERAL DE INDUSTRIA Y PYME

3.1.— Alegación formulada en las páginas 1 y 2 del escrito de alegaciones de la Dirección General de Industria y Pyme y **referida** al Anexo 2 del Informe (página 131).

El anexo II se limita a reproducir las principales incidencias de los informes definitivos de control financiero emitidos por la Intervención General en actuaciones cofinanciadas por fondos Feder, sino que la Cámara de Cuentas se pronuncie sobre ellas.

Conclusión

En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el Informe.

4. DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA E INNOVACIÓN. DIRECCIÓN GENERAL DE NUEVAS TECNOLOGÍAS

4.1.— Alegación formulada en la página 1 (letra a) del escrito de alegaciones de la Dirección General de Nuevas Tecnologías y referida al apartado 3.4.14 del Informe (incidencia descrita en primer guion de las páginas 86 a 88).

La Dirección General alega que las subvenciones no sólo se conceden en base al art.8.4.c del Decreto 38/2006, sino también al amparo del art. 8.4.d del mismo, según consta explícitamente en la parte expositiva del convenio con la Comarca Gúdar-Javalambre y en el Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 9 de febrero de 2010.

Consideraciones

La referencia al art. 8.4.c sólo consta en el Convenio con la Comarca Gúdar-Javalambre y no en los otros dos convenios analizados, en los que el fundamento de la concesión es el art. 8.4.d del Decreto 38/2006.

A la vista de la información aportada en fase de alegaciones y de la inclusión de todas las comarcas en el Plan Director de Infraestructuras de Telecomunicación (salvo aquellas que voluntariamente renunciaron a las ayudas), se considera acreditada la existencia de razones excepcionales que amparan la concesión directa de ayudas en lugar del procedimiento de concurrencia competitiva.

No obstante, la Cámara de Cuentas considera que el citado art. 8.4.d no puede suponer una vía para la concesión de subvenciones a entidades locales mediante la mera invocación del «interés público o social en actuaciones que contribuyan a una mejor vertebración territorial», sino que al igual que el art. 8.4.c del Decreto 38/2006, deben justificarse las razones excepcionales que dificultan su convocatoria pública (ver página 92 del informe). Es decir, los apartados c y d del art. 4 del Decreto 38/2006 no pueden separarse de lo señalado por el art. 22.2.c LGS que es un precepto básico.

Conclusión

En consecuencia, se estima la alegación y se modifica el texto del Informe.

4.2.— Alegación formulada en las páginas 1 y 2 (letras b y c) del escrito de alegaciones de la Dirección General de Nuevas Tecnologías y **referida** al apartado 3.4.14 del Informe (incidencia descrita en el primer guion de las páginas 86 a 88).

En el apartado b señala el alegante que los supuestos de excepcionalidad constan en los informes técnicos del Director General y que «se consideró que la concesión directa estaba justificada por el importante interés público y social de hacer accesible la conexión a internet en banda ancha en aquellas zonas que no disponían de oferta por parte de los operadores de telecomunicaciones por razones de rentabilidad económica».

En el apartado c señala el alegante que «de acuerdo con el Plan Director de Infraestructuras de Telecomunicaciones —cuyo objetivo principal era planificar la implantación integral de infraestructuras de telecomunicaciones para facilitar el aprovechamiento y despliegue de redes y servicios en todo el territorio aragonés, de forma rápida y eficiente—, se intentó armonizar el progresivo desarrollo de la Red Pública de Infraestructuras de Telecomunicaciones del Gobierno de Aragón con las actuaciones en las Comarcas, cuyas infraestructuras podían aprovechar dicha Red en tanto se hubiera desarrollado en la zona. Ello hacía poco eficaz una convocatoria pública abierta a zonas en las que no se contaban con la Red. También había que tener en cuenta las disponibilidades presupuestarias en cada momento».

Consideraciones

A la vista de los informes de la Dirección General aportados y de la inclusión de todas las comarcas en el Plan Director (salvo aquellas que voluntariamente renunciaron a las ayudas), se considera acreditada la existencia de razones excepcionales que amparan la concesión directa de ayudas en lugar del procedimiento de concurrencia competitiva.

Sin embargo, la invocación de las razones excepcionales debería ir acompañada de la justificación del calendario de concesión de las ayudas a las comarcas (entre 2006 y 2012), de los importes concedidos a cada una, así como de las razones que hacían más eficiente la participación de las comarcas en el desarrollo de esta infraestructura cuya coordinación y control se realizó por la Comunidad Autónoma.

Conclusión

En consecuencia, se estima parcialmente la alegación y se modifica el texto del informe.

4.3.— Alegación formulada en la página 2 (letra d) del escrito de alegaciones de la Dirección General de Nuevas Tecnologías y **referida** al apartado 3.4.14 del Informe (incidencia descrita en el segundo guion de la página 87).

Consideraciones

La alegación señala que *si bien no existe una constancia documental de tipo formal, las condiciones de igualdad quedan acreditadas por el hecho de que en la actualidad se han formalizado convenios con todas las comarcas aragonesas, excluidas las que en su momento declinaron la colaboración, que más tarde no han mostrado interés por la misma, y que disponen de suficiente cobertura de servicio.*

Se incorpora a la alegación un anexo con la relación de convenios formalizados, con lo que queda acreditado que todas las comarcas han tenido acceso a estas ayudas, pero sigue sin justificarse los parámetros objetivos para la cuantificación de los importes finales de ayuda a cada comarca.

Conclusión

En consecuencia, se estima parcialmente la alegación y se modifica el texto del informe.

4.4.— Alegación formulada en la página 2 (letra e) del escrito de alegaciones de la Dirección General de Nuevas Tecnologías y **referida** al apartado 3.4.14 del Informe (incidencia descrita en el tercer guion en la página 87 y 88).

Consideraciones

La Dirección General ha tomado medidas para subsanar la incidencia señalada por la Cámara de Cuentas y remite CD con los contratos y los anuncios de licitación y adjudicación.

Conclusión

En consecuencia, se estima parcialmente la alegación y se incorpora aclaración en el texto del informe.

4.5.— Alegación formulada en la página 3 (letra f) del escrito de alegaciones de la Dirección General de Nuevas Tecnologías y **referida** al apartado 3.4.14 del Informe (incidencia descrita en el último guion, que ha sido eliminado).

Consideraciones

Se alega que en los tres expediente revisados, «los concursos para las contrataciones han sido siempre abiertos y adjudicados a la oferta más ventajosa, y que prácticamente en todos los casos ha habido al menos dos o tres ofertantes». A la vista de lo cual, se considera irrelevante la incidencia señalada.

Conclusión

Se elimina el párrafo en cuestión, modificándose el texto del informe.

5. DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDAD, CULTURA Y DEPORTE. DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN ACADÉMICA

5.1.— Alegación formulada en las páginas 1 y 2 del escrito de alegaciones de la Dirección General de Ordenación Académica y **referida** al apartado 1.5 limitación n.º 2 (página 9) y apartado 3.4.16 (página 91 y siguientes) del Informe.

Consideraciones

La Dirección General manifiesta en el escrito de alegaciones su disposición total de aportar toda la documentación disponible, aunque existen dificultades para recopilar la información debido a que el ejercicio presupuestario 2011 no coincide con el de un curso escolar y a la dispersión de la información entre los tres Servicios Provinciales.

Se incorpora a las alegaciones en 4 anexos toda la información que no fue aportada durante la realización del trabajo de campo.

En el anexo 1 se recoge un cuadro explicativo del gasto real. Se aclara en el escrito de alegaciones (pág. 3) que las cuantías presupuestadas y gastadas *no son el resultado del producto del número de unidades de concierto multiplicado por el valor del módulo aprobado en las LPGE*. En el cuadro adjunto se establece el gasto real agrupado por unidades equivalentes. *El número total de unidades equivalente es el resultado de dividir el número total de horas de docente que dedicamos a la enseñanza entre 25 horas que es el mínimo de horas y cuyo coste es el módulo aprobado en LPGE. El resultado es un número muy superior de unidades. Y por tanto, el coste, muy superior también.*

No obstante, se mantiene la limitación en el informe dado que no se han podido realizar las correspondientes pruebas de cumplimiento y pruebas sustantivas para obtener la evidencia de auditoría suficiente que permita concluir sobre la integridad, exactitud y validez de la información suministrada en fase de alegaciones. Para no retrasar la emisión de este informe, se mantiene la inicial limitación al alcance y se traslada la revisión de la línea de financiación de educación infantil y primaria a los trabajos de fiscalización sobre la Cuenta General correspondientes al ejercicio 2012.

Conclusión

Se admite la documentación aportada. Se modifica el texto del informe manteniendo la limitación al alcance del trabajo de auditoría sobre los datos del ejercicio 2011 y se prevé la selección de esta línea de financiación en la revisión de las subvenciones y ayudas de la fiscalización de la Cuenta General correspondiente al ejercicio 2012.

5.2.— Alegación formulada en las páginas 2 a 4 del escrito de alegaciones de la Dirección General de Ordenación Académica y **referida** al apartado 3.4.16 primer guion (página 94 y 95) del informe.

La alegación recoge justificaciones sobre la dificultad de fijar unos módulos autonómicos por los siguientes motivos:

— Las cuantías recogidas en la LPGE se refieren a unidades básicas que no permiten dotar a la enseñanza obligatoria pública, sea con centros propios o concertados, de la calidad mínima exigida, entre otras, en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

— Las unidades concertadas tienen un gasto superior al establecido en el módulo de la LPGE como consecuencia de los incrementos de dotaciones aprobadas en los Acuerdos de la Mesa Sectorial. Estos acuerdos aprueban la dedicación de un mayor número de docentes para el apoyo de alumnos con necesidades educativas especiales, puesta en marcha de programas educativos, etc, con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza.

— La aplicación del convenio colectivo vigente de empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos públicos es obligada para la Administración, conforme a lo establecido en la legislación (art 13.1.a) del RD 2377/1985 y art. 117.5 LOE). La Administración, por la naturaleza del concierto, lleva a cabo el pago de ese salario concreto que les corresponde a los docentes de la enseñanza concertada, pero de forma delegada y en nombre del titular del centro, que es al que originariamente le correspondería la obligación de pagar el salario. Por ello, la Administración aplica el V Convenio colectivo de empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos públicos.

Finalmente, en las páginas 5 y 6 del escrito de alegaciones se resumen de nuevo estos problemas reconociendo que estas dificultades no son nuevas. Son intrínsecas al sistema de conciertos educativos con centros privados. Es un sistema heredado de la Administración del Estado y a la que nos tuvimos que subrogar en el momento de acoger las transferencias educativas en materia de educación no universitaria en 1998. Esta complejidad se ha mantenido hasta la actualidad y se extiende a todas las administraciones autonómicas. Con una única diferencia: las otras CC.AA. han aprobado sus propios módulos presupuestarios. Pero eso, en todo caso, es competencia y decisión de las Cortes de Aragón.

Consideraciones

La Cámara de Cuentas reconoce las dificultades para recoger toda la casuística para mejorar la calidad de la enseñanza en unos módulos autonómicos, pero resulta de obligado cumplimiento de acuerdo con lo establecido en el art. 117.1 de la LOE.

Por otro lado, dado que existen normas que imponen la asunción de las modificaciones salariales acordadas mediante convenio colectivo o mediante acuerdos de la mesa sectorial de la enseñanza concertada (en los que no está representada la Comunidad Autónoma), resulta especialmente importante el establecimiento de unos límites mediante la fijación de unos módulos autonómicos en las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, que además contribuyen al cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia.

Conclusión

La alegación recoge explicaciones o aclaraciones que no desvirtúan el informe. En consecuencia, no se modifica el informe.

5.3.— Alegación formulada en las páginas 5 y 6 del escrito de alegaciones de la Dirección General de Ordenación Académica y **referida** al apartado 3.4.16 incidencia reflejada en el guion tercero (página 90 del informe).

Consideraciones

La Dirección General reconoce la preferencia del criterio de devengo frente al de caja, pero alega que en algunos casos, como en las sustituciones que no se incluyen en Pago delegado o los gastos de seguros sociales, esta Dirección General no conoce el dato concreto del gasto hasta que el centro no aporta la documentación necesaria. Por lo tanto, el documento contable se realiza en cuanto se conoce el importe del gasto.

La contabilidad debe recoger los gastos en función del principio de devengo, que en caso de no conocerse en el momento del cierre del ejercicio, deberán estimarse para registrar el pasivo correspondiente. El cierre de la con-

tabilidad se demora varios meses, por lo que podría contabilizarse el importe exacto, una vez recibida la documentación del centro.

Conclusión

En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

5.4.— Alegación formulada en las páginas 7 a 9 del escrito de alegaciones de la Dirección General de Ordenación Académica y **referida** a la conclusión n.º 16 del Informe provisional y al apartado 3.4.15 (incidencia reflejada en el primer guion) de dicho Informe, que han sido eliminados.

Consideraciones

Efectivamente la Ley Orgánica 8/195, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE) prevé que las corporaciones locales podan ser titulares de centros docentes, como competencias propias, pero sujetas a un procedimiento de creación supervisado por el Ministerio de Educación (entonces competente en materia de enseñanza no universitaria) según dispone el RD 2274/1993, de 22 de diciembre.

El art. 9.1.18 del texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón recoge la materia de educación dentro de las competencias propias de las comarcas, con los límites que se indican en el apartado 3 (circunscripción al territorio de la comarca y a sus intereses propios, y sin perjuicio de las competencias del Estado, de la Comunidad Autónoma de Aragón y, en particular, de las competencias de los municipios que resultan de su autonomía municipal garantizada constitucionalmente y reflejada en las prescripciones específicas de la legislación sectorial aplicable) y apartado 4 (no cabrá la atribución de competencias a las comarcas sin la previsión de la correspondiente financiación).

Por lo tanto, el hecho de que las funciones y servicios asociados a esta competencia no hayan sido transferidos por el Gobierno de Aragón, no impide el ejercicio de competencias propias, siempre que se cuente con la financiación suficiente y se realice en el marco de colaboración necesaria para el ejercicio de competencias compartidas entre las distintas Administraciones que intervienen, para garantizar una asignación eficiente y racional de los recursos públicos.

Conclusión

En consecuencia, se estima alegación. Se eliminan los párrafos correspondientes del Informe.

5.5.— Alegación formulada en la página 10 del escrito de alegaciones de la Dirección General de Ordenación Académica y **referida** al apartado 3.4.15 incidencia reflejada en el segundo guion (página 90 del informe).

Consideraciones

La alegación asume la incidencia descrita en el informe, que ha sido subsanada por la Dirección General mediante el correspondiente procedimiento de exigencia del reintegro de la subvención.

Conclusión

La alegación recoge explicaciones o aclaraciones que ya constaban en el informe provisional. En consecuencia, no se modifica el informe.

ANEXOS

ANEXO 1
PRINCIPALES INCIDENCIAS DE CARÁCTER GENERAL EN LAS LÍNEAS
DE SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS ANALIZADAS

a	b	c	d	e	f	g	
NOMBRE LÍNEA	IMPORTE (MILES EUROS)	PROCDDTO. CONCESIÓN	PROYECTOS EJECUCIÓN PLURIANUAL	SOMETIDA A OTROS PROC. CONTROL (FONDOS UE)	FISCALIZ. CONFORME INTERV. GRAL.	SE REMITE INFORMAC. A LA BDNS	SE PUBLICA LA CONCESIÓN EN BOA
Aportación al Consorcio Candidatura Juegos Olímpicos Zaragoza Pirineos 2022	100	Aportación a consorcio no mayoritario	No	No	Sí	N/A	N/A
Transferencias incondicionadas a comarcas	60.142	Transf. incondic.	No	No	Sí	N/A	N/A
Fondo cooperación municipal	10.447	Transf. incondic.	No	No	Sí	N/A	Sí (N/A)
Fomento del asociacionismo municipal	260	Ayuda directa	No	No	Sí (con salvedades)	Sí	Sí
Fondo de cooperación local y comarcal	314	Ayuda directa	No	No	No	Sí	Sí
Convenios con las ciudades de Huesca y Teruel	1.200	Ayuda directa (amparada en norma legal)	En parte	No	Sí	Sí	Sí
Infraestructuras municipales (fomento del desarrollo local)	1.596	Ayuda directa	Sí	No	No	Sí	No
Farmacia- recetas médicas (prestaciones farmacéuticas)	365.889	Prestación pública	No	No	Sí	N/A	N/A
Ingreso Aragonés de Inserción	14.985	Prestación pública	No	No	Sí (con salvedades)	N/A	N/A
Programa de desarrollo rural sostenible	5.601	Ayuda directa (minoritas por concurr. compet.)	En parte	No	No	No	Sí
Fondo de Inversiones en Teruel	58.150	Ayuda directa (minoritas por concurr. compet.)	En parte	No	Sí	No	No
Actividades del Instituto Aragonés de Fomento y transferencias recibidas	22.380	Transf. corriente nominativa	En parte	No	N/A	No	No
Urbanización de suelo para vivienda protegida	4.052	Ayuda directa	Sí	No	No	Sí	Sí
Apoyo despliegue telecomunicaciones en banda ancha	206	Ayuda directa	Sí	No	Sí (con salvedades)	Sí	No
Convenios educación infantil con E.E.L.L.	11.465	Concurr. no compet.	No	No	Sí	Sí	Sí
Educación infantil y primaria: enseñanza concertada	70.152	Prestación pública	No	No	Sí	Sí	Sí

Información general de las líneas de subvenciones

- a. Importe total de obligaciones reconocidas en la línea de subvenciones y ayudas
- b. Naturaleza del procedimiento de concesión aplicado en la línea de subvenciones y ayudas
- c. ¿Las operaciones subvencionadas constituyen generalmente actuaciones de carácter plurianual?
- d. ¿Las operaciones subvencionadas están sometidas a otros controles de fondos comunitarios (UE)?

Puntos de comprobación

- e. ¿En los expedientes revisados se observa fiscalización de conformidad en el acuerdo de concesión por parte de la Intervención General?
- f. ¿En los expedientes revisados se observa la correcta remisión de datos de concesión de las ayudas a la BDNS?
- g. ¿En los expedientes revisados se observa la correcta publicación de concesión de ayudas en el BOA?

Nota: N/A = No aplica

ANEXO 1
PRINCIPALES INCIDENCIAS DE CARÁCTER GENERAL EN LAS LÍNEAS
DE SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS ANALIZADAS

	h	i	j	k	l	m	n	o
NOMBRE LÍNEA	IMPUTAC. PRPTARIA CORRECTA	EXISTE MANUAL PROCEDTO.	SE APLICA PLAN ESTRAT.	SE REALIZA ANÁLISIS CONCURR.	APROB. RESOLUC. EN PLAZO	SE CUMPLE ART. 31.3 LGS	SE REALIZ. COMPROB. ALEATORIAS	SE FINANCIA 100% GASTOS
Aportación al Consorcio Candidatura Juegos Olímpicos Zaragoza Pirineos 2022	Si	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Transferencias incondicionadas a comarcas	No	No	N/A	N/A	No	N/A	N/A	N/A
Fondo cooperación municipal	Si	No	N/A	N/A	Si	N/A	N/A	N/A
Fomento del asociacionismo municipal	Si	No	No	No	N/A	N/A	N/A	No
Fondo de cooperación local y comarcal	Si	No	No	No	N/A	N/A	No	Si
Convenios con las ciudades de Huesca y Teruel	Si	No	No	No	N/A	N/A	No	Si
Infraestructuras municipales (fomento del desarrollo local)	Si	No	No	No	N/A	N/A	Si	Si (en 3 de 4 actuaciones)
Farmacia- recetas médicas (prestaciones farmacéuticas)	Si	No	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	No
Ingreso Aragonés de Inserción	Si	No	N/A	N/A	No	N/A	N/A	N/A
Programa de desarrollo rural sostenible	Si	No	No	No	N/A	No (N/A)	No	Depende de cada actuación
Fondo de Inversiones en Teruel	Si	No	No	No	N/A	Depende de cada actuación	No	Depende de cada actuación
Actividades del Instituto Aragonés de Fomento y transferencias recibidas	Si	No	No	No	Depende de cada actuación	Depende de cada actuación	No	Depende de cada actuación
Urbanización de suelo para vivienda protegida	Si	No	No	No	N/A	N/A	No (N/A)	No
Apoyo despliegue telecomunicaciones en banda ancha	Si	No	No	No	N/A	N/A	No	Si
Convenios educación infantil con E.E.L.L.	Si	No	No	No	N/A	N/A	N/A	No
Educación infantil y primaria: enseñanza concertada	Si	No	N/A	N/A	Si	N/A	N/A	N/A

Puntos de comprobación

- h. ¿Los expedientes de subvención revisados se imputan correctamente al presupuesto en función de su naturaleza?
- i. ¿El órgano gestor de subvenciones dispone de un manual de procedimiento?
- j. ¿Se aplica un Plan Estratégico de Subvenciones, incluyendo la definición de indicadores objetivos y la medición de resultados a largo plazo?
- k. ¿Se realizan análisis de concurrencia de ayudas en un mismo beneficiario y se acredita esa verificación en los expedientes de subvención revisados?
- l. ¿Se aprueban las resoluciones de concesión en los plazos marcados por las bases reguladoras?
- m. ¿Cumplen los beneficiarios con la presentación de 3 presupuestos en los supuestos tasados del art. 31.3 LGS?
- n. En las subvenciones de capital ¿se realizan comprobaciones aleatorias sobre el mantenimiento de las inversiones por parte de los beneficiarios (2 o 5 años, según el activo)?
- o. ¿Se financia con la subvención/ayuda el 100% de los costes del proyecto?

Nota: N/A = No aplica

ANEXO 2

**PRINCIPALES INCIDENCIAS OBSERVADAS EN INFORMES DE CONTROL FINANCIERO
REALIZADOS POR LA INTERVENCIÓN GENERAL SOBRE BENEFICIARIOS DEL FONDO EUROPEO
DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER)**

ÓRGANO GESTOR / BENEFICIARIO	Nº INFORMES DE CONTROL	GASTO CONTR. (MILES EUROS)	PROYECTOS	PRINCIPALES INCIDENCIAS DIRIGIDAS A LOS ÓRGANOS GESTORES Y BENEFICIARIOS DE LAS AYUDAS	PROPUESTA DE DESCRIPCIÓN Y REINTEGRO (MILES EUROS)
E.P. Aragonesa de Servicios Telmáticos / ídem	1	57	Servicios y aplicaciones para el ciudadano	Falta de estampillado en las facturas originales u otro sistema que permita garantizar el control de la concurrencia de ayudas; en un contrato licitado por procedimiento negociado no consta acreditación de la negociación con los contratistas	
DG Calidad Ambiental / ídem	3	123	Medidas de lucha contra el cambio climático	Falta de estampillado en las facturas originales u otro sistema que permita garantizar el control de la concurrencia de ayudas; la imputación que se realiza a la partida presupuestaria de fondos FEDER incluye los gastos corporativos de SODEMASA y parte de gastos de IVA	9
DG Conservación del Medio Natural / ídem	5	96	Sistemas de interpretación e información, otros equipamientos de uso público en espacios naturales, mejora de centros de recepción de la obra entre la empresa pública SODEMASA y el recursos, aulas de naturaleza y centros de órgano gestor; se han imputado gastos anteriores al encargo de ejecución y otros no visitantes, actuaciones recogidas en elegibles temporalmente, se proroga el plazo de ejecución de un contrato al margen planes sometidos a la participación e del procedimiento legalmente establecido, se incluye en un contrato la valoración de informe de los patronatos de los ENP medios humanos como criterio de adjudicación.		
DG Patrimonio Cultural / ídem	1	210	Edificios públicos de interés cultural	Se tramita como contrato administrativo una subvención en régimen de concesión directa no justificada; en el procedimiento negociado utilizado no consta acreditación de la negociación con los contratistas; justificación del gasto como inversión propia de la C.A., cuando realmente constituye una subvención.	
DG Industria y de la pequeña y mediana empresa / Varios beneficiarios	4	170	Ordenación y control industrial, promoción de la calidad, mejora de la gestión y promoción del diseño, apoyo a las inversiones vinculadas con la aplicación de nuevas tecnologías, ordenación y control industrial, promoción de la calidad, mejora de la gestión y promoción del diseño.	Incumplimiento del plazo para resolver; ausencia de contabilidad separada o de código contable adecuado para registrar gastos e ingresos de la operación.	
Instituto Tecnológico de Aragón (ITA) / ídem	2	241	Transferencias de tecnología y servicios avanzados de información y sectores empresariales	Sin incidencias	
TOTAL	16	897			9

ANEXO 3
PRINCIPALES INCIDENCIAS OBSERVADAS EN INFORMES DE CONTROL FINANCIERO
REALIZADOS POR LA INTERVENCIÓN GENERAL SOBRE BENEFICIARIOS
DEL FONDO SOCIAL EUROPEO (FSE)

ÓRGANO GESTOR / BENEFICIARIO	Nº INFORM. CONTR. DE CONTR. EUROS)	GASTO CONTR. (MILES EUROS)	PROYECTOS	PRINCIPALES INCIDENCIAS DIRIGIDAS A LOS ÓRGANOS GESTORES Y BENEFICIARIOS DE LAS AYUDAS	PROPUESTA DE DESCRIFICACIÓN Y REINTEGRO (MILES EUROS)
Ayto. Zaragoza- Casa de la Mujer / idem	1	6		Falta de estampillado en las facturas originales u otro sistema que permita garantizar el control de la concurrencia de ayudas; ausencia de contabilidad separada o de código contable adecuado para registrar gastos e ingresos de la operación; imputación de gastos que no se corresponden con la actuación objeto de subvención; falta de justificación inicial del porcentaje de imputación de costes indirectos; resolución de concesión aprobada fuera del plazo establecido; incumplimiento de la normativa comunitaria en materia de publicidad y difusión	24
Instituto Aragonés de Empleo / varios beneficiarios	18	585	Acciones formativas		
Instituto Tecnológico de Aragón / idem	1	56			
SUBT. 1. ACCS. FORMATIVAS	20	647			24
Instituto Aragonés de Empleo / agentes sociales más representativos y Diput. Prov. Teruel	29	1.267	Contratos-programa con agentes más representativos	Falta de estampillado en las facturas originales u otro sistema que permita garantizar el control de la concurrencia de ayudas; concesión directa de subvenciones no justificada; ausencia de contabilidad separada o de código contable adecuado para registrar los gastos e ingresos de la operación; ingresos obtenidos por el beneficiario vinculados a la operación y no declarados; imputación de gastos que no se corresponden con la actuación objeto de subvención o que carecen de soporte documental; errores aritméticos en la justificación; subcontratación de gastos sin autorización normativa, adquisiciones de servicios con proveedores vinculados; falta de justificación inicial del porcentaje de imputación de costes indirectos; incumplimiento de la normativa comunitaria en materia de publicidad y difusión; aplicación de normativa que no recoge las actualizaciones en materia de formación para el empleo desarrolladas en la legislación nacional	91
SUBT. 2 CONTR-PROGRAMA	29	1.267			91
Ayto. Zaragoza- Casa de la Mujer / Fundac. El Tranvia Instituto Aragonés de Servicios Sociales / Asociación PISO y Fundación atención integral al menor	1	128		Falta de estampillado en las facturas originales u otro sistema que permita garantizar el control de la concurrencia de ayudas; concesión directa de subvenciones no justificada; falta de concreción del reparto de subvenciones en un convenio firmado con dos beneficiarios; ausencia de contabilidad separada o de código contable adecuado para registrar gastos e ingresos de la operación; imputación de gastos que no se corresponden con la actuación objeto de subvención; subcontratación de gastos sin autorización normativa; contratación de personal en el que no se detalla el objeto de las actividades realizadas; incumplimiento de la normativa comunitaria en materia de publicidad y difusión; aplicación de normativa que no recoge las actualizaciones en materia de formación para el empleo desarrolladas en la legislación nacional	3
DG de Trabajo / Confed. Pequeña y Mediana Empresa de Aragón Instituto Aragonés de Empleo / Fundación A dmare, Unión General de Trabajadores de Aragón e Instituto Tecnológico de Aragón	2	68	Convenios específicos		
SUBT. 3 CONVENIOS	8	359			3

ANEXO 4
SUBVENCIONES DE LA POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA.
CONCLUSIONES SOBRE EL CONTROL FINANCIERO AL ORGANISMO PAGADOR
DEL FEAGA/FEADER, EJERCICIO 2011

El control financiero sobre la certificación de la cuenta del Organismo Pagador del Feaga/Feader en Aragón se efectúa anualmente por parte de la Intervención General de la CA, y tiene por objeto comprobar que las cuentas anuales de este organismo, remitidas a la Comisión Europea, están exentas de errores significativos. Para ello, de conformidad con los arts. 5 a 8 y el anexo I del Reglamento (CE) 885/2006 se realiza:

- Un examen mediante muestreo de los documentos acreditativos de la información de las cuentas anuales.
- Un examen de los procedimientos aplicados.
- Pruebas específicas sobre una muestra de las transacciones efectuadas (449 expedientes de subvenciones extraídos de 4 poblaciones).

El detalle de la ejecución presupuestaria del subconcepto 470007 «Política Agraria Comunitaria» durante el ejercicio 2011 se recoge en el cuadro siguiente:

Cuadro nº 74: Subvenciones de la Política Agraria Comunitaria, gestionadas por el Departamento de Agricultura (datos en miles de euros)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESTINATARIOS (ARTÍCULO)	CRÉD. INICIALES	MODIFIC.	CRÉD. DEFINIT.	ORN
14010/7128/470007/12101	Empresas privadas	442.800	31.705	474.505	474.505

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Cuenta General 2011

Los datos de obligaciones reconocidas en el cuadro anterior no coinciden, exactamente, con los que se expresan en el informe de control de la Intervención General, dado que el periodo de devengo del ejercicio Feaga/Feader 2011 (16 de octubre de 2010 a 15 de octubre de 2011) no coincide con el de ejecución presupuestaria (año natural 2011).

La opinión, referida al ejercicio Feaga/Feader 2011 concluye que, en todos los aspectos significativos, las cuentas revisadas son veraces, íntegras y exactas en lo que respecta al gasto total neto imputado al Feaga y el Feader, así como que los procedimientos de control interno del Organismo Pagador han funcionado satisfactoriamente.

ANEXO 5

COMPROBACIONES MATERIALES SOBRE EXPEDIENTES DE SUBVENCIÓN ANALIZADOS

LÍNEA REVISADA	BENEFICIARIO	CONCEPTO SUBVENCIONABLE	IMPORTE INVERSIÓN	IMPORTE SUBV.	% SUBV.	CLASE DE VERIFICACIÓN (*)
Fondo de cooperac. Local y	Mancomunidad Central de Zaragoza (Ayto.	Suministro mobiliario tanatorio	16	16	100,0%	1.
		Instalación riego por telegestión	8	8	100,0%	1.
Convenios con las ciudades Huesca y Teruel	Ayuntamiento de Huesca	Construcción de una rotonda de acceso al centro comercial Coso del Real	390	200	51,3%	1.
	Ayuntamiento de Teruel	Obras de restauración Pza. Domingo	7.574	7.574	100,0%	2.
	Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina	Gastos de acondicionamiento de un local municipal en la EPLA donde se instalará una empresa de Call Center	156	150	96,3%	1.
Infraestructuras municipales	Ayuntamiento de Ateca	Acondicionamiento y adecuación de una nave industrial de propiedad municipal donde se instalará un call center	1.300	1.300	100,0%	2.
	Ayuntamiento de Monzón	Adquisición de una nave industrial en el polígono Las Paules, a fin de facilitar la instalación de empresas en la localidad	5.000	3.000	60,0%	4.
	Comarca de Los Monegros	Restauración y actuaciones correctoras de contaminación visual	575	575	100,0%	2.
Desarrollo rural sostenible	Comarca Campo de Cariñena	Actuaciones en varios municipios (arreglo de caminos, obras en polideportivo, etc.)	653	653	100,0%	2.
	Joaquín Coronas Fumanal	Adquisición tractor	4	4	100,0%	3.
Urbanización de suelo para vivienda protegida	Junta de compensación del sector 89/3 del PGOU de Zaragoza	Áreas de urbanización prioritaria (Arcosur, subsector I)	120.388	10.463	8,7%	3. y 4.
TOTAL			136.064	23.944		

(*) Clase de verificación:

1. Efectuada "in situ" por funcionarios de la Cámara de Cuentas de Aragón
2. Acta de comprobación material firmada, entre otros asistentes, por un representante de la Intervención General
3. Acta de comprobación material firmada por representantes del órgano gestor
4. Otras comprobaciones en ausencia de actas de comprobación (documentación aclaratoria)

ANEXO 6

ALEGACIONES RECIBIDAS

[Estas alegaciones se encuentran a disposición de las señoras y señores Diputados en la Secretaría General de la Cámara.]



CORTES DE ARAGÓN - Palacio de la Aljafería - 50071 Zaragoza
www.cortesaragon.es
Edición electrónica: Cortes de Aragón - Servicio de Publicaciones
Depósito Legal: Z-334-1989 - ISSN: 1137-9219

