CÁMARA
DE CUENTAS DE
ARAGÓN

Informe de fiscalización

GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA PROCEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (EJERCICIOS 2016-2020)

EL CONSEJO DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN, en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen el artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 6 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, en sesión celebrada el día 18 de enero de 2022, ha aprobado el informe de fiscalización sobre el grado de cumplimiento de los ingresos del presupuesto de la Comunidad Autónoma procedentes de la Administración General del Estado, ejercicios 2016-2020, y ha acordado su remisión a la entidad fiscalizada.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 5
2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN 5
3. RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN 9
4. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE CUENTAS 10
5. CONCLUSIONES 11
5.1. Los ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón 11
5.2. El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común 13
5.3. Resto de ingresos del Estado 19
6. RECOMENDACIONES 23
7. LOS INGRESOS DEL ESTADO EN EL PRESUPUESTO DE LA CA DE ARAGÓN 25
7.1. Visión general del presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón 25
7.2. Cuantificación de los ingresos del Estado en el presupuesto de la Comunidad 28
8. LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN 34
8.1. Delimitación y cuantificación en el periodo 2016-2020 34
8.2. Las entregas a cuenta 35
8.3. Los tributos cedidos o “capacidad tributaria” 37
8.4. El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales 38
8.5. El Fondo de Suficiencia Global 41
8.6. Los Fondos de Convergencia 42
8.7. Análisis comparado con otras comunidades autónomas de régimen común 42
8.8. Suficiencia de los recursos del sistema para la financiación de los servicios públicos fundamentales 45
8.9. Principales críticas al Sistema de Financiación Autonómica 50
8.10. Ejercicio de la capacidad normativa en Aragón 52
9. LOS INGRESOS DE CONFERENCIAS SECTORIALES 57
9.1. Delimitación 57
9.2. Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales 60
9.3. Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo 62
9.4. Conferencia Sectorial de Educación 64
9.5. Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 67
10. TRÁMITE DE AUDIENCIA 70
10.1. Alegaciones recibidas 71
10.2. Tratamiento de las alegaciones 84

ANEXOS 90
ANEXO I – Ejecución presupuesto de ingresos "consolidado". Ejercicios 2006-2020 91
ANEXO II – Ejecución presupuesto de gastos "consolidado". Ejercicios 2006-2020 92
ANEXO III – Evolución de la deuda de las CCAA. Ejercicios 2005-2020 93
ANEXO IV – Evolución del déficit de las CCAA. Ejercicios 2005-2020 94
ANEXO V – Liquidación del Sistema de Financiación de las CCAA de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Ejercicio 2019 95
ANEXO VI – Beneficios Fiscales. Detalle 2019 y 2018 96
ANEXO VII – Otros recursos procedentes del Estado (capítulos 4 y 7). Ejercicios 2016-2020 97
ANEXO VIII – Cortes de Aragón. Comisión Especial de estudio sobre "El nuevo sistema de financiación autonómica" (BOCA nº256, de 18 de junio de 2018) 98

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria
AGE	Administración General del Estado
Art.	Artículo
AST	Entidad Pública Aragonesa de Servicios Telemáticos
BE	Banco de España
BSTA	Banco de Sangre y Tejidos de Aragón
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CITA	Centro de Investigación y Tecnología de Aragón
CCSS	Conferencias Sectoriales
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera
CS	Conferencia Sectorial
DGA	Diputación General de Aragón
DRN	Derechos reconocidos netos
ELP	Estado de Liquidación Presupuestaria
FGSPF	Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales
FSG	Fondo de Suficiencia Global
IAA	Instituto Aragonés del Agua
IACS	Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud
IAJ	Instituto Aragonés de la Juventud
IAM	Instituto Aragonés de la Mujer
IASS	Instituto Aragonés de Servicios Sociales
ICA	Impuesto de Contaminación de las Aguas
INAEM	Instituto Aragonés de Empleo
INAGA	Instituto Aragonés de Gestión Ambiental
ITPYAJD	Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
ORN	Obligaciones Reconocidas Netas
PDR	Programa de Desarrollo Rural
SFA	Sistema de Financiación Autonómica
SALUD	Servicio Aragonés de Salud
SEC	Sistema Europeo de Cuentas

1. INTRODUCCIÓN

Esta fiscalización fue propuesta por las Cortes de Aragón con fecha 18 de diciembre de 2020, de acuerdo con lo previsto en el art. 5 de la Ley 11/2009, de la Cámara de Cuentas de Aragón, que establece que, antes de aprobar el programa anual de fiscalización, la Cámara consultará a las Cortes, a fin de que expresen las prioridades que, a su juicio, pudieran existir en el ejercicio de la función fiscalizadora, que serán vinculantes.

Para dar cumplimiento a las prioridades expresadas, en el Programa Anual de Fiscalización para el año 2021 se incluyó la elaboración de un **"**informe sobre el grado de cumplimiento de los ingresos previstos (financiación autonómica, fondos finalistas, sectoriales…) en la Comunidad Autónoma, en los últimos cinco años, por parte de la Administración General del Estado".

La competencia de la Cámara de Cuentas para efectuar esta fiscalización se encuentra atribuida en el art. 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón.

El trabajo de campo se ejecutó entre los meses de mayo y septiembre de 2021 por un equipo formado dos ayudantes y una directora de auditoría, con la colaboración de los servicios informáticos y administrativos de la Cámara de Cuentas.

Agradecemos al personal de la Comunidad Autónoma de Aragón la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

Objetivos

De acuerdo con las directrices técnicas aprobadas por la Cámara de Cuentas para este informe, se han fijado los siguientes objetivos generales de la fiscalización:

1. *Sobre los ingresos del Administración General del Estado consignados en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón*

   - Realizar un análisis general de la ejecución presupuestaria de los ejercicios 2016-2020 para verificar la evolución del peso de los ingresos procedentes de la Administración General del Estado (AGE) en el presupuesto "consolidado" de la CA de Aragón.

     En particular, se han revisado con detalle los recursos del "Sistema de Financiación", dado que representan aproximadamente el 80% de los ingresos no financieros de la CA (excluido el endeudamiento).

     Del resto de ingresos procedentes de la AGE, las pruebas de fiscalización se han centrado en los ingresos procedentes de Conferencias Sectoriales (CCSS), dado que la Cámara de Cuentas ya ha emitido con anterioridad a este trabajo informes específicos sobre los fondos FITE, MINER y los destinados a la financiación de la dependencia.

2. *Sobre los recursos del Sistema de Financiación Autonómica (SFA)*

- Analizar la adecuada presupuestación de los ingresos del SFA y el grado de realización de los ingresos en los últimos cinco ejercicios, así como las causas de las desviaciones.
- Comprobar si existen indicadores que permitan un análisis comparado con el resto de CCAA de régimen común (PIB, población y superficie). Estos indicadores se calcularán con los datos definitivos de las liquidaciones del sistema de financiación (último ejercicio cerrado 2019).
- Analizar la suficiencia presupuestaria para la financiación de los principales programas de gasto de la CA (asistencia sanitaria, educación, servicios sociales y otros).
- Verificar los objetivos y el coste de los beneficios fiscales de la CA de Aragón de los últimos 5 años y efectuar un análisis comparativo con el resto de CCAA.

3. *Sobre los ingresos del Estado asignados a la Comunidad por las Conferencias Sectoriales (CCSS)*

- Realizar un análisis general de la evolución de los ingresos de CCSS en los últimos cinco ejercicios. Se han comprobado los procedimientos para la presupuestación de los ingresos de CCSS y el grado de realización de los ingresos.

  Las pruebas en detalle sobre ingresos y gastos relativos a las CCSS se han realizado en los departamentos cuyo volumen es más significativo:

  - C.S. Empleo y Asuntos Laborales (INAEM)
  - C.S. Educación
  - C.S. Vivienda, Urbanismo y Suelo
  - C.S. Agricultura y Desarrollo Rural

- Analizar la aplicación de los ingresos de Conferencias Sectoriales a su finalidad según el cronograma acordado, las causas de las desviaciones y la posible pérdida de fondos por inejecución.
- Seleccionar una muestra de gastos del ejercicio 2020 para comprobar la veracidad de la información suministrada al Estado y el cumplimiento de las condiciones acordadas en las Conferencias Sectoriales.

Alcance subjetivo

El ámbito subjetivo definido para esta fiscalización está constituido por las entidades que conforman el "Estado consolidado" de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Son las 13 siguientes[1] (de un total de 63 entidades que integran la Cuenta General):

- Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante, DGA)
- Servicio Aragonés de Salud (SALUD)

[1] En 2020, se ha incorporado el Instituto Aragonés de Fomento (IAF) al "Estado Consolidado". En los cuadros de este informe no se incluye la ejecución presupuestaria del IAF para que las comparaciones sean homogéneas en el periodo 2016-2020 analizado.

- Instituto Aragonés de Empleo (INAEM)
- Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS),
- Instituto Aragonés de la Juventud (IAJ)
- Instituto Aragonés de la Mujer (IAM)
- Instituto Aragonés del Agua (IAA)
- Entidad Pública Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)
- Banco de Sangre y Tejidos de Aragón (BSTA)
- Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA)
- Centro de Investigación y Tecnología de Aragón (CITA)
- Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud (IACS)
- Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón (ACPUA)

Alcance temporal

De acuerdo con las prioridades de las Cortes de Aragón, el ámbito temporal de la fiscalización lo constituyen los cinco últimos ejercicios. Por lo tanto, el alcance se ha fijado en los ejercicios 2016 a 2020, de los que la Cámara de Cuentas tenía información económico-presupuestaria rendida en las fechas de realización de los trabajos de campo.

Las pruebas sobre muestras concretas se han efectuado sobre el ejercicio 2020, aunque en ocasiones se han extendido a ejercicios anteriores o al posterior para comprobar aspectos que, por su importancia, debieran ser puestos de manifiesto para una mejor comprensión del informe, evitar una interpretación errónea, incompleta o proporcionar una evidencia adicional.

Unidad monetaria

En general, salvo mención expresa en contrario, los importes recogidos en el informe se expresan en millones de euros, pudiendo dar lugar a algún pequeño descuadre en las sumas de filas y columnas de los cuadros por el efecto de los redondeos.

En el apartado 9 de este informe, relativo a los ingresos procedentes de conferencias sectoriales, los importes se expresan en euros para mostrar las diferencias que han surgido entre la información presupuestaria y las liquidaciones remitidas al ministerio correspondiente.

Trámite de alegaciones

El anteproyecto de informe de fiscalización fue notificado al Presidente del Gobierno de Aragón el día el 30 de noviembre de 2021, abriéndose el trámite de audiencia por un plazo de 30 días naturales para poder formular alegaciones en el plazo y presentar los documentos y los justificantes que considerasen convenientes, de conformidad con lo que prevén el artículo 11 de la Ley 11/2009, de la Cámara de Cuentas de Aragón y el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

De acuerdo con el principio contradictorio que rige los procedimientos de fiscalización de la Cámara de Cuentas, las alegaciones recibidas han sido analizadas y evaluadas en profundidad, dando lugar a la supresión o modificación del texto del Informe cuando su contenido ha sido aceptado.

Cuando las alegaciones son explicaciones que confirman los hechos y valoraciones expuestas en la fiscalización, o contienen criterios o afirmaciones que no se han justificado de forma adecuada en el escrito de formulación, o son simples manifestaciones de la voluntad de subsanar las deficiencias en el futuro, la Cámara de Cuentas no ha modificado el Informe ni emitido opinión sobre el contenido de las alegaciones.

En el trámite de audiencia se han recibido 10 alegaciones y la Cámara de Cuentas ha introducido cambios en el informe definitivo como consecuencia de las mismas. El contenido íntegro de los escritos de alegaciones se reproduce en el apartado 10 de este Informe, seguido del tratamiento dado por la Cámara de Cuentas a todas las alegaciones formuladas, señalándose en el cuerpo del propio informe los párrafos modificados en virtud de las alegaciones recibidas.

3. RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

La información sobre la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos relativa al periodo 2016-2020 se ha obtenido de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón correspondiente a dichos ejercicios.

La Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón tiene la responsabilidad de formar la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón[2], de forma que exprese la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Aragón, de conformidad con el marco normativo de información financiera y presupuestaria aplicable, y del control interno necesario para permitir la preparación de las cuentas anuales libres de incorrección material, debida a fraude o error.

Las Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón correspondientes al periodo revisado 2016-2020 fueron aprobadas formalmente mediante acuerdo del Gobierno de Aragón y remitidas a la Cámara de Cuentas de Aragón para su fiscalización. La Cámara de Cuentas ha emitido los informes de fiscalización de las Cuentas Generales correspondientes a los ejercicios 2016, 2017, 2018 y 2019, y a la fecha de aprobación de este informe se encuentra en curso la fiscalización de la Cuenta General del ejercicio 2020.

Respecto de los ingresos procedentes de la Administración del Estado, la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, la Dirección General de Tributos y la Intervención General son responsables, respectivamente, de la adecuada presupuestación, gestión y contabilización de los recursos que integran el Sistema de Financiación Autonómica. Los órganos de dirección de los departamentos y entidades que gestionan ingresos finalistas (Conferencias Sectoriales, FITE, Dependencia, etc.) son los responsables de su correcta presupuestación y aplicación a su finalidad y de establecer el sistema de control interno que consideren necesario para ello, de modo que la información reflejada en las cuentas anuales resulte conforme con las normas aplicables.

[2] Artículos 80 y 85.1 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma y artículos 5, 15 y 23 del Decreto 22/2003, de 28 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el sistema de información de la contabilidad de la Administración, de los organismos públicos y de las empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón

4. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE CUENTAS

Nuestra responsabilidad es expresar una opinión sobre el grado de cumplimiento de los ingresos previstos en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón procedentes de la Administración General del Estado y sus organismos dependientes.

Las actuaciones se han llevado a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo aplicando las normas de auditoría del sector público[3] y cumpliendo con los requerimientos éticos que rigen las actuaciones de nuestras Instituciones.

El objetivo de este informe no es obtener una seguridad razonable de que la información financiera y presupuestaria recogida en este informe esté libre de incorrecciones materiales y que las actividades, operaciones presupuestarias y financieras subyacentes resulten conformes en todos los aspectos significativos con las normas aplicables. Este cometido es el propio de los informes de fiscalización de la Cuenta General y, como se ha señalado en el apartado anterior, la opinión de la Cámara de Cuentas consta en los informes de fiscalización de la Cuenta General aprobados para los ejercicios 2016 a 2019, y se expresará en el correspondiente a la Cuenta General del ejercicio 2020.

Los procedimientos llevados a cabo en este informe especial se han planificado para aprovechar la evidencia de auditoría proporcionada en los informes de Cuenta General y que, a juicio del auditor, sean adecuados para poder expresar nuestras conclusiones sobre la adecuada presupuestación y ejecución de los ingresos procedentes de la Administración General del Estado.

No hemos llevado a cabo una auditoría sobre el cumplimiento general, por lo que nuestra conclusión proporciona solo una seguridad limitada, acorde con el trabajo realizado. La revisión se ha limitado, básicamente, a la aplicación de procedimientos analíticos y actividades de indagación. Las pruebas en detalle sobre los ingresos de conferencias sectoriales se han diseñado para verificar el procedimiento de justificación al Estado del destino de dichos fondos y su reflejo presupuestario, pero las muestras analizadas no han sido lo suficientemente representativas para poder emitir una opinión del cumplimiento de la legalidad en materia de subvenciones en relación con todas las líneas de ayuda financiadas con los ingresos de conferencias sectoriales.

La evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para fundamentar nuestras conclusiones, que expresamos en forma de seguridad limitada.

[3] Normas Internacionales de Auditoría del Sector Público (NIA-ES-SP e ISSAI-ES-SP) y las guías prácticas de fiscalización de los OCEX (en este informe, concretamente, la GPF-OCEX 1805 que regula las auditorías de un solo estado financiero o de un elemento, cuenta o partida específicos de un estado financiero).

5. CONCLUSIONES

5.1. Los ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón

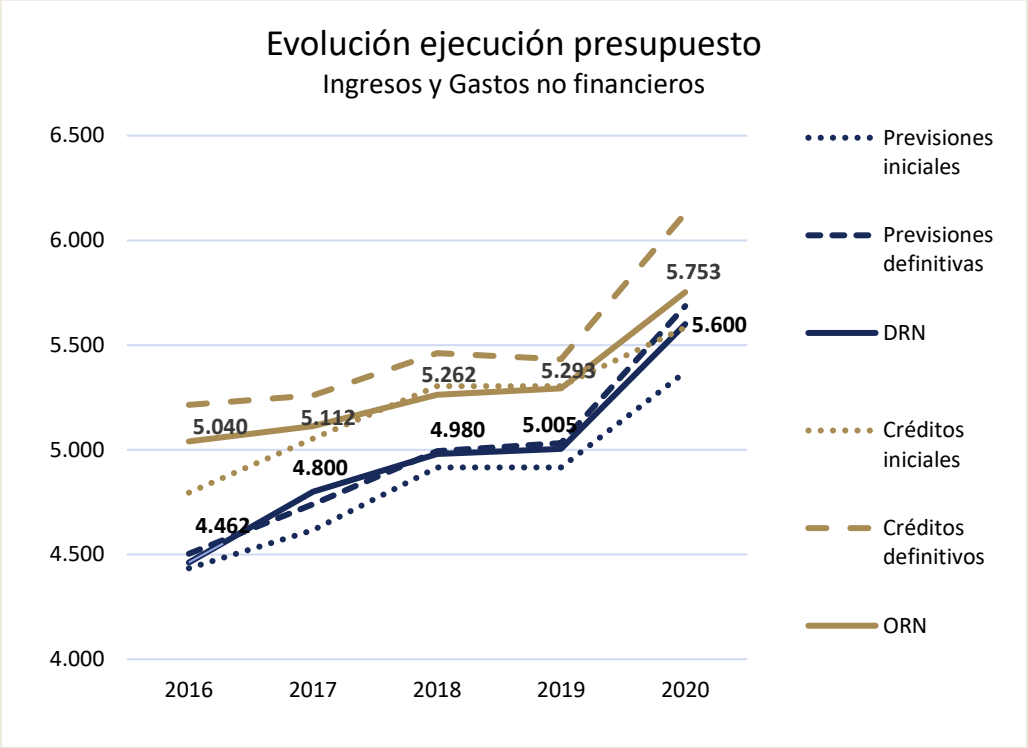
1. En el periodo 2016-2020, la CA de Aragón ha contado con unos ingresos presupuestarios "consolidados", por todos los conceptos, de 6.100 millones de euros de media anual. Descontado el endeudamiento, suponen unos ingresos totales "no financieros" de 5.000 millones de euros anuales de media en el periodo señalado:

- El sistema de financiación autonómica (SFA) aporta el 80% de los ingresos totales no financieros (3.900 millones de media anual).
- El resto de los ingresos del Estado (conferencias sectoriales, MINER, FITE, Dependencia, etc.) suponen un 4% adicional (unos 200 millones de media anual, excepto en 2020 que se han recibido 453 millones adicionales de los Fondos COVID).
- Si se añaden los ingresos de la UE (550 millones de media), se alcanza el 94% de los ingresos no financieros "consolidados".
- Los ingresos propios solo representan el 6% de los ingresos totales no financieros (280 millones de media).

ESTADO LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO INGRESOS CONSOLIDADO. DETALLE POR TIPOLOGÍA (millones de euros)					
TIPO DE INGRESOS	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Sistema de Financiación Autonómica (Ley 22/2009)	3.501	3.753	3.944	3.936	4.148
Tributos cedidos (*)	*3.037*	*3.325*	*3.463*	*3.416*	*3.576*
Fondos del Sistema de Financiación [4]	*464*	*428*	*481*	*520*	*572*
Otros recursos recibidos del Estado	153	165	189	206	645
De la Administración General del Estado	*63*	*72*	*83*	*93*	*538*
De OOAA y otras entidades dependientes del Estado	*90*	*93*	*106*	*113*	*107*
Fondos UE	524	573	519	577	547
Ingresos propios (**)	280	307	318	280	251
Convenios con otras AAPP y entidades privadas	4	2	10	6	9
Ingresos financieros (cap. 8 y 9)	1.027	990	1.163	1.323	1.383
TOTAL INGRESOS CONSOLIDADOS	**5.489**	**5.790**	**6.143**	**6.328**	**6.983**
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS (sin 8 y 9)	**4.462**	**4.800**	**4.980**	**5.005**	**5.600**

Fuente: "Estado Consolidado" de la Cuenta General (integra los presupuestos de las 13 entidades principales de la CA de Aragón).[5]
(*) Gestionados por la AEAT (IRPF, IVA, Impuestos Especiales de Fabricación e Impuesto sobre la Energía) **y gestionados por la CA** (Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Tributos sobre el Juego, Tasas afectas a los servicios transferidos e Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte).
(**) Gestionados por la CA (Impuesto sobre el Patrimonio, ICA, Impuesto sobre aprovechamiento hidroeléctrico, Impuesto sobre depósitos entidades de crédito, tasas departamentos, prestación de servicios, etc.).

[4] **Alegación 4.** Se han incluido también los reintegros anuales por el aplazamiento de las liquidaciones negativas de los ejercicios 2008-2009 (-35,37 millones de euros cada ejercicio).
[5] En 2020 se ha incorporado el Instituto Aragonés de Fomento (IAF) al "Estado Consolidado". En los cuadros de este informe no se incluye la ejecución presupuestaria del IAF para que las comparaciones sean homogéneas en el periodo 2016-2020 analizado.



Respecto de los ingresos financieros, el 98% del endeudamiento captado en los últimos cinco años también procede del Estado, fundamentalmente del Fondo de Facilidad Financiera[6] (5.690 millones de un total de 5.818 millones de euros):

INGRESOS POR ENDEUDAMIENTO	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Préstamos Ministerios (Educación)	5	6	-	-	-	11
Fondo de Facilidad Financiera (FFF)	1.015	934	1.147	1.293	1.302	5.690
Resto (deuda con entidades financieras)	4	46	-	-	67[7]	117
TOTAL INGRESOS ENDEUDAMIENTO (cap. 9)	**1.024**	**985**	**1.147**	**1.293**	**1.369**	**5.818**

***Fuente**: Estado de Liquidación Presupuestaria de Ingresos consolidado. Cuenta General de la CA, ej. 2016 a 2020. Importes en millones de euros.*

2. En relación con el grado de cumplimiento de los ingresos procedentes del Estado, la AGE ha cumplido con los compromisos asumidos anualmente y los ingresos se reflejan correctamente en el presupuesto.

La recepción de los fondos se ajusta al calendario establecido, lo que permite una adecuada planificación de los gastos, excepto en el caso de los ingresos finalistas recibidos de Conferencias Sectoriales, los cuales se reciben en la segunda mitad del ejercicio y dificulta la

[6] **Alegación 1**. Término corregido en virtud de alegación.
[7] **Alegación 1.** Se aclara que se trata de una operación a corto plazo que ha sido cancelada en el mismo ejercicio. La cancelación figura contabilizada en el capítulo 9 del presupuesto de gastos. Esta operación no debería haber tenido reflejo presupuestario al tratarse de una operación a corto plazo cancelada en el ejercicio.

ejecución de los gastos finalistas, que, en algunos casos, ha obligado a realizar devoluciones de los ingresos recibidos (ver conclusiones 14 y 15).

3. En todo el periodo analizado, los ingresos presupuestarios han sido insuficientes para financiar los gastos de la CA. El déficit presupuestario se ha situado entre 120 y 400 millones de euros (excepto en 2020). La deuda "extrapresupuestaria" de la cuenta 413, Acreedores por operaciones devengadas, (antigua 409) llegó a alcanzar un volumen de 500 millones de euros en 2014 y actualmente se mantiene en torno a 90 millones de euros (saldo "técnico"), excepto en el año 2019.

Las CCAA no cuentan con mecanismos de flexibilización que permitan adaptar los ingresos a las necesidades reales de gastos, especialmente en periodos de crisis en los que los ingresos tributarios caen inmediatamente, mientras que los gastos no tienen prácticamente ninguna elasticidad a la baja.

Las insuficiencias presupuestarias se han cubierto con apelación al endeudamiento, el cual no ha dejado de crecer desde la crisis de 2008, hasta alcanzar la cifra de 8.742 millones de euros al cierre de 2020. Aun así, en Aragón se ha cumplido el objetivo de deuda todos los años.

CA DE ARAGÓN					
PRINCIPALES MAGNITUDES	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Resultado presupuestario no financiero (consolidado)	-578	-312	-282	-288	-153
Cuenta 413/409, Acreedores por operac. devengadas	77	80	82	193	98
Regla de gasto	Cumple	No cumple	Cumple	No cumple	(*)
Déficit SEC (en millones)	-399	-332	-121	-293	58
Déficit SEC (en porcentaje del PIB regional)	-1,2%	-0,9%	-0,3%	-0,8%	0,2%
Deuda (según BE, en millones de euros)	7.486	7.959	8.251	8.315	8.742
Deuda (según BE, en porcentaje del PIB regional)	21,5%	22,0%	22,0%	21,7%	25,5%

(*) Suspensión de las reglas fiscales para el año 2020 por efecto del COVID (Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020). La tasa de variación en Aragón fue del -3,3%.

4. En la CA de Aragón, la insuficiencia de ingresos ha sido superior al déficit autorizado, lo que se ha traducido en un incumplimiento generalizado del objetivo de déficit en los últimos años. En 2020 se ha obtenido superávit en términos SEC, fundamentalmente por los ingresos extraordinarios recibidos de los Fondos Covid (453 millones de euros).

5.2. El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común

5. Los ingresos del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común son su principal fuente de financiación. Por ello, es fundamental analizar si el actual sistema de reparto de los recursos del sistema responde a los principios básicos de suficiencia y equidad, al margen de las diferencias que pueden producirse entre CCAA por una gestión más eficiente o por la adopción de políticas más eficaces.

6. La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía [8], que incorpora la reforma acordada en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 15 de julio de 2009 con el objetivo de reforzar el estado del bienestar, la equidad y la suficiencia en la financiación de las competencias autonómicas. Dicha reforma supuso un impulso de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal, mediante el aumento de los porcentajes de cesión de los tributos cedidos y el incremento de las competencias normativas.

7. El SFA debe garantizar la suficiente financiación de los servicios transferidos a las CCAA a través de los siguientes recursos:

- Los tributos cedidos[9], que conforman la denominada "capacidad tributaria".
- El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF).
- El Fondo de Suficiencia Global.
- Y los Fondos de Convergencia Autonómica, que son el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación.

8. El SFA garantiza una financiación básica para la prestación de los servicios esenciales del estado del bienestar (sanidad, educación y servicios sociales). Estos se financian con el 75% de la "capacidad tributaria" de todas las CCAA y con la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

La capacidad tributaria de Aragón en el año 2019[10] supuso unos ingresos "en términos normativos" de 3.731 millones de euros, a los que se sumaron 219 millones de euros del FGSPF.

En dicho ejercicio, el importe garantizado a todas las CCAA fue de 2.146 euros por habitante "ajustado"[11]. Sin embargo, el gasto calculado por la Cámara de Cuentas para la CA de Aragón en la prestación de los servicios de sanidad, educación y servicios sociales fue de 2.593 euros

[8] La Comunidad Foral de Navarra y País Vasco tienen un régimen especial regulado mediante los llamados Concierto y el Convenio Económicos.

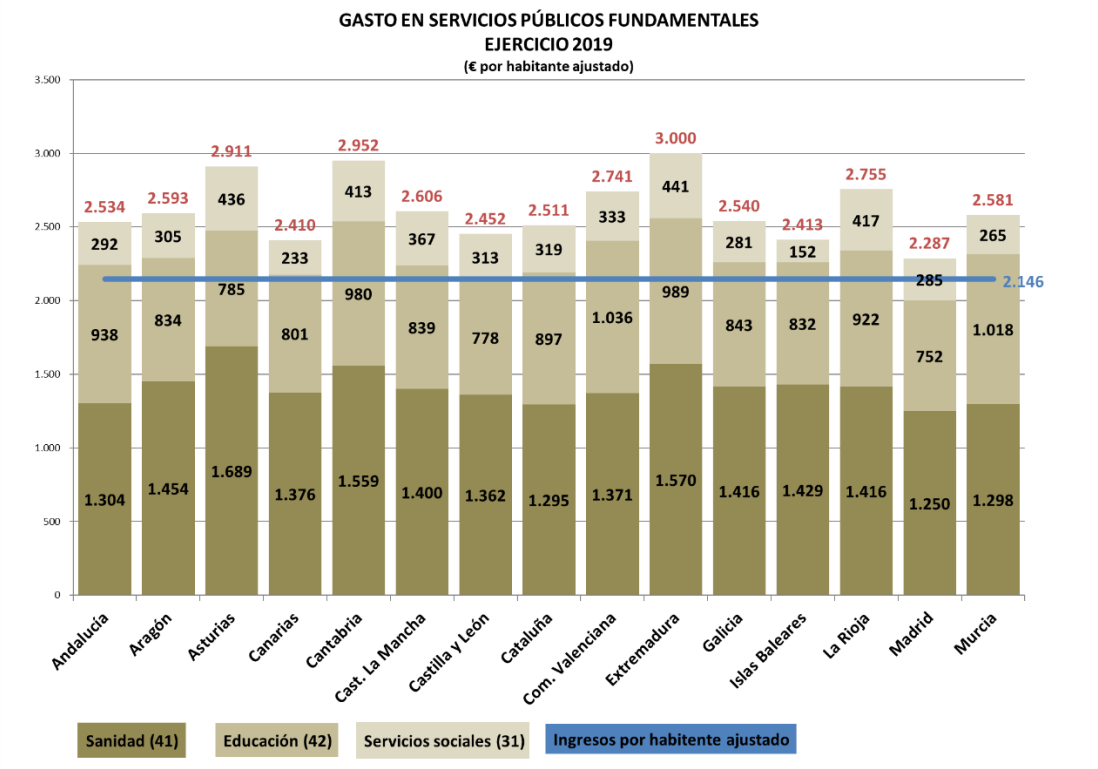
[9] Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (50%), Impuesto sobre el Valor Añadido (50%), Impuestos Especiales de Fabricación (58%), Impuesto sobre la electricidad (58%) y tipo estatal especial del Impuesto sobre hidrocarburos, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Tributos sobre el Juego, Tasas afectas a los servicios transferidos e Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. El Impuesto sobre el Patrimonio ha pasado a considerarse un tributo propio (ver nota 9).

[10] Última liquidación publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública de los recursos del sistema de financiación de las CCAA de régimen común. La recaudación "normativa" de los tributos cedidos es un concepto distinto del de recaudación real. La recaudación normativa se calcula teóricamente para cada Comunidad Autónoma, con unas reglas distintas para los tributos cedidos gestionados por el Estado y para los tributos cedidos tradicionales, con la finalidad de que cada Comunidad asuma, sin compensaciones del sistema de financiación, los costes y beneficios de sus medidas fiscales.

[11] La "población ajustada" se calcula aplicando a la población real una serie de variables de reparto y ponderaciones (población envejecida, dispersión de la población, etc.) para incorporar el incremento en los costes de provisión de los servicios fundamentales en cada CCAA por el efecto de estas variables (ver apartado 8.4).

por habitante "ajustado" para el ejercicio 2019. Esto supone un déficit de financiación por habitante ajustado de 447 euros (-17% sobre el coste de prestación de dichos servicios).

Como se observa en el gráfico siguiente, ninguna de las CCAA de régimen común cubre el coste de los servicios fundamentales con el importe mínimo garantizado. El déficit medio de financiación se sitúa en -18%, aunque las diferencias entre CCAA son significativas (-6% Madrid y -28% Extremadura). No obstante, la falta de estudios sobre el coste de la prestación de los servicios esenciales impide extraer conclusiones sobre si el déficit de financiación autonómica se debe a un inadecuado peso de las variables de cálculo de la población ajustada, a las decisiones de gestión de los servicios tomadas por la CA o a una gestión deficiente.



Nota: *Elaboración propia a partir de la información presupuestaria de las CCAA publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública. Clasificación funcional. Ejercicio 2019 (Funciones 41, 42 y 31).*

Como se recoge en el apartado 8.8 de este informe, el gasto por habitante de Aragón de 2019 fue superior a la media de las CCAA en sanidad y educación (un 17% y un 4%, respectivamente). Sin embargo, el gasto por habitante en servicios sociales fue un 5% inferior a la media.

9. El resto de las competencias se financian con el 25% restante de la "capacidad tributaria", con el resto de los fondos del SFA y con los tributos propios que establece cada CA.

En 2019, Aragón recibió 330 millones de euros más del resto de fondos del Sistema de Financiación Autonómica (279 millones del Fondo de Suficiencia y 51 millones del Fondo de Cooperación).

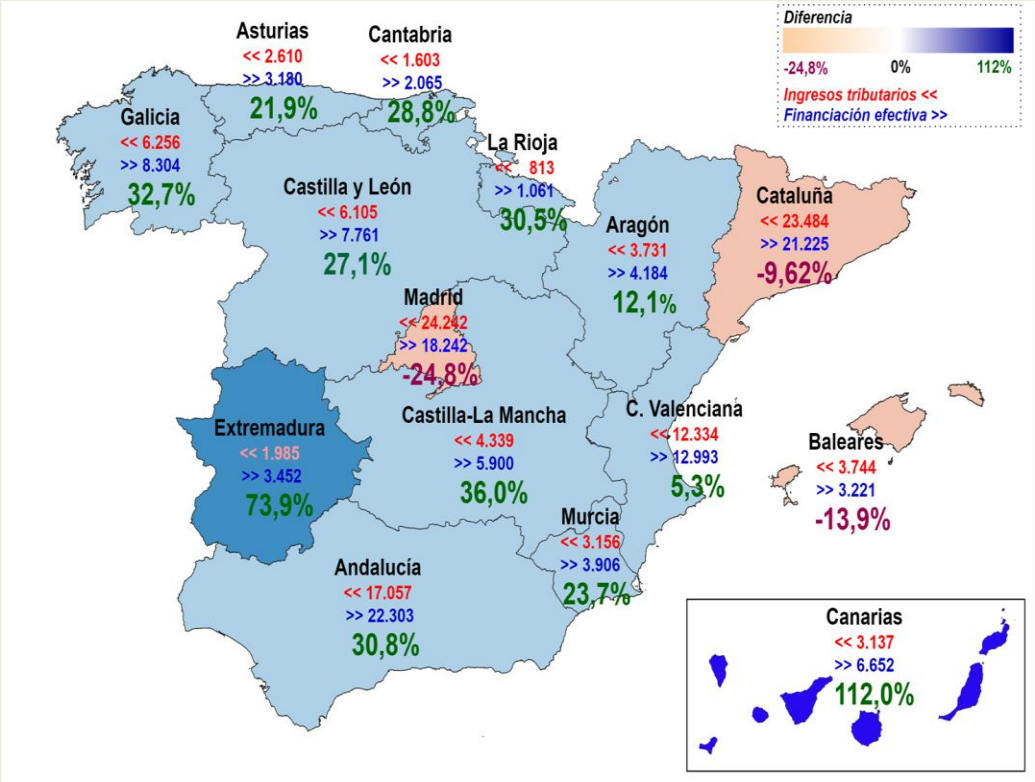
En dicho ejercicio, los ingresos por tributos propios fueron 173 millones de euros (siendo los principales conceptos, 69 millones del ICA y 46 millones del Impuesto de Patrimonio).

10. Comparativamente con el resto de CCAA, Aragón ocupa la quinta posición en términos relativos (por habitante "ajustado"). Los ajustes al SFA a través de los diferentes fondos no modifican prácticamente la posición de partida de Aragón, como se observa en los gráficos del apartado 8.7 de este informe.

En 2019, los principales contribuyentes del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales fueron Madrid (-4.343 millones de euros en 2019) y Cataluña (-1.468 millones de euros), además del Estado (9.090 millones de euros). Por su parte, los principales receptores del FGSPF son Andalucía (4.842 millones de euros), seguida de Canarias (2.952 millones de euros).

Sumadas todas las contribuciones que se reciben de los fondos del SFA, en 2019 Aragón incrementó en un 12% los recursos que obtiene de su capacidad tributaria inicial (Anexo V).

LIQUIDACIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (SFA)
Diferencia entre la capacidad tributaria inicial y los recursos finales del SFA
Ejercicio 2019



Fuente: *Ministerio de Hacienda y Función Pública, liquidación de los recursos del sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (ver Anexo V). Importes en millones de euros.*

11. En la CA de Aragón, el ejercicio de la capacidad tributaria tiene un efecto limitado en la recaudación. Los grandes tributos (IRPF e IVA) aportan el 65% de los recursos del SFA, los impuestos especiales el 14% y los tributos cedidos "tradicionales"[12] solo el 9%.

La capacidad normativa de las CCAA prácticamente se limita al IRPF y a los tributos cedidos tradicionales, ya que carecen de competencias normativas sobre el IVA, sobre la mayoría de los impuestos especiales y sobre el impuesto sobre la electricidad.

Sin embargo, la baja población de Aragón hace que las posibilidades de influir en los ingresos a través de aumentos de la presión fiscal sean limitadas, mientras que las CCAA más ricas y con mayor población tienen una posición más ventajosa para financiar incrementos de gasto haciendo uso de su capacidad fiscal con tipos más reducidos que el resto.

Por ejemplo, el impacto estimado por la Cámara de Cuentas de las medidas adoptadas por la CA en uso de su capacidad normativa aumentado los tramos y tipos aplicables en la escala autonómica del IRPF[13] (fundamentalmente en las bases liquidables superiores a 60.000 euros) se sitúa en torno a 40-50 millones de euros, de una recaudación total por IRPF de 1.300 millones de euros de media en los 5 ejercicios revisados.

En cuanto al impacto en la pérdida de ingresos por los beneficios fiscales implantados, se ha pasado de 78 millones de euros en 2016 a 198 millones en 2020, fundamentalmente por la elevación del mínimo exento del Impuesto de Sucesiones y Donaciones a partir de 2018 (500.000 euros en el caso de herederos directos). El impacto de los beneficios fiscales en el IRPF no es significativo y supone una merma de 5 millones de euros en los últimos cinco años.

Las principales deficiencias identificadas en relación con los beneficios fiscales en Aragón son las mismas que señala la AIREF[14] para el Estado y el resto de CCAA:

- Ausencia de una planificación estratégica vinculada a las políticas públicas con indicadores que permitan evaluar la eficacia de dichos instrumentos.
- Ausencia de una evaluación ex-ante y de evaluaciones ex-post para poder medir el grado de cumplimiento de los objetivos.

[12] Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Tasa fiscal sobre el Juego e Impuesto sobre determinados medios de transporte. Hay que destacar que el impuesto sobre el Patrimonio es un tributo cedido cuyos rendimientos no se consideran a efectos de los cálculos del Sistema de Financiación de las CCAA ya que la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, estableció una bonificación del 100% sobre la sobre la cuota íntegra del impuesto. Posteriormente fue restablecido por Real Decreto-ley 13/2011, si bien al no considerarse sus rendimientos para el cálculo del SFA se ha tratado como un tributo propio.

[13] La Comunidad Autónoma de Aragón ha regulado en el art. 110-1 del texto refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de tributos cedidos, con efectos desde 1 de enero de 2016, un aumento de tramos y tipos aplicables en la escala autonómica del IRPF (frente a los establecidos en la escala estatal), así como deducciones autonómicas específicas (ver detalle sobre beneficios fiscales en Anexo VI).

[14] Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF). Estudio sobre beneficios fiscales (2ª fase Spending Review). Julio 2020.

- Ausencia de una coordinación entre administraciones para maximizar la eficacia y minimizar las interferencias entre ellas.

12. Como señala el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (julio 2017)[15], los principales problemas del SFA derivan de la falta de un estudio "robusto" para el cálculo del coste efectivo de los servicios transferidos a las CCAA (que obedece más a un coste "pactado" que verdaderamente un coste "calculado") y del mantenimiento del *statu quo* de 2007 (de forma que ninguna comunidad recibiera menos financiación en las revisiones posteriores del modelo). En dicho informe se destacan las siguientes deficiencias del modelo de financiación vigente:

- resulta excesivamente complicado y poco transparente
- genera una distribución de la financiación por habitante ajustado desigual y que no responde a un criterio claro
- adolece de un déficit de responsabilidad fiscal por parte de las CCAA que proviene de un nivel mejorable de autonomía de ingreso y de un marco institucional que no las dota de suficiente poder de decisión individual y colegiado
- carece de un mecanismo para asegurar que se mantiene un cierto equilibrio en el reparto vertical de recursos entre administraciones
- ausencia de mecanismos de estabilización para afrontar la merma de ingresos por crisis económicas
- carencias de la normativa reguladora de los impuestos cedidos
- deficiencias técnicas del modelo en el cálculo de la recaudación normativa de los llamados tributos cedidos "tradicionales", de las entregas a cuenta del sistema y del índice ITE (índice de variación de los ingresos tributarios del Estado, que determina la evolución de algunos agregados importantes del SFA).

Estas conclusiones se recogen también en el Dictamen de la Comisión Especial de estudio sobre el nuevo sistema de financiación autonómica, aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón[16].

Las propuestas formuladas por dicha Comisión para la revisión del sistema de financiación se resumen en el Anexo VIII. De entre ellas, las más relevantes para su consideración en el debate sobre la revisión del modelo de financiación las siguientes:

[15] Creada por acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017, a propuesta de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, para diseñar un nuevo modelo de financiación fundamentado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos.
El Consejo de Ministros determinó la composición de la Comisión (5 miembros propuestos por el Estado, uno de los cuales actuaría como Presidente, y 16 propuestos por las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía).

[16] BOCA 256, de 18 de junio de 2018.

- Necesidad de mantener el *statu quo* para que ninguna CA pierda respecto del sistema de financiación vigente, pero reduciendo el número de fondos para que el sistema sea más sencillo y comprensible por los ciudadanos.
- Homologar la cartera de servicios básicos de las CCAA y garantizar idénticos recursos por habitante ajustado para niveles equiparables de servicios básicos. Para ello, es necesario aumentar la ponderación de las variables de envejecimiento, dispersión y densidad de población que encarecen la prestación de servicios.
- Eliminar la discrecionalidad del Estado para dotar de ingresos extraordinarios a las CCAA al margen del sistema de financiación.
- Separar la financiación de los servicios públicos fundamentales de la financiación de las competencias no homogéneas, evitando un uso perverso de este último que genera arbitrariedades y diferencias entre CCAA.
- Mejorar la autonomía tributaria de las CCAA y la corresponsabilidad fiscal (integración del Impuesto del Patrimonio en el IRPF, establecimiento de una horquilla de mínimos y máximos en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones y aprobación de una Ley Marco sobre impuestos ambientales).
- Reclamar que País Vasco y Navarra aporten fondos al sistema para contribuir a la equidad y solidaridad, así como dotar un fondo de reserva del Estado en época de bonanza para atender el aumento de gasto en épocas de crisis.

5.3. Resto de ingresos del Estado

13. Los ingresos procedentes del Estado, al margen del sistema de financiación, suponen entre 150 y 200 millones de euros anuales, excepto en 2020, por el importe recibido del Fondo COVID. Estos ingresos proceden, en su mayoría, de asignaciones efectuadas a la Comunidad Autónoma de Aragón por las diferentes Conferencias Sectoriales, del convenio del FITE y de otras subvenciones del Estado.

PRESUPUESTO DE INGRESOS "CONSOLIDADO"						
Código financiador	**Tipo de ingresos**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
	OTROS RECURSOS RECIBIDOS DE LA AGE	**63**	**72**	**83**	**93**	**538**
91	*Fondo COVID*	*-*	*-*	*-*	*-*	*453*
32	*FITE*	*30*	*22*	*38*	*30*	*30*
37	*Programas de asistencia social (0,7% IRPF)*	*-*	*9*	*9*	*9*	*9*
33 a 39	*Conferencias sectoriales (vivienda, educación…)*	*33*	*41*	*36*	*54*	*46*
	DE OOAA Y OTROS ENTES DEPENDIENTES DEL ESTADO	**90**	**93**	**106**	**113**	**112**
33	*INEM (C.S. Empleo)*	*49*	*51*	*60*	*65*	*63*
35	*IMSERSO (Dependencia)*	*31*	*32*	*36*	*39*	*39*
91003	*TGSS (Convenio control IT)*	*8*	*7*	*7*	*7*	*8*
	Otras subvenciones del Estado	*1*	*1*	*2*	*2*	*2*
	TOTAL INGRESOS DEL ESTADO (millones de euros)	**153**	**165**	**189**	**206**	**645**

Fuente: *Cuenta General CA de Aragón 2016-2020 (ver detalle en Anexo VII).*

14. La presupuestación de los gastos financiados con aportaciones del Estado adolece de las siguientes deficiencias:

- Ninguno de los departamentos analizados cumple con la obligación de justificar con una memoria explicativa sus propuestas de consignar ingresos finalistas en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, como exigía para el ejercicio 2020 el art. 1.3 de la Orden HAP/11117/2019, de 9 de septiembre, por la que se dictan instrucciones para la elaboración de los Presupuestos[17].

- La tardía aprobación de las aportaciones anuales del Estado, que siempre se produce una vez iniciado el ejercicio presupuestario, dificulta que se pueda realizar una estimación correcta de las previsiones iniciales y obliga a realizar modificaciones presupuestarias, una vez aprobado el presupuesto, para ajustarlas a las asignaciones definitivas de ingresos. Solo en la Conferencia Sectorial de Empleo se han establecido criterios objetivos estables para el periodo 2019-2021 en función de la cantidad ejecutada en el ejercicio inmediatamente anterior[18], que permite una presupuestación más correcta.

- La recepción de los fondos en fechas muy cercanas al cierre del ejercicio determina que la ejecución de cada ejercicio sea baja y queden remanentes sin ejecutar al cierre del ejercicio, susceptibles de ser incorporados al ejercicio siguiente. Sin embargo, como las incorporaciones de créditos financiadas con remanente de tesorería afectan al déficit de la CA, la Dirección General de Presupuestos no autoriza, con carácter general, la incorporación de los remanentes de crédito financiados con ingresos finalistas.

- Según indican los órganos gestores de los ingresos de las Conferencias Sectoriales revisadas, en algunos casos y para no perder los fondos recibidos, se utilizan en la fase de ejecución de los proyectos créditos financiados con recursos propios de la CA y no los específicos identificados en el prepuestos con el código de financiación finalista, lo que distorsiona la disciplina presupuestaria y el seguimiento eficaz del destino de los recursos afectados, así como al cálculo automático del resultado presupuestario y del remanente de tesorería debido al incorrecto seguimiento de las desviaciones de financiación.

- No se ha podido conciliar la información de la Cuenta General sobre las desviaciones de financiación acumuladas al cierre de 2019 con la del inicio de 2020, ni con la información suministrada por la Intervención General.

[17] "*Los créditos finalistas financiados por la Unión Europea deberán ajustarse a la senda financiera prevista para los programas operativos del FEAGA, FEADER, FSE, FEDER y FEMP. El resto de créditos financiados con recursos de la Administración General del Estado u otros agentes, deberán ser presupuestados con criterios de prudencia y justificados con una memoria explicativa*".

[18] Se garantiza un volumen de ingresos entre el 95% y el 85% de la ejecución del año anterior (según el ejercicio).

15. De la revisión de una muestra de expedientes tramitados para la gestión de los fondos asignados por cuatro Conferencias Sectoriales, se extraen las siguientes conclusiones:

- En el periodo 2016-2020, la ejecución de los fondos finalistas se ha situado entre el 80% y el 99%, dependiendo del órgano gestor:
  - De la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, la Comunidad Autónoma recibió un total de 301,8 millones de euros, de los que se ha devuelto el 4,70% (14,2 millones de euros) por no comprometer el gasto inicialmente previsto o los reintegros utilizables.
  - De la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo, la Comunidad Autónoma recibió un total de 43,7 millones de euros, de los que se no se ha ejecutado el 20% (8,7 millones de euros), fundamentalmente por no comprometer el gasto en los plazos previstos en la Conferencia Sectorial por la rigidez presupuestaria, según indica el órgano gestor.
  - De la Conferencia Sectorial de Educación, se recibió un total de 44,10 millones de euros, de los que no se ha ejecutado el 6,2% (2,7 millones de euros), por no comprometer los gastos en los plazos previstos en la Conferencia Sectorial.
  - De la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, se recibió un total de 52 millones de euros, de los que no se ha ejecutado el 0,61% (0,31 millones de euros). No obstante, conviene aclarar que al cierre del ejercicio 2020 estaban pendientes de ejecución 9,8 millones de euros de los fondos recibidos, que se encontraban comprometidos para los próximos ejercicios (gasto plurianual).

    Una de las razones de la alta ejecución es la particular forma de contabilización de los ingresos finalistas transferidos a la Comunidad Autónoma, los cuales se registran en una cuenta de "cobros pendientes de aplicación" y van imputándose al presupuesto en la medida en que se ejecutan los gastos. Esta práctica es contraria al criterio 5ª de registro del PGCPCAA[19].
- En algunos casos, según manifiestan los responsables de la gestión de los fondos finalistas, la escasez de personal en la plantilla de la administración autonómica y las limitaciones de los programas informáticos de gestión impiden atender las solicitudes en el plazo previsto en los acuerdos de asignación de los fondos (este es el caso, por ejemplo, de la gestión de las subvenciones estatales del plan de vivienda 2014-2017).
- Se han detectado diferencias entre el gasto ejecutado que se refleja en la contabilidad presupuestaria y las certificaciones de gasto remitidas al Ministerio:
  - En los proyectos presupuestados con el fondo financiador finalista 39047 se certificaron 1,7 millones de euros en 2020, que realmente se ejecutaron durante 2021.

[19] El PGPCAA establece que el reconocimiento del ingreso presupuestario derivado de transferencias o subvenciones recibidas debe realizarse cuando se produzca el incremento del activo en el que se materialicen (tesorería). No obstante, el ente beneficiario de las mismas podrá reconocer el ingreso presupuestario con anterioridad si conoce de forma cierta que el ente concedente ha dictado el acto de reconocimiento de su correlativa obligación.

  - En la justificación de los proyectos finalistas del fondo financiador 30108 de 2019 se utilizó el gasto de otras convocatorias financiadas con fondos propios del departamento de Educación.

- En general, el Estado no efectúa controles sobre la justificación de las liquidaciones finales. Excepto en los casos en los que las conferencias sectoriales asignan fondos a la Comunidad Autónoma para cofinanciar programas de la UE en los que se realizan auditorías específicas, el control de la justificación de la ejecución del gasto finalista se realiza solo por la Intervención General, mediante el control posterior.

16. Las principales deficiencias del procedimiento de territorialización de las subvenciones estatales por las Conferencias Sectoriales, puestas de manifiesto en el estudio de la AIREF sobre "Evaluación de estrategia y procedimiento de las subvenciones (2018)", fueron las siguientes:

- No desempeñan el papel coordinador con el resto de AAPP que normativamente tienen asignado y hay poca participación en la planificación estratégica y en el diseño de las políticas públicas.

- Predomina el carácter político frente al debate técnico, con poca asistencia de especialistas en el ámbito sectorial correspondiente.

- Tienen un enfoque centralista y una visión parcial de las políticas públicas. En muchos casos, se limita al reparto de fondos de la Administración Central a las CCAA y dicho reparto carece de criterios objetivos, públicos y revisables.

- Tienen carencias de funcionamiento: existe un elevado número de conferencias sectoriales, muchas de ellas sin actividad, y con un funcionamiento desigual según las áreas sectoriales.

- Ausencia de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación ex post. La definición de indicadores de los Planes estratégicos de subvenciones es deficitaria; en general, son indicadores de ejecución presupuestaria o de procedimiento (número de convocatorias, de solicitantes, de beneficiarios, de congresos, de publicaciones...), pero no se incluyen indicadores que permitan medir la consecución de objetivos porque se definen en términos muy imprecisos.

- En muchas ocasiones, el ámbito de acción está fragmentado y, en lugar de la colaboración multilateral, se tiende a la colaboración bilateral entre AGE y CA mediante las figuras del convenio de colaboración o del contrato-programa.

6. RECOMENDACIONES

1. Sería recomendable que la Comunidad Autónoma solicitara al Estado que la propuesta de revisión de la ponderación en el sistema de financiación autonómica de las variables que influyen en el coste de prestación de servicios (población, superficie, dispersión, envejecimiento y sobreenvejecimiento, población infantil y juvenil, etc.) se base en un estudio riguroso que analice el grado de correlación entre estas variables y el coste de la prestación de los servicios.

Este estudio, que podría ser impulsado por la Comunidad Autónoma en los foros adecuados, debería realizarse de forma comparada entre CCAA y debería tener en cuenta las inversiones necesarias para una prestación de servicios esenciales homogénea en todo el territorio español y una cartera de servicios similar.

Las conclusiones que se obtengan de este análisis deberían ser compatibles con el criterio de mantenimiento del *statu quo*, en el sentido expresado por la comisión especial de estudio sobre el nuevo sistema de financiación autonómica de las Cortes de Aragón de que "ninguna CA pierda respecto del sistema de financiación vigente", no como consolidación del sistema del coste efectivo, que ha contribuido a mantener las desigualdades históricas en la prestación de servicios por las distintas CCAA, dependiendo de cómo se recibieron las competencias. Si un territorio contaba con una mejor prestación de servicios en el momento del traspaso de competencias (mejores medios materiales o personales), mayores recursos se asignaron a su financiación, paradójicamente de forma contraria a lo que debería ser en el caso de CCAA que necesitaban realizar obras importantes de renovación de infraestructuras (hospitales, colegios, residencias, etc.).

Del análisis realizado por la Cámara de Cuentas sobre el gasto realizado por las CCAA en sanidad, educación y seguridad y promoción social (funciones 41, 42 y 31 del presupuesto) se desprende que, en 2019, la financiación de los servicios públicos esenciales fue deficitaria en todas las CCAA (-18% de media en las CCAA de régimen común). Concretamente en Aragón, el déficit de financiación de Aragón fue de 447 € por habitante ajustado (476 € por habitante real), lo que supone una necesidad de 628 millones de euros adicionales del sistema para financiar completamente el gasto en dichas funciones. Este déficit representa el 17% del coste total de prestación de estos servicios, en línea con el déficit medio de las CCAA de régimen común.

Sin embargo, esta recomendación debe matizarse. Como se indica en la conclusión 8, sería conveniente disponer de estudios concluyentes sobre el coste de prestación de servicios para poder extraer conclusiones sobre si el déficit de financiación autonómica se debe a un inadecuado peso de las variables de cálculo de la población ajustada, a las decisiones de gestión de los servicios tomadas por cada Comunidad Autónoma o a una gestión deficiente.

2. Para hacer efectivo el principio de transparencia, sería recomendable que el Gobierno de Aragón proporcionara en formato abierto más y mejor información sobre el ejercicio de la capacidad tributaria, tanto en el caso de aumentar la presión fiscal como en el de establecer beneficios fiscales, y su efecto en la recaudación y en el cumplimiento de los objetivos que se pretenden alcanzar con la política fiscal.

3. Sería recomendable que se pusieran en marcha fórmulas de colaboración efectiva entre Estado y CCAA para garantizar una mejor gestión de los recursos que el Estado asigna a las Comunidades Autónomas mediante acuerdos de las Conferencias Sectoriales. En el marco de esta colaboración, debería abordarse una planificación estratégica conjunta de las competencias compartidas por los dos niveles de gobierno, una definición clara de los objetivos que se pretenden y un adecuado sistema de medición del impacto de las subvenciones estatales gestionadas por las Comunidades Autónomas.

También convendría planificar la gestión de estos recursos con un horizonte temporal plurianual que daría a las Comunidades Autónomas una mayor seguridad a la hora de presupuestar los ingresos y mayor flexibilidad para justificar las actuaciones y evitar la pérdida de recursos finalistas.

La Comunidad Autónoma debería mejorar los sistemas de información sobre el avance de la ejecución de estos programas mediante sistemas interoperables, integrados y homogéneos.

4. En cuanto a la presupuestación de los gastos con financiación afectada, se recomienda a la Comunidad Autónoma que utilice los códigos de financiación de la estructura presupuestaria correctamente y realice un adecuado control y seguimiento de las desviaciones de financiación.

7. LOS INGRESOS DEL ESTADO EN EL PRESUPUESTO DE LA CA DE ARAGÓN

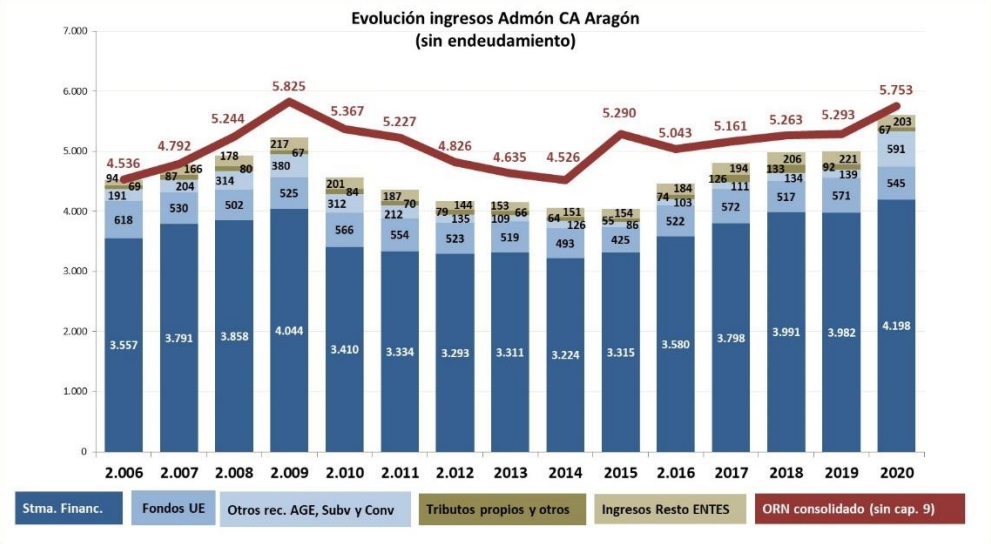
7.1. Visión general del presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón

El presupuesto de la CA de Aragón se financia mayoritariamente con ingresos procedentes del Estado. Representan aproximadamente el 83% de los ingresos "no financieros", que son todos los ingresos presupuestarios excepto los correspondientes a enajenación de activos financieros y los ingresos por endeudamiento.

- El sistema de financiación autonómica (SFA) aporta el 80% de los ingresos totales no financieros.
- El resto de los ingresos del Estado (conferencias sectoriales, MINER, FITE, Dependencia, etc.) suponen un 3% adicional.
- Si se añaden los ingresos de la UE, se alcanza el 94% de los ingresos no financieros "consolidados".
- Los ingresos propios solo representan el 6% de los ingresos no financieros totales.

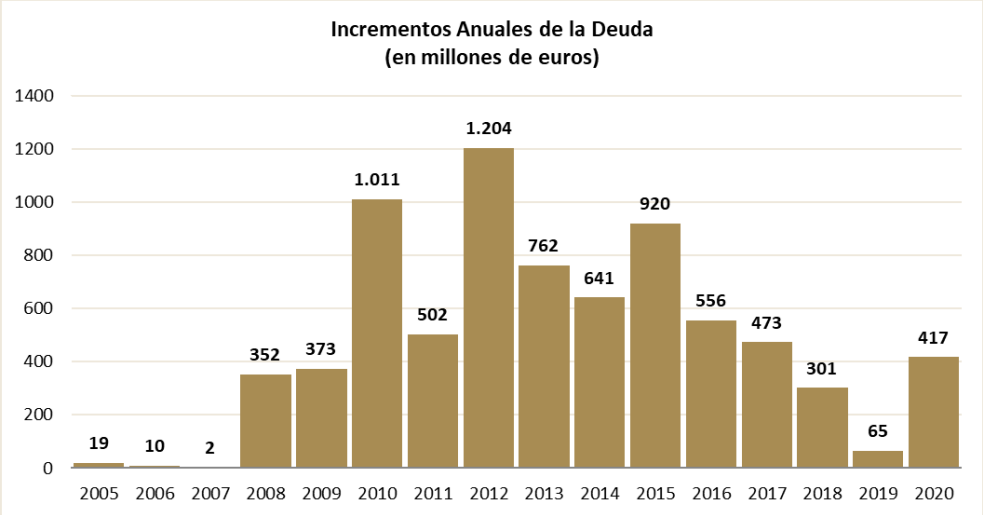
En el gráfico siguiente se muestra la evolución del peso de los ingresos del SFA, AGE, UE y propios (barras), de forma comparativa con el gasto consolidado "no financiero" (línea roja). Se recoge el periodo 2006-2020, ya que 2006 fue el primer ejercicio en que se incluyó información consolidada de la ejecución presupuestaria en la Cuenta General de la CA (ver Anexos I y II sobre la evolución de la ejecución presupuestaria consolidada de la CA de Aragón).

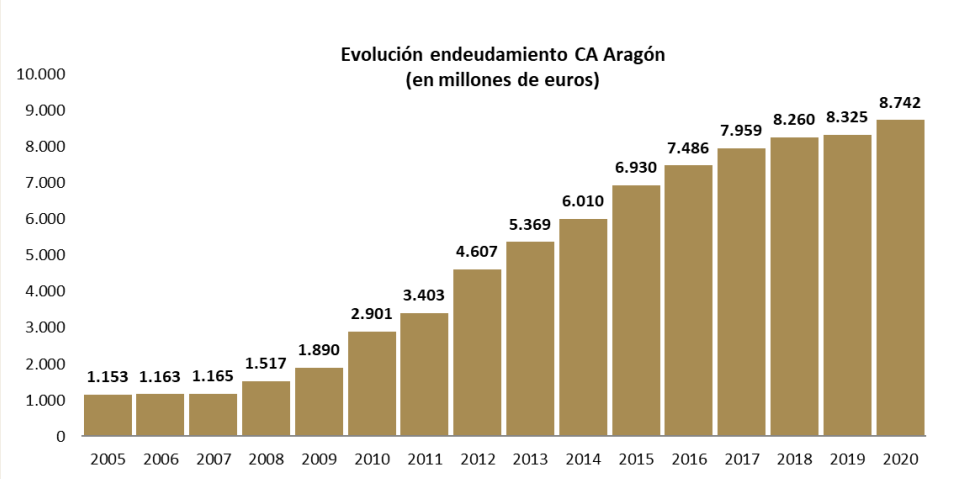
Como puede observarse, los ingresos presupuestarios han sido insuficientes para financiar los gastos de la CA durante prácticamente todo el periodo analizado.



Fuente: *"Entidad Consolidada". Ejecución Presupuestaria (apartado 7 de la Memoria de la Cuenta General de la CA de Aragón).* ***Nota:*** *En los ingresos del sistema de financiación se incluyen los rendimientos del Impuesto de Patrimonio, que pasó a ser un tributo propio a partir de 2012 (después de estar suspendido desde 2009). Importes en millones de euros.*

Este desajuste entre ingresos y gastos se ha cubierto con endeudamiento, que no ha dejado de crecer desde la crisis de 2008, como se muestra en los gráficos siguientes. En Aragón, el crecimiento de la deuda se ha ajustado siempre en este periodo al objetivo fijado anualmente y su endeudamiento es un 3 % inferior a la media de las CCAA (ver Anexo III "Evolución de la deuda de las CCAA").





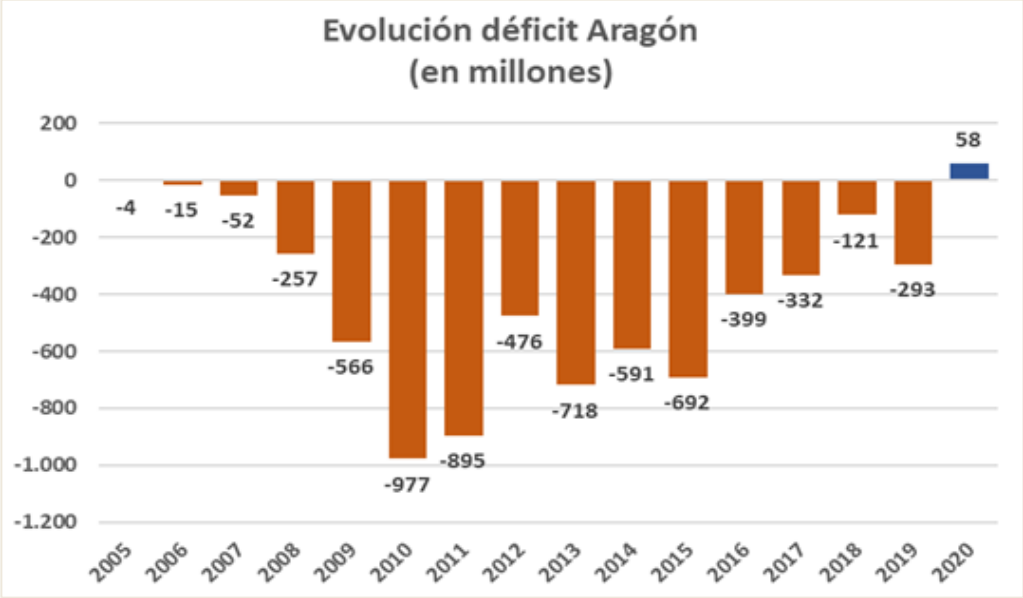
Fuente: *Evolución endeudamiento CCAA (Banco de España).*

Aunque la captación de deuda se ha ajustado todos los años al objetivo fijado por el Consejo de Ministros, los ingresos por endeudamiento no han sido suficientes en algunos ejercicios para financiar el déficit producido por la actividad de la Comunidad Autónoma. Hasta 2014, el déficit generado no cubierto con el endeudamiento "autorizado" se fue acumulando en la cuenta 409, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, que llegó a alcanzar un saldo de 500 millones de euros en 2014. Esta situación se ha regularizado con la llegada de los Fondos

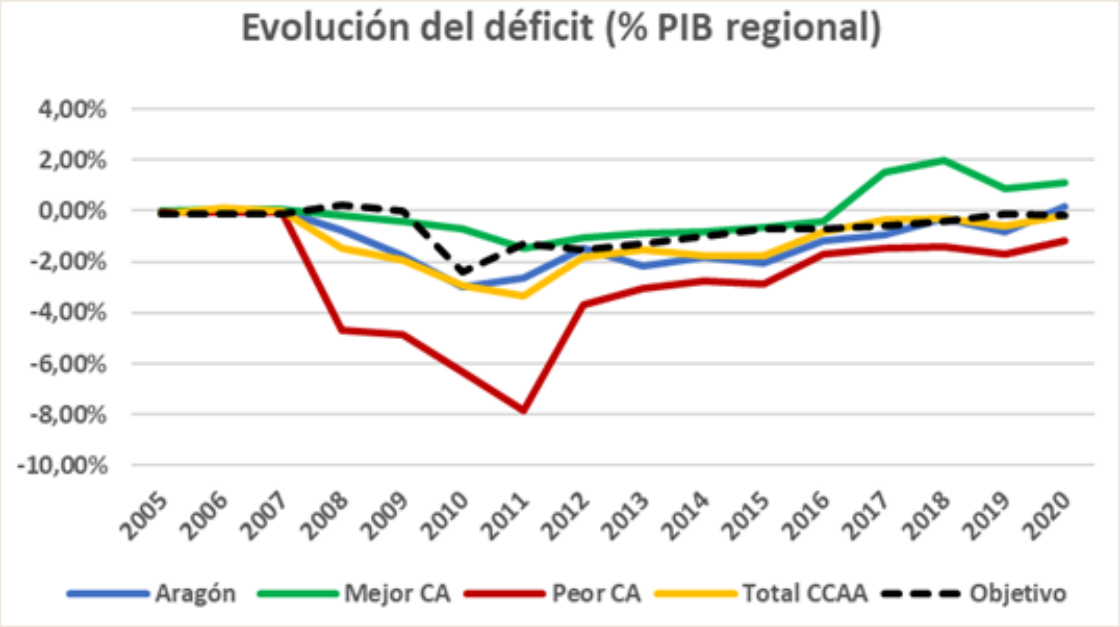
de Liquidez Autonómica. Por este motivo, la evolución del déficit no coincide con la evolución del endeudamiento, aspecto en el que también influyen otros ajustes de contabilidad nacional.

En los gráficos siguientes se muestra la evolución del déficit de la CA de Aragón en el periodo 2005-2020 y la comparativa con el resto de CCAA, medidos en términos de porcentaje sobre PIB regional (ver Anexo IV "Evolución del déficit de las CCAA").

Excepto en los ejercicios 2005, 2006, 2007, 2008, 2012 y 2018, la CA de Aragón ha incumplido el objetivo de déficit en los restantes años de la serie. En el ejercicio2020, en el que no se fijó un objetivo déficit, la Comunidad Autónoma ha obtenido superávit[20].



[20] Los objetivos de estabilidad presupuestaria fueron suprimidos para 2020 y 2021 por el escenario de pandemia mundial, de acuerdo con las directrices de la UE de dejar en suspenso la senda de consolidación fiscal aprobada antes de la crisis sanitaria (Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020).



***Fuente**: Informes MINHAP sobre cumplimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria.*

7.2. Cuantificación de los ingresos del Estado en el presupuesto de la Comunidad

Como se ha indicado en el apartado 2 anterior, el ámbito subjetivo de este informe son las entidades que conforman el "estado consolidado" de la Cuenta General, que muestra la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos de las 13 entidades principales de la CA, descontadas las transferencias internas de la Administración (DGA) a sus entidades dependientes (eliminaciones de capítulos 4 y 7 de ingresos y gastos)[21].

No obstante, este "Estado consolidado" de la Cuenta General no es completo, ya que quedan pendientes de eliminar otras transacciones "intergrupo" de otros capítulos. Las más significativas son las ventas de sangre del BSTA al SALUD (9 millones de euros anuales de media) y los servicios prestados por AST a la DGA y al resto de entidades (entre 3 y 8 millones de euros, según el ejercicio).

De acuerdo con la clasificación orgánica, la DGA aporta el 97% de los ingresos "consolidados", mientras que las restantes 12 entidades solo aportan el 3% de los ingresos totales. Esto es debido a que los ingresos del sistema de financiación, los fondos de la UE y el endeudamiento se contabilizan en el presupuesto de la Administración de la CA.

[21] Para depurar las duplicidades que se producen en la agregación de la información financiera, se eliminan las transferencias recibidas de la DGA de los capítulos 4 y 7 de ingresos de estas entidades y se eliminan las transferencias emitidas por la DGA de los capítulos 4 y 7 de gastos.

ELP INGRESOS CONSOLIDADO. DETALLE POR ENTIDADES					
Entidad	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
DGA (Admón. CA.)	5.305	5.596	5.937	6.107	6.784
IAA	64	70	71	71	67
INAEM	52	55	64	70	62
SALUD	23	25	25	26	25
IASS	17	18	18	19	15
BSTA	10	9	9	9	10
AST	6	4	5	12	8
INAGA	5	6	6	5	3
CITA	4	4	4	4	4
IACS	3	3	3	3	3
IAJ	1	1	1	1	1
IAM	-	-	-	-	-
ACPUA	-	-	-	-	-
TOTAL INGRESOS	**5.489**	**5.790**	**6.143**	**6.328**	**6.983**
Ingresos cap. 8 y 9 consolidado	-1.027	-990	-1.163	-1.323	-1.383
TOTAL (sin endeudamiento)	**4.462**	**4.801**	**4.981**	**5.004**	**5.600**

***Fuente**: "Estado Consolidado" Cuenta General de la CA de Aragón. Clasificación orgánica (importes en millones de euros)*

Los ingresos del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) representan el 80% de los ingresos consolidados "no financieros"[22] (entre el 60% y 65% si se tienen en cuenta los ingresos del endeudamiento). En 2020, el peso de los ingresos del SFA ha bajado al 75% como consecuencia del incremento del peso de "otros recursos recibidos de la AGE" (453 millones de los Fondos Covid).

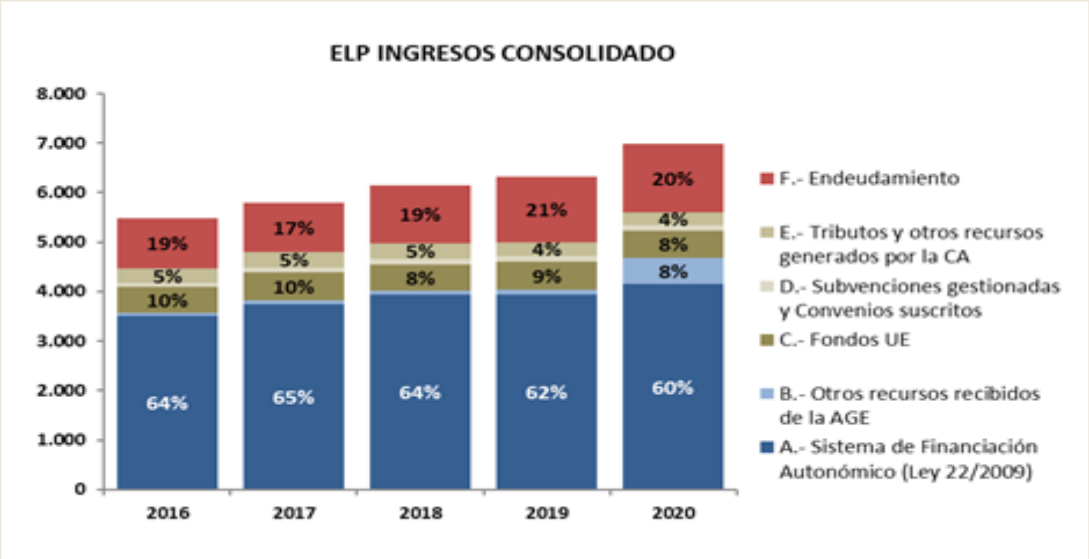
ELP INGRESOS CONSOLIDADO. DETALLE POR TIPOLOGÍA					
Tipo de ingresos	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
A.- Sistema de Financiación Autonómica (Ley 22/2009)	3.501	3.753	3.944	3.936	4.148
B.- Otros recursos recibidos de la AGE	63	72	83	93	538
C.- Fondos UE	524	573	519	577	547
D.- Subvenciones gestionadas y Convenios suscritos	94	96	116	117	116
E.- Tributos y otros recursos generados por la CA	280	307	318	280	251
F.- Endeudamiento (*)	1.027	990	1.163	1.323	1.383
TOTAL INGRESOS CONSOLIDADOS	**5.489**	**5.790**	**6.143**	**6.328**	**6.983**

(*) Incluye los ingresos de los capítulos 8 y 9. Importes en millones de euros.

[22] Se toman los datos sin endeudamiento para eliminar la distorsión que produce en el presupuesto la captación de endeudamiento para atender amortización de deuda. El volumen de amortización de deuda es muy variable a lo largo de los ejercicios y aumenta significativamente el importe total de gastos e ingresos, sin que se produzca un aumento del endeudamiento neto.

En el cuadro anterior los ingresos procedentes del Estado se localizan en los apartados B y D:

- En el apartado B se incluyen los ingresos recibidos directamente de la Administración General del Estado (AGE).
- En el apartado D se incluyen los ingresos de otros entes dependientes del Estado que no son propiamente la AGE, como son el IMSERSO, INEM, TGSS, INGESA, etc. Los ingresos de otras AAPP y entes privados no son significativos (entre 1 y 8 millones, según los ejercicios).



En las tablas siguientes se recoge el detalle de los ingresos de las 13 entidades que integran el presupuesto "consolidado".

ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN					
Tipo de ingresos	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
A.- SISTEMA DE FINANCIACIÓN	**3.501**	**3.753**	**3.944**	**3.936**	**4.148**
IRPF	1.149	1.298	1.356	1.371	1.550
IVA	1.008	1.074	1.182	1.143	1.193
Impuestos Especiales	517	530	510	549	527
Tributos cedidos	364	423	415	352	306
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	*150*	*201*	*155*	*103*	*103*
Sobre Transmisiones Patrimoniales	*110*	*114*	*131*	*125*	*117*
Sobre Actos Jurídicos Documentados	*55*	*57*	*71*	*68*	*58*
Tasa Fiscal sobre el juego	*41*	*41*	*43*	*41*	*19*
Impuesto sobre determinados medios de transporte	*9*	*11*	*15*	*15*	*9*
Fondo de Suficiencia Global y fondos adicionales [23]	464	428	481	520	572
B.- OTROS RECURSOS RECIBIDOS DE LA AGE	**61**	**70**	**82**	**91**	**536**
Fondo COVID	-	-	-	-	453
FITE	30	22	38	30	30
Conferencias sectoriales	31	39	35	52	43
C.S. VIVIENDA	*10*	*13*	*12*	*14*	*14*
C.S. DE AGRICULTURA	*6*	*9*	*3*	*9*	*8*
Otras CCSS (Educación, Igualdad, Violencia género…)	*15*	*17*	*19*	*29*	*21*
Programas de asistencia social (0,7% IRPF)	-	9	9	9	9
C.- FONDOS UE	**522**	**572**	**518**	**571**	**545**
Política Agraria Común	455	476	440	451	438
Fondos Estructurales	67	96	77	120	107
D.- SUBVENC. GESTIONADAS Y CONVENIOS SUSCRITOS	**42**	**41**	**52**	**48**	**55**
Con OOAA y otros entes dependientes del Estado	40	40	45	48	49
IMSERSO (Dependencia, principalmente)	*31*	*32*	*36*	*39*	*39*
TGSS (Convenio control IT)	*8*	*7*	*7*	*7*	*8*
Otras subvenciones del Estado	*1*	*1*	*2*	*2*	*2*
Con otras Administraciones Públicas	-	1	1	-	6
Con entidades privadas	2	-	7	-	1
E.- TRIBUTOS PROPIOS Y OTROS RECURSOS	**152**	**171**	**180**	**138**	**118**
Tributos propios	118	122	141	99	90
Impuesto sobre el Patrimonio	*41*	*46*	*47*	*46*	*49*
S/ aprovechamiento hidroeléctrico	*15*	*17*	*17*	*18*	*17*
IIEE (tramo autonómico hidrocarburos)	*23*	*24*	*24*	*1*	-
Tasas varios departamentos	*11*	*11*	*14*	*12*	*13*
Impuestos Depósitos Entidades de Crédito	*11*	*10*	*11*	*10*	*12*
Impuesto s/ actividades de juego	*4*	*3*	*3*	*4*	*4*
Resto tributos propios (grandes áreas venta y otros)	*13*	*11*	*25*	*8*	*-5*
Prestación de servicios	4	4	4	4	3
Ingresos patrimoniales	14	11	13	13	13
Otros recursos (multas y sanciones, reintegros…)	17	34	22	22	12
F.- ENDEUDAMIENTO	**1.026**	**989**	**1.162**	**1.323**	**1.383**
Cap. 8	3	4	15	30	14
Cap.9	1.024	985	1.147	1.293	1.369
TOTAL INGRESOS (millones de euros)	**5.305**	**5.596**	**5.937**	**6.107**	**6.784**

[23] **Alegación 4**. Se han incluido también los reintegros anuales por el aplazamiento de las liquidaciones negativas de los ejercicios 2008-2009 (-35,37 millones de euros cada ejercicio).

El Sistema de Financiación se analiza en el apartado 7 de este informe. En el cuadro anterior destaca la caída en 2020 de casi 50 millones de euros en los tributos cedidos por el impacto de la pandemia, que se ha producido en los que están asociados a la actividad económica (todos excepto el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Patrimonio).

Respecto del resto de ingresos de la AGE, en el apartado 8 de este informe se analizan solo los ingresos de conferencia sectorial. Como se ha indicado en el ámbito objetivo, no se han revisado otros fondos recibidos del Estado que hayan sido objeto de fiscalización en otros informes especiales (FITE, MINER, Dependencia o Fondo Covid).

En los cuadros siguientes se detallan los ingresos de las restantes entidades, sin incluir las transferencias que se reciben de la DGA para su funcionamiento. Los importes más significativos se localizan en INAEM (ingresos procedentes de la C.S. de Empleo) y en IAA (ingresos por recaudación del ICA).

SALUD					
Tipo de ingresos (sin transferencias DGA)	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
D.- Otras subvenciones y Convenios suscritos	-	1	1	2	1
E.- Recursos propios	22	24	24	24	24
Tributos propios	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*
Prestación de servicios	*18*	*21*	*20*	*21*	*21*
Ingresos patrimoniales	*1*	*2*	*2*	*2*	*1*
Otros recursos	*1*	*1*	*2*	*1*	*1*
TOTAL INGRESOS (millones de euros)	**23**	**25**	**25**	**26**	**25**

IASS					
Tipo de ingresos (sin transferencias DGA)	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
D.- Otras subvenciones y Convenios suscritos	-	-	-	1	-
E.- Recursos propios	17	17	18	18	15
Prestación de servicios	*16*	*16*	*17*	*17*	*14*
Otros recursos	*-*	*1*	*1*	*1*	*1*
TOTAL INGRESOS (millones de euros)	**17**	**18**	**18**	**19**	**15**

INAEM					
Tipo de ingresos (sin transferencias DGA)	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
D.- Otras subvenciones y convenios suscritos	50	52	60	65	59
Otros recursos procedentes de la AGE	*1*	*1*	*-*	*-*	*-*
C.S. de Empleo (INEM)	*49*	*51*	*60*	*65*	*59*
E.- Recursos propios (otros recursos)	2	2	3	5	3
TOTAL INGRESOS (millones de euros)	**52**	**55**	**64**	**70**	**62**

IAJ					
Tipo de ingresos (sin transferencias DGA)	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
E.- Recursos propios (prestación de servicios)	1	1	1	1	1
TOTAL INGRESOS (millones de euros)	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**

IAA					
Tipo de ingresos (sin transferencias DGA)	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
E.- Recursos propios	63	69	70	70	67
Tributos propios (ICA)	*62*	*68*	*68*	*69*	*66*
Otros recursos	*1*	*1*	*2*	*1*	*1*
F.- Endeudamiento financiero	1	-	-	-	-
TOTAL INGRESOS (millones de euros)	**64**	**70**	**71**	**71**	**67**

AST					
Tipo de ingresos (sin transferencias DGA)	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
C.- Fondos Estructurales UE	-	-	-	5	1
E.- Recursos propios	6	4	5	6	7
Prestación de servicios	*3*	*3*	*3*	*3*	*4*
Otros recursos	*3*	*1*	*2*	*3*	*4*
TOTAL INGRESOS (millones de euros)	**6**	**4**	**5**	**12**	**8**

IACS					
Tipo de ingresos (sin transferencias DGA)	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
B.- Otros recursos recibidos de la AGE	1	1	1	1	1
D.- Otras subvenciones y Convenios suscritos	1	1	1	1	1
E.- Recursos propios (otros recursos)	1	1	1	1	-
TOTAL INGRESOS (millones de euros)	**3**	**3**	**3**	**3**	**3**

CITA					
Tipo de ingresos (sin transferencias DGA)	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
B.- Otros recursos procedentes de la AGE	-	-	-	2	1
C.- Fondos Estructurales UE	1	1	1	1	-
D.- Otras subvenciones y Convenios suscritos	1	1	1	-	-
E.- Recursos propios	3	3	4	2	2
Prestación de servicios	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*
Ingresos patrimoniales	*1*	*1*	*2*	*1*	*1*
Otros recursos	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*
TOTAL INGRESOS (millones de euros)	**5**	**6**	**6**	**5**	**3**

INAGA					
Tipo de ingresos (sin transferencias DGA)	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
E.- Recursos propios (Tasas)	4	4	4	4	4
TOTAL INGRESOS (millones de euros)	**4**	**4**	**4**	**4**	**4**

BSTA					
Tipo de ingresos (sin transferencias DGA)	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
E.- Recursos propios (venta sangre al SALUD)	10	9	9	9	10
TOTAL INGRESOS (millones de euros)	**10**	**9**	**9**	**9**	**10**

8. LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

8.1. Delimitación y cuantificación en el periodo 2016-2020

El sistema de financiación de las CCAA de régimen común y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía (en adelante, SFA) se regula en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre.

El SFA debe financiar la totalidad de los servicios transferidos a las CCAA a través de los siguientes recursos:

- Los tributos cedidos, que conforman la denominada "capacidad tributaria" de las CCAA (art.8 de la Ley 22/2009).
- El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales
- El Fondo de Suficiencia Global

Además, la Ley 22/2009 crea dos Fondos de Convergencia Autonómica, dotados con recursos adicionales del Estado:

- El Fondo de Competitividad
- El Fondo de Cooperación

En el gráfico siguiente se muestra la evolución de los recursos del SFA en el presupuesto de ingresos de la CA de Aragón. El impacto de la crisis de 2008 se hizo notar a partir de 2010, como consecuencia de las liquidaciones negativas de los ejercicios 2008 y 2009, cuyos datos definitivos se aprobaron y contabilizaron dos años más tarde, como se explica en los apartados siguientes.

Como se ha señalado en el apartado anterior, el sistema de financiación aporta el 80 % de los ingresos totales "no financieros" de la CA de Aragón. Los tributos propios solo representan el 4%.

En las tablas siguientes se muestra el detalle de los ingresos del sistema de financiación del periodo analizado 2016-2020 y de los tributos propios:

RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN					
Tipo de ingresos (DRN)	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
IRPF	1.149	1.298	1.356	1.371	1.550
IVA	1.008	1.074	1.182	1.143	1.193
Impuestos Especiales	517	530	510	549	527
Tributos cedidos gestionados por la CA	364	423	415	352	306
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	*150*	*201*	*155*	*103*	*103*
Sobre Transmisiones Patrimoniales	*110*	*114*	*131*	*125*	*117*
Sobre Actos Jurídicos Documentados	*55*	*57*	*71*	*68*	*58*
Tasa fiscal sobre el juego	*41*	*41*	*43*	*41*	*19*
Impuesto sobre determinados medios de transporte	*9*	*11*	*15*	*15*	*9*
Fondo de Garantía de servicios públicos fundamentales	159	108	155	212	243
Fondo de Suficiencia Global	259	258	262	266	277
Fondo de Convergencia (fondo de cooperación)	81	97	99	78	87
Reintegro aplazamiento liquidaciones 2008-2009	(35)	(35)	(35)	(35)	(35)
TOTAL INGRESOS SFA (millones de euros)	**3.501**	**3.753**	**3.944**	**3.936**	**4.148**

TRIBUTOS PROPIOS					
Tipo de ingresos (DRN)	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Impuesto s/contaminación de las aguas (ICA)	62	68	68	69	65
Impuesto sobre el Patrimonio	41	46	47	46	49
IIEE (tramo autonómico impuesto hidrocarburos)	23	24	24	1	-
Impuesto s/depósitos entidades de crédito	11	10	11	10	12
Impuesto s/ aprovechamiento hidroeléctrico	15	17	17	18	17
Impuesto s/ grandes superficies	9	9	21	5	-6
Impuesto s/ emisiones contaminantes	2		2	1	-2
Otros (s/tendidos aéreos y líneas alta tensión)	1	2	2	2	2
Impuesto s/ actividades de juego	4	3	3	4	4
Tasas de varios departamentos	16	16	19	18	18
TOTAL INGRESOS (millones de euros)	**185**	**195**	**215**	**174**	**160**

8.2. Las entregas a cuenta

Dentro de los recursos del sistema de financiación de las CCAA de Régimen Común hay que distinguir los que son objeto de entregas a cuenta del resto:

- Recursos sujetos a entregas a cuenta:
  - Tarifa autonómica del IRPF
  - Porcentaje cedido del IVA
  - Impuestos Especiales
  - Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales
  - Fondo de Suficiencia Global.
- Recursos no sujetos a entregas a cuenta:
  - Tributos cedidos
  - Fondo de Convergencia Autonómica (Fondo de Cooperación)

De acuerdo con el art. 11 de la Ley 22/2009, las CCAA perciben cada ejercicio unas entregas a cuenta del rendimiento definitivo que se liquida cuando se conocen la totalidad de los datos. Así, en cada ejercicio n se reciben (y se contabilizan) las siguientes cantidades:

- las entregas a cuenta de los rendimientos estimados para dicho ejercicio n,
- la liquidación definitiva del ejercicio n-2 (se ingresa la diferencia entre el importe de los valores definitivos del ejercicio n-2 y las entregas a cuenta percibidas en n-2),
- desde el ejercicio 2010, sobre las entregas a cuenta se realiza una retención al objeto de reintegrar al Estado las liquidaciones negativas de los ejercicios 2008 y 2009 que fueron aplazadas (35,4 millones de euros anuales a computar desde 2012 hasta 2032).

En el siguiente cuadro se muestra la diferencia entre los recursos de caja de los que dispone la CA para hacer frente a sus necesidades de gasto (anticipos a cuenta del año n más la liquidación del año n-2) y los recursos devengados (recursos definitivos del año n). Se presenta la serie de los últimos seis ejercicios 2014-2019, ya que 2019 es la última liquidación definitiva disponible al finalizar el trabajo de campo (liquidada en 2021).

Esto genera una falta de correlación entre los gastos reales devengados y los ingresos efectivos para la financiación de dichos gastos. Esta falta de correlación se acentúa precisamente en los periodos de crisis económica en los que las necesidades de gasto aumentan, y los ingresos disminuyen como consecuencia de la caída de la actividad.

Año	Conceptos	Tarifa autonómica IRPF	Impuesto Valor Añadido	Impuestos Especiales	Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales	Fondo de Suficiencia Global	Recursos SFA sujetos a entrega a cuenta
	1-Entregas a cuenta de 2014	1.079.532	908.754	500.112	56.191	262.030	2.806.619
	2- Liquidación definitiva 2012	-42.110	78.094	21.005	-7.183	-47.085	2.721
2014	**3- Recursos caja 2014 (1+2)**	1.037.422	986.848	521.116	49.008	214.945	2.809.340
	4- Recursos definitivos año 2014	1.123.202	918.151	499.043	119.463	258.361	2.918.219
	5- Diferencia recursos caja-Devengo 2014 (4-3)	85.780	-68.697	-22.074	70.455	43.415	108.879
	1-Entregas a cuenta de 2015	1.129.382	996.369	501.701	91.401	268.171	2.987.024
	2- Liquidación definitiva 2013	-18.130	-56.724	7.104	53.289	-48.665	-63.126
2015	**3- Recursos caja 2015 (1+2)**	1.111.252	939.645	508.805	144.691	219.506	2.923.898
	4- Recursos definitivo año 2015	1.175.116	989.492	507.957	115.214	267.097	3.054.876
	5- Diferencia recursos caja-Devengo 2015 (4-3)	63.865	49.847	-848	-29.477	47.591	130.978
	1-Entregas a cuenta de 2016	1.105.015	998.115	517.819	95.783	262.926	2.979.657
	2- Liquidación definitiva 2014	43.670	9.397	-1.069	63.272	-3.669	111.600
2016	**3- Recursos caja 2016(1+2)**	1.148.685	1.007.511	516.750	159.055	259.256	3.091.257
	4- Recursos definitivos año 2016	1.203.274	1.028.728	500.380	143.670	253.716	3.129.767
	5- Diferencia recursos caja-Devengo 2016 (4-3)	54.589	21.217	-16.370	-15.385	-5.540	38.511
	1-Entregas a cuenta de 2017	1.252.015	1.080.615	523.440	84.215	259.421	3.199.706
	2- Liquidación definitiva 2015	45.735	-6.877	6.256	23.812	-1.073	67.852
2017	**3- Recursos caja 2017(1+2)**	1.297.749	1.073.738	529.696	108.027	258.348	3.267.558
	4- Recursos definitivos año 2017	1.267.427	1.040.779	497.805	151.946	242.598	3.200.554
	5- Diferencia recursos caja-Devengo 2017 (4-3)	-30.323	-32.959	-31.891	43.919	-15.750	-67.004
	1-Entregas a cuenta de 2018	1.257.652	1.150.925	527.410	107.426	271.319	3.314.732
	2- Liquidación definitiva 2016	98.259	30.614	-17.439	47.887	-9.210	150.110
2018	**3- Recursos caja 2018 (1+2)**	1.355.911	1.181.539	509.970	155.313	262.110	3.464.842
	4- Recursos definitivos año 2018	1.365.165	1.142.371	498.033	182.972	270.391	3.458.931
	5- Diferencia recursos caja-Devengo 2018 (4-3)	9.254	-39.168	-11.938	27.659	8.281	-5.911
	1-Entregas a cuenta de 2019	1.355.891	1.182.473	574.740	144.518	282.602	3.540.223
	2- Liquidación definitiva 2017	15.412	-39.836	-25.635	67.731	-16.824	848
2019	**3- Recursos caja 2019(1+2)**	1.371.303	1.142.637	549.104	212.249	265.778	3.541.071
	4- Recursos definitivos año 2019	1.427.482	1.144.806	549.608	218.625	279.557	3.620.077
	5- Diferencia recursos caja-Devengo 2019 (4-3)	56.179	2.169	504	6.376	13.779	79.006

***Nota**: Importes en miles de euros.*

Expresado gráficamente:

Como se observa en el gráfico, las entregas a cuenta (criterio de caja) oscilan entre el 96% y el 102% respecto a los recursos definitivos (criterio devengo). Por tanto, los errores en la previsión de los ingresos respecto a las entregas a cuenta, en el caso de caídas significativas de la recaudación, especialmente en momentos de crisis económica, pueden diferir en el tiempo la adopción de medidas correctoras por parte de las CCAA.

Precisamente esto es lo que sucedió en la crisis de 2008 y 2009, en los que las liquidaciones definitivas fueron negativas, lo que determinó una cantidad a devolver al Estado de 893 millones de euros por parte de la CA de Aragón (172 millones de 2008 y 722 millones de 2009). Para mitigar el efecto de la devolución en los presupuestos de los ejercicios 2010 y 2011, el Estado concedió un aplazamiento hasta 2032 (la CA de Aragón amortiza cada año 35,4 millones de euros).

La Cámara de Cuentas ha comprobado la correcta presupuestación de los ingresos del sistema de financiación de los ejercicios 2016 a 2020. Los importes de las entregas a cuenta y de las liquidaciones definitivas coinciden con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y los DRN coinciden exactamente con los importes presupuestados. Solo en el caso del presupuesto de 2020, debido a que en el momento de elaboración del presupuesto de la CA no se había recibido la información del MINHAP, se elaboró una previsión en función del análisis de la ejecución de los últimos años. En 2020, la desviación entre los DRN y las previsiones iniciales ha sido del -3,15% (-121 millones de euros).

8.3. Los tributos cedidos o “capacidad tributaria”

Los tributos cedidos conforman la denominada “capacidad tributaria”, según la Ley22/2009, y se pueden agrupar atendiendo a su gestión en tres categorías:

A. Tributos cedidos totalmente que son gestionados y recaudados directamente por las CCAA:

- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
- Tributos sobre el Juego
- Tasas afectas a los servicios transferidos.

B. Tributos cedidos totalmente que son gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) por cuenta de las CCAA. La AEAT transfiere a cada Comunidad Autónoma mensualmente la recaudación producida en su territorio:

- Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte

C. Tributos compartidos, cuya gestión y recaudación se realiza por la AEAT y están sujetos a liquidación, tal como se ha explicado en el apartado anterior:

- La tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), correspondiente a una participación autonómica del 50% en el rendimiento de dicho impuesto.
- Cesión del 50% de la recaudación líquida por Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Cesión del 58% de la recaudación líquida por los siguientes impuestos especiales (IIEE) sobre la fabricación de cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, labores del tabaco.
- Cesión del 100% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad
- Cesión del 58% del Impuesto sobre hidrocarburos (del tipo estatal general).
- Cesión del 100% del impuesto sobre hidrocarburos (del tipo estatal especial)[24].

8.4. El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales

Se trata de un fondo de nivelación que garantiza que cada CA, con un mismo esfuerzo fiscal, reciba los mismos recursos para financiar los servicios básicos del estado de bienestar (educación, sanidad y servicios sociales).

Para homogeneizar las necesidades de gasto de las CCAA se utiliza el concepto de "población ajustada". Se define a partir de un conjunto de variables establecidas en el art. 9 de la Ley 22/2009, que recoge las contempladas en el art. 107.5 del Estatuto de Autonomía de Aragón en el que se dispone que "*para determinar la financiación que dentro del sistema corresponde a la Comunidad, se atenderá al esfuerzo fiscal, su estructura territorial y poblacional, especialmente, el envejecimiento, la dispersión, y la baja densidad de población, así como los desequilibrios territoriales*".

[24] A partir de 2018, el tipo impositivo autonómico del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos se integra en el tipo estatal especial (PGE 2018, BOE de 4 de Julio de 2018).

Variables para el cálculo de la "Población ajustada"	Ponderación
Población	30,00%
Superficie	1,80%
Dispersión [25]	0,60%
Insularidad	0,60%
Población protegida equivalente (distribuida en siete grupos de edad)[26]	38,00%
Población mayor de 65	8,50%
Población en edad escolar (entre 0 y 16)	20,50%
TOTAL	**100,00%**

Estas variables incluyen indicadores que repercuten en el incremento de los costes unitarios de la prestación de los servicios básicos, tales como: la población en edad escolar (entre 0 y 16 años) relacionada con el gasto en educación, la población mayor de 65 años que afecta a los servicios sociales o la población protegida por el Sistema Nacional de Salud (ponderada por tramos de edad) que repercute en los gastos sanitarios. También se tienen en cuenta factores geográficos que repercuten en los costes, como la dispersión, la superficie o la insularidad.

La aplicación de estas variables y ponderaciones determina el porcentaje de "necesidad de gasto" de cada CA y, en consecuencia, los recursos del Fondo a los que tiene derecho. Así, en Aragón, la población en 2019 era de 1.319.291 habitantes (el 3,00% de la población total[27]), mientras que en términos de población ajustada se calcula en 1.405.793 (el 3,20 %) por el efecto de las variables de superficie, dispersión y envejecimiento, lo que supone un incremento del 6,7% más que la población real.

La cuantificación del FGSPF se forma con el 75% de los recursos tributarios cedidos a las CCAA (calculados con criterio normativo[28]) y con una aportación adicional del Estado (9 millones en 2019), que se actualiza cada año de acuerdo con el índice ITE[29].

Cada CA participa en este fondo en función de su población ajustada. La transferencia del FGSPF es la diferencia (positiva o negativa) entre el importe de la participación de la CA en el FGSPF (necesidad de gasto) y el 75% de sus recursos tributarios calculados en términos normativos.

[25] La dispersión de la población se mide a través del número de entidades singulares (áreas habitables) de población existente en cada territorio.

[26] La población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario se calcula ponderando la población protegida por el Sistema Nacional de Salud, dividida en siete tramos de edad, en proporción al nivel relativo de gasto sanitario per cápita de cada tramo, siguiendo la metodología desarrollada por el Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario, publicado en septiembre de 2007.

[27] Descontada la población de País Vasco y Navarra.

[28] La recaudación normativa hace referencia a los recursos obtenidos por cada CA si todas aplicasen las mismas escalas impositivas.

[29] El índice de evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) se define como la recaudación estatal, excluidos los recursos tributarios cedidos a las CCAA por IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.

De esta forma, con el FGSPF se nivela el 75% de los ingresos tributarios de las CCAA. Así, en el caso concreto de Aragón, en 2019 los ingresos por tributos cedidos "en términos normativos" ascendieron a 3.731 millones de euros. El 75% de dichos recursos (2.799 millones de euros) pasa a constituir el fondo de garantía, junto con el 75% de los recursos tributarios del resto de CCAA del régimen común. A este importe se adiciona la aportación del Estado (9.090 millones de euros) y el fondo resultante (94.421 millones de euros) se distribuye entre las CCAA en función de la "población ajustada". Este cálculo determina una transferencia a Aragón de 219 millones de euros del FGSPF para financiar los servicios públicos fundamentales.

Comunidad Autónoma	Recursos tributarios en términos normativos (capacidad tributaria)	Aportación al Fondo '75% de los Recursos tributarios 2019 +Aportación del Estado	Peso relativo de la población ajustada	Participación en el FGSPF 2019	Transferencia del FGSPF
	(1)	(2)= (1)*75%	(3)	(4)=(3)*Total (2)	(5)=(4)-(2)
Cataluña	23.483.852	17.612.889	17,10	16.144.590	-1.468.299
Galicia	6.256.152	4.692.114	6,60	6.232.008	1.539.894
Andalucía	17.056.642	12.792.482	18,68	17.634.613	4.842.131
Principado de Asturias	2.609.890	1.957.417	2,47	2.328.735	371.317
Cantabria	1.602.758	1.202.068	1,34	1.263.262	61.194
La Rioja	813.059	609.794	0,74	698.091	88.297
Región de Murcia	3.156.317	2.367.238	3,33	3.140.406	773.168
C. Valenciana	12.334.149	9.250.612	11,06	10.446.997	1.196.385
Aragón	**3.731.467**	**2.798.600**	**3,20**	**3.017.225**	**218.625**
Castilla-La Mancha	4.338.690	3.254.018	4,81	4.545.666	1.291.649
Canarias	2.316.217	1.737.163	4,97	4.688.783	2.951.620
Extremadura	1.985.488	1.489.116	2,55	2.403.517	914.401
Illes Balears	3.743.671	2.807.753	2,59	2.443.460	-364.293
Madrid	24.241.679	18.181.259	14,66	13.837.493	-4.343.767
Castilla y León	6.104.830	4.578.623	5,93	5.596.369	1.017.747
Aportación del Estado al FGSPF		9.090.068			
TOTAL (miles de euros)	**113.774.861**	**94.421.213**	**100**	**94.421.213**	**9.090.068**

En la tabla anterior se observa que los principales contribuyentes del FGSPF son Madrid (-4.344 millones de euros) y Cataluña (-1.468 millones de euros), además del Estado (9.090 millones de euros). Los principales receptores del FGSPF son Andalucía (4.842 millones de euros), seguida de Canarias (2.952 millones de euros).

El Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica 2017 señala el problema que surge con los llamados tributos cedidos "tradicionales" (gestionados directamente por las CCAA como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, tasas afectas a los servicios traspasados, y tributos sobre el juego). La AEAT no realiza un cálculo de la "recaudación normativa" en estos casos, sino que solo se actualiza la recaudación real de cada tributo en el momento de su traspaso con un índice de evolución común para todas las CCAA, lo que introduce una brecha creciente en el tiempo y diferente entre territorios entre la recaudación normativa y lo que se pretende medir[30].

[30] De la Fuente FEDEA (2016). "La liquidación de 2014 del sistema de financiación de las CCAA de régimen común: Adenda". FEDEA, Estudios sobre Economía Española nº 2016-29.

8.5. El Fondo de Suficiencia Global

Este fondo opera como recurso de cierre del sistema, asegurando que las necesidades globales de financiación de cada CA en el año base (2007) se cubren con los recursos de su capacidad tributaria y las transferencias del FGSPF y del propio Fondo de Suficiencia Global (FSG).

Tiene por finalidad asegurar la prestación de los servicios asumidos por las CCAA con independencia de su capacidad fiscal para obtener recursos tributarios. Este fondo consolida el estatus quo de las CCAA que existía con anterioridad a la aplicación del sistema, ya que garantiza que todas las CCAA reciban con el nuevo sistema "al menos" el mismo volumen de recursos que con el anterior, más los recursos adicionales que proporcionaba el nuevo modelo.

En el FSG se incluye también la financiación de las competencias "no homogéneas", es decir, aquellas que han sido asumidas solo por algunas CCAA.

El FSG no es objeto de recálculo anual. Su importe en el año base (2007) se actualiza cada año de acuerdo con la tasa de variación de los Ingresos Tributarios del Estado -ITE-(art. 20 Ley 22/2009), si bien se prevé su revisión cuando se traspasen a alguna CA nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores, cuando se hagan efectivas nuevas cesiones de impuestos o cuando el Estado varíe los tipos impositivos del IVA y de los impuestos especiales de fabricación.

Las transferencias del FGSPF y del Fondo de Suficiencia Global son recursos sujetos a liquidación y operan mediante entregas a cuenta y una liquidación definitiva final. El cálculo del FSG para 2019 se muestra a continuación:

Comunidad Autónoma/ Ciudad	Fondo de Suficiencia Global a 1/1/2018 (valor en el año base 2007) (*)	Nuevos servicios traspasados en 2019 (Valoración en el año base 2007)	Efecto variación en los tipos impositivos en 2019 (valor en el año base 2007)	Fondo de Suficiencia Global a 1/1/2019 (valor en el año base 2007)	Fondo de Suficiencia Global 2019 (actualizado 2007-2019)
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)	(5)=(4)* Var ITE 2007/2019
Cataluña	693.076	0	0	693.076	782.137
Galicia	533.817	0	0	533.817	602.413
Andalucía	448.551	0	0	448.551	506.190
Principado de Asturias	166.651	0	0	166.651	188.066
Cantabria	438.974	0	0	438.974	495.382
La Rioja	190.093	0	0	190.093	214.520
Región de Murcia	-179.881	0	0	-179.881	-202.995
C. Valenciana	-1.292.534	0	0	-1.292.534	-1.458.624
Aragón	**247.724**	**0**	**0**	**247.724**	**279.557**
Castilla-La Mancha	70.718	0	0	70.718	79.805
Canarias	66.599	0	0	66.599	75.157
Extremadura	398.573	0	0	398.573	449.789
Illes Balears	-625.930	0	0	-625.930	-706.362
Madrid	-676.435	0	0	-676.435	-763.357
Castilla y León	387.643	0	0	387.643	437.455
TOTAL CC.AA. (miles de euros)	**867.640**	**0**	**0**	**867.640**	**979.132**

(*) Incluye todas las competencias homogéneas y no homogéneas

(**) Variación ITE 2007/2019= 1,1285

8.6. Los Fondos de Convergencia

La Ley 22/2009 crea los Fondos de Convergencia Autonómica con el objetivo de aproximar las CCAA en términos de financiación por habitante ajustado y de favorecer el equilibrio económico territorial, contribuyendo a la igualdad y la equidad:

- El Fondo de Cooperación (art. 24)[31]
- El Fondo de Competitividad (art.23)[32]

Estos fondos están dotados con recursos adicionales del Estado y se distribuyen entre CCAA de acuerdo con una variedad de criterios entre los que se encuentran la renta per cápita, el crecimiento de la población, su densidad y la situación de cada Comunidad en términos de financiación por habitante ajustado.

En 2019, el Fondo de Cooperación ascendió a 2.310 millones de euros. La CA de Aragón recibió 51 millones por cumplir los requisitos de densidad y crecimiento de población.

El Fondo de Competitividad ascendió a 3.890 millones de euros en 2019. La CA de Aragón no recibió ninguna cantidad por no cumplir los requisitos. Solo 6 CCAA se beneficiaron de este fondo (Murcia, Canarias, Madrid, Cataluña, Valencia y Baleares).

8.7. Análisis comparado con otras comunidades autónomas de régimen común

En el Anexo V se incluyen los recursos obtenidos por el SFA en el ejercicio 2019 (última liquidación definitiva disponible), a competencias homogéneas y la financiación efectiva por habitante ajustado.

A partir de los datos de dicho anexo, siguiendo la metodología de los informes de FEDEA[33] referentes a la liquidación del sistema de financiación de las CCAA de régimen común, la Cámara de Cuentas ha elaborado la siguiente tabla que muestra comparativamente la financiación de las

[31] Son beneficiarias las CCAA que cumplan alguna de las siguientes condiciones (art. 24 de la Ley 22/2009):
- PIB per cápita inferior al 90% de la media de las CCAA de régimen común,
- densidad de población inferior al 50% de la media de las CCAA de régimen común,
- crecimiento de población inferior al 90% de la media de las CCAA de régimen común y densidad de población inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las CCAA de régimen común.

La dotación del fondo para 2019 es la resultante de actualizar la cifra inicial de 1.200 millones de euros por la variación del ITE entre el año 2009 y 2019.

[32] Su objetivo es promover la convergencia entre CCAA en términos de financiación por habitante ajustado, de forma que si los recursos proporcionados por el nuevo modelo fueran inferiores a la media, teniendo en cuenta la capacidad fiscal de las CCAA, vean incrementados dichos recursos (art.23 de la Ley 22/2009).
El reparto se realiza según la población ajustada relativa entre las CCAA con una financiación per cápita inferior a la media o con un índice de financiación per cápita inferior a su índice de capacidad fiscal per cápita. La dotación de este fondo se actualiza mediante la aplicación de la variación del ITE desde el año 2009.

[33] Informes relativos a la liquidación del sistema de financiación de las CCAA de régimen común de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada elaborados por Ángel de la Fuente. Para el cálculo de la tabla no se han efectuado ajustes en la recaudación normativa, excepto la incorporación de los recursos del Régimen Económico y Fiscal que percibe Canarias fuera del Sistema de Financiación Autonómica.

CCAA a competencias homogéneas por habitante ajustado en las diferentes etapas de del SFA (expresados en número índices, siendo 100 la media de las CCAA de régimen común).

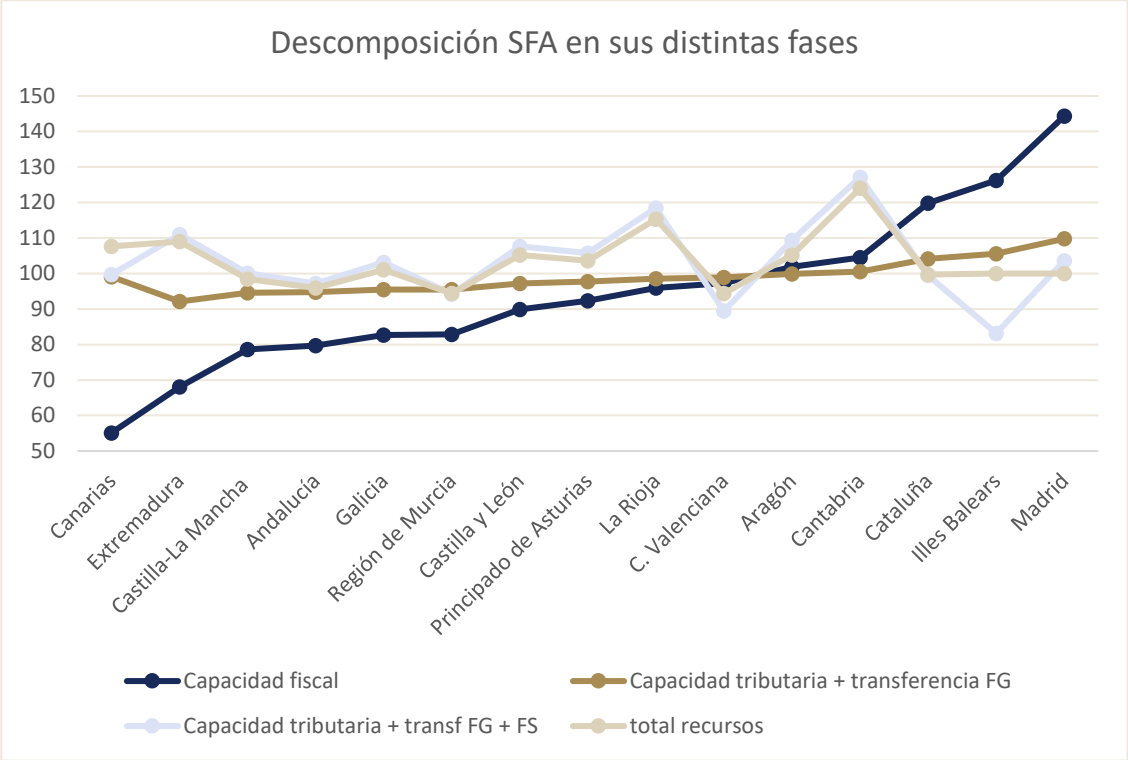
Comunidad Autónoma	Capacidad Tributaria por habitante ajustado (CT)	FGSPF (75%CT + aportación del Estado)	25% CT	FSG	Fondos convergencia	Ajuste por competencias no homogéneas	Financiación per cápita homogénea	Índice
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1+2+3+4+5)	
Cataluña	3.122	2.146	780	104	148	-357	2.822	100
Galicia	2.155	2.146	539	207	87	-119	2.860	101
Andalucía	2.076	2.146	519	62	101	-113	2.714	96
Princip. Asturias	2.405	2.146	601	173	89	-79	2.931	104
Cantabria	2.723	2.146	681	842	91	-251	3.508	124
La Rioja	2.500	2.146	625	660	80	-247	3.263	115
Región de Murcia	2.157	2.146	539	-139	137	-14	2.669	94
C. Valenciana	2.534	2.146	633	-300	264	-75	2.669	94
Aragón	2.654	2.146	664	199	36	-69	2.976	105
Castilla-La Mancha	2.049	2.146	512	38	96	-6	2.786	98
Canarias	(*) 1.436	2.146	(*) 641	34	365	-141	3.045	108
Extremadura	1.773	2.146	443	402	100	-8	3.083	109
Illes Balears	3.288	2.146	822	-620	594	-113	2.829	100
Madrid	3.760	2.146	940	-118	45	-183	2.829	100
Castilla y León	2.341	2.146	585	168	84	-7	2.976	105
MEDIA (€/habitante)	**2.605**	**2.146**	**647**	**22**	**141**	**-146**	**2.829**	**100**

(*) Se han incluido los ingresos del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

Los datos en rojo son los ajustes realizados para detraer la financiación de las competencias no homogéneas, para que los datos sean comparables.

Como se observa en la tabla, la financiación per cápita (atendiendo a la población ajustada) para competencias homogéneas es de 2.829 euros de media para el conjunto de las CCAA de régimen común. La CA de Aragón ocupa la 5º posición (empatada con Castilla-León) y recibe 2.976 euros, frente a los 2.654 euros iniciales de su capacidad tributaria inicial. El importe destinado a los servicios fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales) asciende a 2.146 euros y es el mismo para todas las CCAA, ya que se nivela con el Fondo de Garantía, como se ha explicado anteriormente. El resto de los recursos proceden del 25% de su propia capacidad tributaria "en términos normativos", del Fondo de Suficiencia y de los fondos de convergencia. Para que los datos sean comparables entre CCAA que han asumido distintas competencias, en la tabla se descuenta la parte que corresponde a la financiación de sus competencias no homogéneas (-69 euros por habitante ajustado en el caso de Aragón). Las transferencias recibidas del FGSPF y del FSG no modifican prácticamente la posición de Aragón, a diferencia de lo que ocurre en otras CCAA.

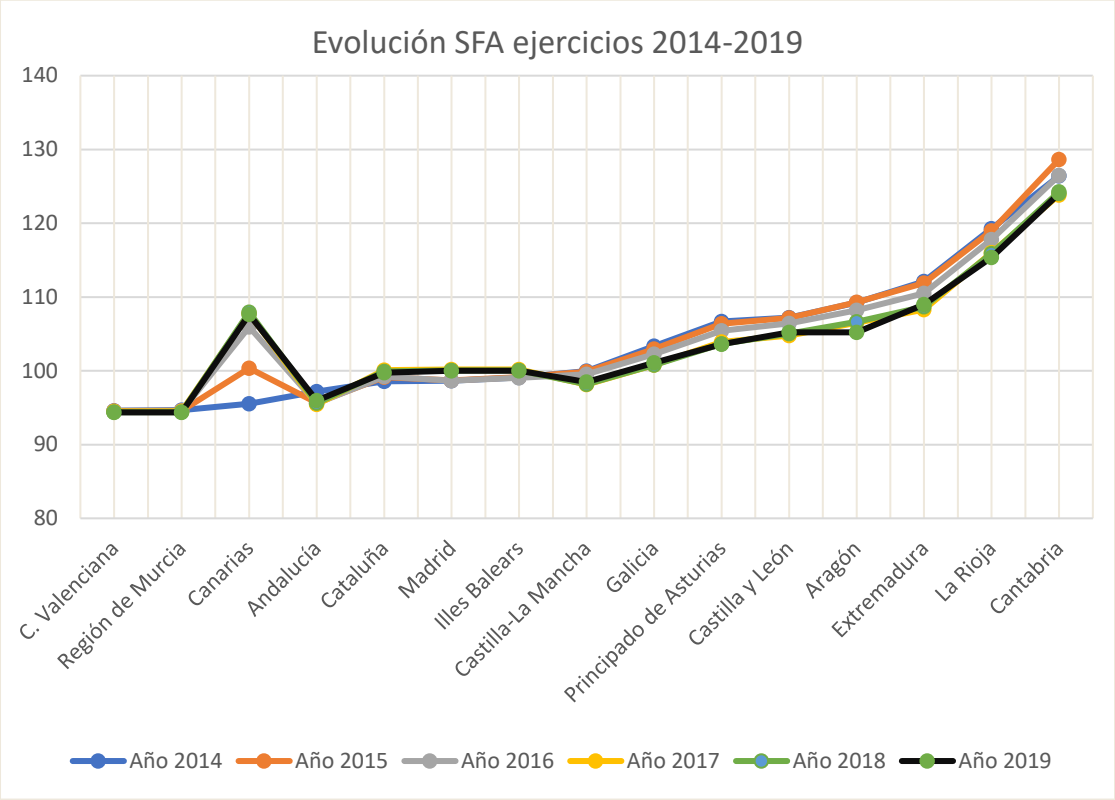
En el gráfico siguiente se muestran los ajustes del SFA de 2019 en las CCAA. El eje de abscisas está ordenado de menor a mayor capacidad fiscal por habitante ajustado, siendo el mínimo Canarias y el máximo Madrid (Aragón ocupa la 5ª posición en la capacidad fiscal inicial y mantiene la posición en los recursos finales).



La capacidad fiscal inicial por habitante ajustado se representa en la línea azul oscuro. Como hemos visto en el apartado 8.4 anterior, el FGSPF (que se nutre con el 75% de la capacidad tributaria de las CCAA y una aportación adicional del Estado) nivela los recursos financieros disponibles por las CCAA (paso de la línea azul oscuro a la marrón) para prestar los servicios fundamentales del Estado de Bienestar, garantizado a todas las CCAA un mínimo de 2.146 €/habitante ajustado (segunda columna de la tabla anterior). La posterior distribución del FSG genera importantes distorsiones en la financiación por habitante ajustado (línea azul claro), sin que los fondos de convergencia logren corregirlas (paso de la línea azul claro a la marrón claro).

El FSG (que puede ser positivo o negativo) modifica la nivelación inicial producida por el FGSPF, de forma que lo que recibe finalmente cada CCAA depende realmente de lo que obtenía con carácter previo a la reforma más una distribución de fondos adicionales; no depende, por tanto, de lo que recauda por impuestos cedidos. Los fondos de convergencia compensan en parte las pérdidas del FSG sufridas por Valencia y las Islas Baleares.

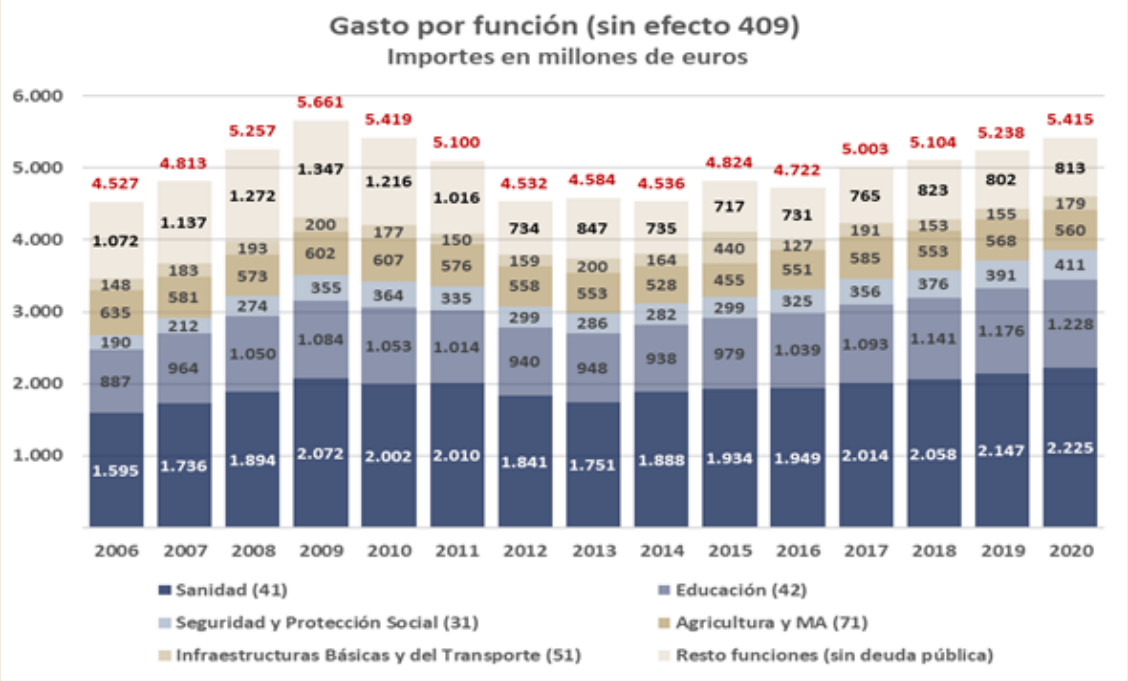
En el gráfico siguiente, se muestra la evolución en el periodo 2014-2019 (última liquidación disponible) de los recursos del SFA por habitante ajustado, a competencias homogéneas. Se expresa en número índices, siendo 100 la media de las CCAA en régimen común. La CA de Aragón mantiene la 4ª-5ª posición en el periodo analizado (por encima de la media nacional), aunque con una ligera tendencia a la baja.



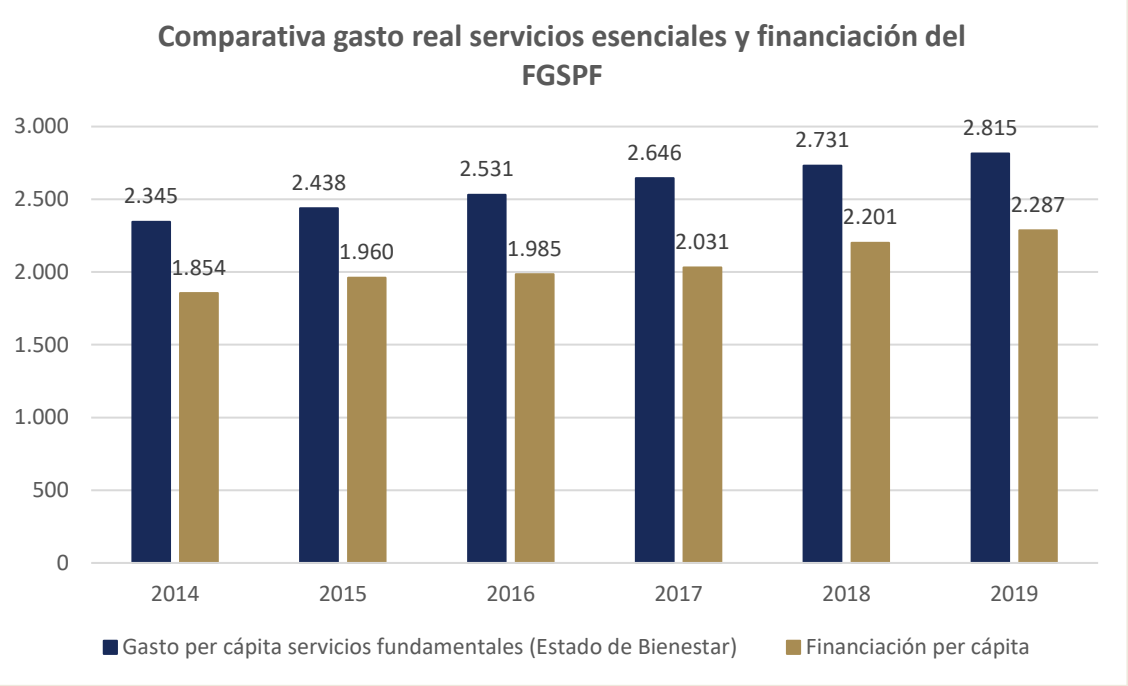
8.8. Suficiencia de los recursos del sistema para la financiación de los servicios públicos fundamentales

De la revisión del presupuesto consolidado de la CA Aragón del periodo 2016-2020, se concluye que los recursos que se obtienen del SFA para financiar los servicios esenciales del Estado del Bienestar cubren aproximadamente el 80% de los gastos reales efectivos. Por tanto, los recursos del SFA destinados a Aragón para tal fin son insuficientes. Ello obliga a buscar otras alternativas de financiación mediante tributos propios y el recurso al endeudamiento.

En el gráfico siguiente se muestra la evolución del gasto en la prestación de servicios públicos esenciales (en azul) y el resto de funciones (excluida la amortización de deuda y ajustado el efecto de la distorsión que produce la cuenta 409).



En el gráfico siguiente se muestra la evolución del "Gasto en servicios esenciales" per cápita. Para ello, se ha sumado el gasto en sanidad, educación y seguridad y promoción social (funciones 41, 42 y 31 del presupuesto) y dividido por la población real de la CA de Aragón al inicio de cada ejercicio obtenida del Padrón Municipal de Habitantes. Se muestra comparativamente con los recursos obtenidos del SFA per cápita.



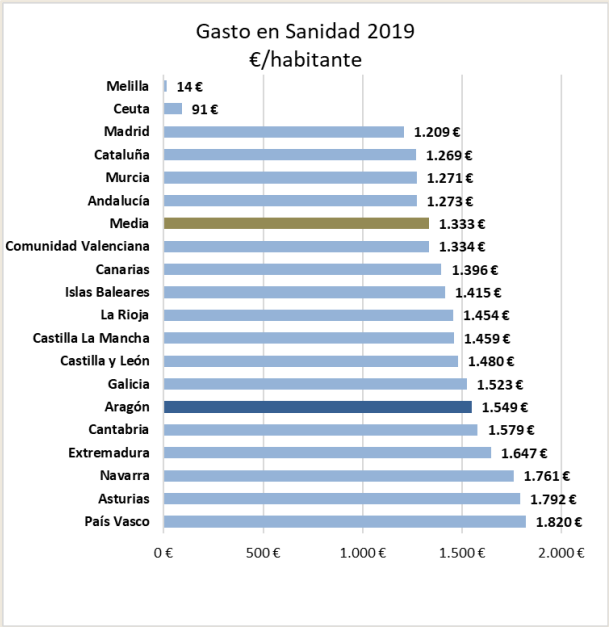
La diferencia entre la financiación obtenida del SFA para la prestación de servicios públicos esenciales cubre de media el 80% de los gastos reales efectivos, lo que supone un déficit por habitante de 530 euros en el periodo analizado (o de 500 euros por habitante ajustado). Por lo tanto, la financiación debería aumentar en un 25% respecto a la que se recibe.

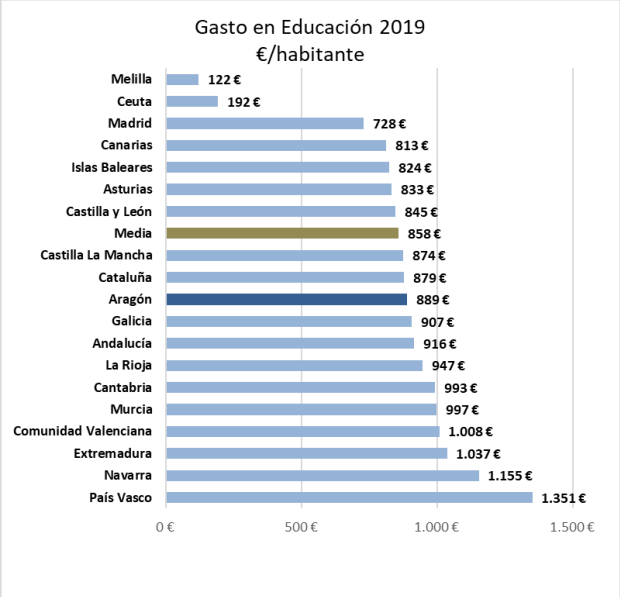
Análisis comparativo del gasto en servicios esenciales de las CCAA

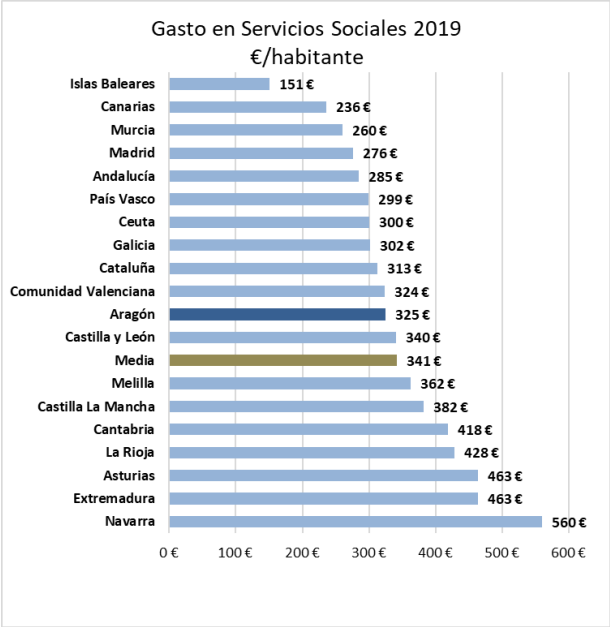
En los gráficos siguientes se muestra comparativamente el gasto de las CCAA en servicios esenciales, según los últimos datos publicados por el Ministerio de Hacienda sobre ejecución presupuestaria de las CCAA de 2019.

Los gráficos muestran la correlación entre el gasto por funciones y las variables de población, renta per cápita y dispersión. Hay que matizar, no obstante, que los resultados dependen de otros factores que no se han podido considerar:

- No todas las CCAA incluyen la misma cartera de servicios dentro de una misma función. Por ejemplo, el gasto en educación (función 42) incluye, además de la educación infantil, primaria y secundaria (servicio esencial obligatorio), la educación universitaria, que no todas las CCAA prestan con la misma intensidad. De la misma manera, en el gasto sanitario se debería comparar una cartera servicios similar.
- Para analizar adecuadamente la correlación, necesitaríamos disponer de datos más precisos. Por ejemplo, en la función de educación debería analizarse por separado el gasto por programas (primaria, secundaria, universidad…) en relación con la población específica de cada etapa. En el gasto en servicios sociales debería tenerse en cuenta la población envejecida, discapacitados…

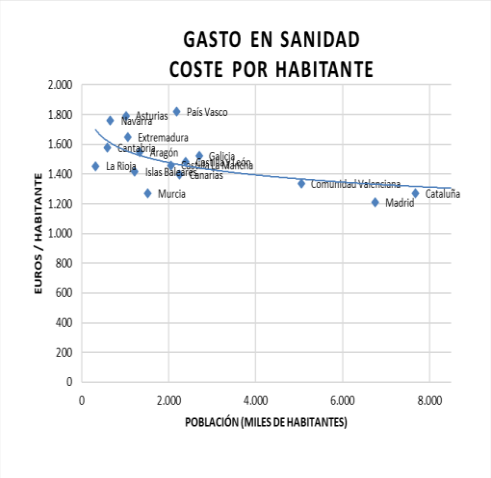


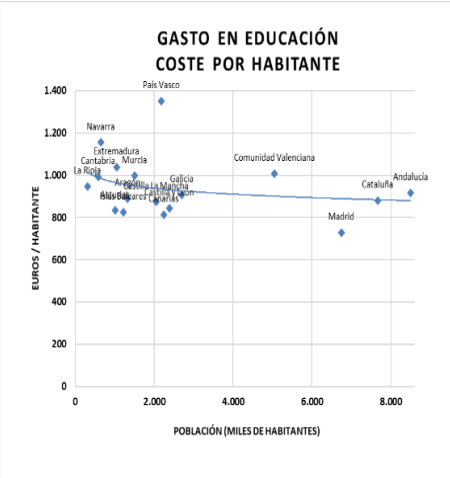




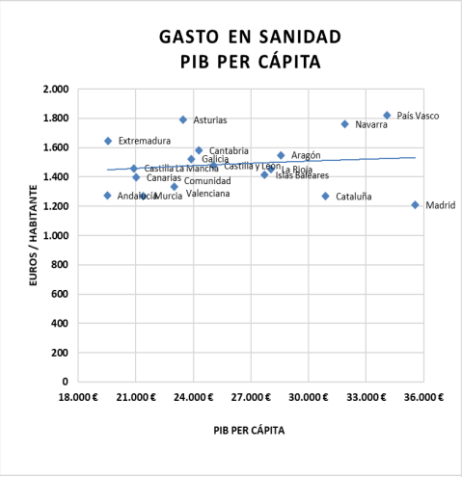
El gasto sanitario por habitante en Aragón es un 17% superior a la media (1.549 €/hab. frente a 1.333 €/hab. de media). En Educación el gasto por habitante supera en un 4% el gasto medio de las CCAA (889 €/hab. frente a 858 €/hab. de media). Sin embargo, en Servicios Sociales Aragón gasta un 5% menos que la media (325 €/hab. frente a 345 €/hab. de media).

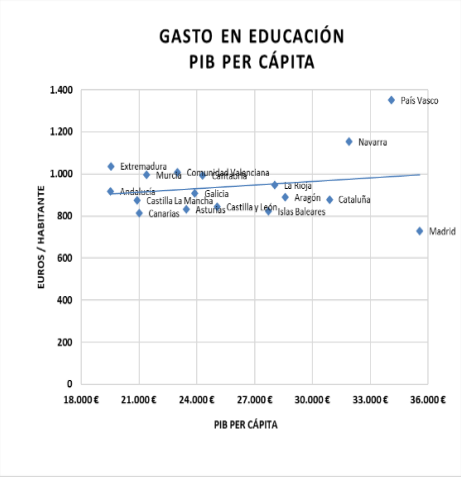
A continuación, se muestra la correlación del gasto por habitante (eje de ordenadas) y las variables de población total, PIB per cápita y densidad de población (eje de abscisas). Como es natural, el gasto por habitante es mayor conforme aumenta el PIB per cápita y decrece conforme aumenta la población y la densidad de población. Los puntos por encima de la línea reflejan un gasto superior al que les correspondería y los que se sitúan por debajo, un gasto inferior.

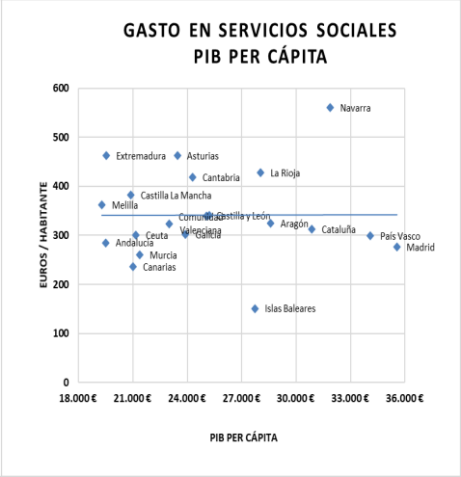

GASTO EN SANIDAD
COSTE POR HABITANTE
EUROS / HABITANTE
POBLACIÓN (MILES DE HABITANTES)

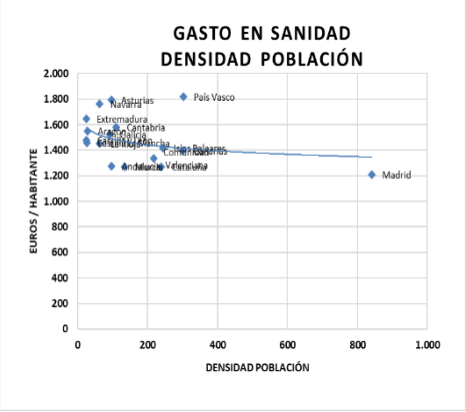

GASTO EN EDUCACIÓN
COSTE POR HABITANTE
EUROS / HABITANTE
POBLACIÓN (MILES DE HABITANTES)

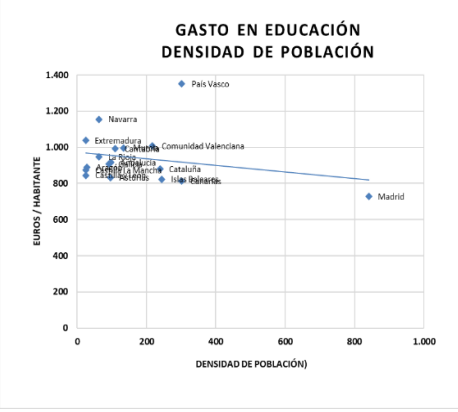
GASTO EN SERVICIOS SOCIALES
COSTE POR HABITANTE
EUROS / HABITANTE
POBLACIÓN (MILES DE HABITANTES)


GASTO EN SANIDAD
PIB PER CÁPITA
EUROS / HABITANTE
PIB PER CÁPITA


GASTO EN EDUCACIÓN
PIB PER CÁPITA
EUROS / HABITANTE
PIB PER CÁPITA


GASTO EN SERVICIOS SOCIALES
PIB PER CÁPITA
EUROS / HABITANTE
PIB PER CÁPITA


GASTO EN SANIDAD
DENSIDAD POBLACIÓN
EUROS / HABITANTE
DENSIDAD POBLACIÓN


GASTO EN EDUCACIÓN
DENSIDAD DE POBLACIÓN
EUROS / HABITANTE
DENSIDAD DE POBLACIÓN)

GASTO EN SERVICIOS SOCIALES
DENSIDAD POBLACIÓN
EUROS / HABITANTE
DENSIDAD POBLACIÓN

8.9. Principales críticas al Sistema de Financiación Autonómica

El *informe de Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (julio 2017)*[34] constata que el impacto de la grave crisis económica sobre los ingresos públicos condicionó fuertemente el cumplimiento de los objetivos de gasto asumidos por las Administraciones Públicas. En este contexto, se han puesto de relieve las limitaciones del sistema de financiación a la hora de proporcionar los ingresos necesarios para hacer frente a los gastos en competencias de las CCAA.

Los principales problemas que presenta el actual SFA, según la citada comisión de expertos, son los siguientes:

- resulta excesivamente complicado y poco transparente
- genera una distribución de la financiación por habitante ajustado desigual y que no responde a un criterio claro
- adolece de un déficit de responsabilidad fiscal por parte de las CCAA que proviene de un nivel mejorable de autonomía de ingresos y de un marco institucional que no las dota de suficiente poder de decisión individual y colegiado
- carece de un mecanismo para asegurar que se mantiene un cierto equilibrio en el reparto vertical de recursos entre administraciones.
- ausencia de mecanismos de estabilización para afrontar la merma de ingresos por crisis
- carencias de la normativa reguladora de los impuestos cedidos
- deficiencias técnicas del modelo en el cálculo de la recaudación normativa de los llamados tributos cedidos “tradicionales”, de las entregas a cuenta del sistema y del índice ITE (índice de variación de los ingresos tributarios del Estado, que determina la evolución de algunos agregados importantes del SFA).

Estas conclusiones se recogen también en el Dictamen de la Comisión Especial de estudio sobre el nuevo sistema de financiación autonómica, aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón[35]. Las propuestas formuladas en dicha Comisión para la revisión del sistema de financiación se resumen en el Anexo VIII.

[34] Creada por acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017, a propuesta de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, para diseñar un nuevo modelo de financiación fundamentado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos.

[35] BOCA 256, de 18 de junio de 2018.

Causas de las diferencias de financiación entre CCAA

El informe de la Comisión de expertos señala que las diferencias de financiación por habitante derivan de la aplicación del criterio del coste efectivo en el traspaso inicial de las competencias y del mantenimiento del *statu quo* en las posteriores revisiones del sistema[36].

No obstante, en el informe se incluyen votos particulares que consideran que debe mantenerse el criterio del coste efectivo *"en tanto no existan aproximaciones técnicas a la estimación de costes más robustas"*[37].

La doctrina también critica la utilización del "coste efectivo" como una referencia válida, así como el mantenimiento del *statu quo*, por las siguientes razones:

- Consolidación de las desigualdades históricas en la prestación de servicios en distintas CCAA, ya que si un territorio contaba con una mejor prestación de servicios en el momento del traspaso de competencias (mejores medios materiales o personales), el valor calculado sería mayor y, consiguientemente, mayores recursos asignados a su financiación[38] [39] [40].

[36] "*El funcionamiento del SFA vigente origina diferencias de financiación por habitante y por habitante ajustado entre las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía que no solo responden a las variables y ponderaciones que en el modelo persiguen captar las diferencias en las necesidades de gasto o a las capacidades fiscales. El motivo es que reflejan también la sedimentación del criterio de statu quo y del criterio de coste efectivo aplicado en el momento del traspaso de cada competencia, elementos que se deberían superar en una fase madura de la descentralización". Y añade que "tales diferencias reflejan, entre otras cosas, el efecto de las sucesivas transferencias de competencias a coste efectivo, las negociaciones políticas de cada reforma y la dinámica de cada uno de los modelos, no siempre conforme a la pretendida en su diseño".*

[37] *"No parece razonable eliminar del modelo de financiación mecanismos (como el de statu quo), que podrían incorporar estructuras de costes inherentes a las comunidades autónomas y que, hasta ahora, el indicador de necesidades de gasto no ha sido capaz de incorporar".*

[38] Carlos Monasterio Escudero: *"En primer lugar, como defecto principal, señalar que el coste efectivo pretendía medir el coste de la competencia, en una determinada Comunidad Autónoma, en el momento del traspaso. Por tanto, debido a las desigualdades en el nivel de prestación de servicios que existían en el Estado centralizado anterior, dos CC.AA. que recibían la misma competencia en el mismo ejercicio no recibían necesariamente los mismos recursos por habitante o por unidad de necesidad."*

[39] Mónica Gómez de la Torre: "*Este procedimiento tenía una limitación importante, dado que está justificado pensar que el Estado no actuaba con igual intensidad en las distintas regiones, por razones históricas o de otro tipo. Esto implica que si una región gozaba de un mejor nivel de servicios públicos que otra, en el momento de la descentralización, recibiría también una mejor valoración de los traspasos y, por tanto, de los recursos."*

[40] Julio López Laborda*: "Por un lado (y señaladamente en la determinación de las necesidades de gasto en el bloque de competencias comunes), tanto el peso que reciben las variables empleadas como la creación de fondos especiales y reglas de modulación parecen condicionados más por la necesidad de replicar un resultado previamente negociado que por razones técnicas. Adicionalmente, y a pesar del tiempo transcurrido, el coste efectivo no ha dejado de tener un peso decisivo en la cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. La razón es que, en todas las revisiones de la financiación autonómica acordadas por el CPFF, se ha impuesto la condición de que ninguna comunidad autónoma percibiera unos ingresos inferiores a los que venía obteniendo hasta entonces: la denominada garantía de mínimos o de respeto del statu quo".*

- El coste efectivo responde más a un coste "pactado" que a un coste efectivo "calculado", debido a las limitaciones de la contabilidad de la administración pública (basada en la contabilidad presupuestaria y no en la contabilidad patrimonial o en la contabilidad de costes)[41] [42] .
- Infra presupuestación previa de las competencias transferidas a las CCAA[43], lo cual generó déficits permanentes en los presupuestos autonómicos.

8.10. Ejercicio de la capacidad normativa en Aragón

Una vez garantizado por el SFA las necesidades de financiación de las CCAA de las competencias transferidas, el aumento de recursos presupuestarios puede proceder de:

- el ejercicio de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos
- la implantación de tributos propios
- la mejora en la gestión tributaria
- el endeudamiento

La capacidad normativa de la que disponen las CCAA sobre los tributos cedidos es limitada y su ejercicio, junto con el establecimiento de tributos propios, no es susceptible de generar recursos significativos. Como hemos visto, los tributos propios representan solo el 4% de los ingresos no financieros de la CA y, respecto de los tributos cedidos, la capacidad normativa de las CCAA prácticamente se limita al IRPF (ya que carecen de capacidad normativa sobre el IVA, la mayoría de los impuestos especiales y el impuesto sobre la electricidad).

[41] Mónica Gómez de la Torre: "*Como no existía una contabilidad patrimonial en la administración fue necesario utilizar, para calcular el coste efectivo, la contabilidad presupuestaria. Esto condujo, como señala el Libro Blanco (pp.28), a un coste efectivo "pactado" más que a un coste efectivo "calculado".*

[42] Carlos Monasterio Escudero "*En segundo lugar, existía un enorme problema de información asimétrica, puesto que la carencia de datos precisos sobre los servicios traspasados (se utilizaban los datos del presupuesto administrativo, pensado con finalidades de control y no de medición del coste de los programas de gasto) y, sobre todo, que la Administración Central disponía de toda la experiencia de gestión anterior y contaba con todos los datos y antecedentes del servicio a transferir, mientras que las CC.AA. receptoras disponían de mucha menor información, hacía que en la negociación para fijar el coste, una de las partes gozaba de ventajas evidentes*".

[43] Carlos Monasterio Escudero: "*En tercer lugar, existía un importante sesgo hacia la infrapresupuestación, por parte de la Administración Central, en aquellos Departamentos y servicios que en un futuro próximo iban a ser objeto de traspaso. Como los mismos créditos que se transferían a las CC.AA. receptoras eran los que se daban de baja en los Presupuestos Generales del Estado (Ministerio de Hacienda, 1982, pág. 19), la infrapresupuestación por parte de la Administración Central en el momento previo a la transferencia podría originar problemas de gestión uno o dos años, pero a cambio permitía holguras financieras permanentes desde el momento de la transferencia".*

Por lo tanto, en el caso de una caída significativa de los recursos del SFA, para mantener el mismo gasto per cápita de los servicios fundamentales, el sistema no prevé transferencias adicionales del Estado para hacer frente a estas situaciones[44]. Por ello, las CCAA más ricas y pobladas tienen una posición más ventajosa para financiar el incremento de gasto haciendo uso de su capacidad fiscal aumentando los tipos impositivos en menor medida que el resto.

La capacidad normativa sobre los tributos cedidos de la CA de Aragón se resume a continuación:

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LOS IMPUESTOS CEDIDOS TOTAL O PARCIALMENTE POR EL ESTADO A LAS CCAA			
IMPUESTO	**CESIÓN RECAUDACIÓN**	**CAPACIDAD NORMATIVA**	**GESTIÓN**
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	100%	Sí	C. Autónoma
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	100%	Sí	C. Autónoma
Impuesto sobre el Patrimonio (1)	100%	Sí	C. Autónoma / Estado (2)
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	100%	Sí	C. Autónoma / Estado (2)
Tributos sobre el Juego	100%	Sí	C. Autónoma
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	50%	Sí	Estado
Impuesto sobre el Valor Añadido	50%	No	Estado
Impuestos Especiales de Fabricación (Cerveza, vino, tabaco...)	58%	No	Estado
Impuesto sobre Hidrocarburos	58%	Sí	Estado
Impuesto sobre la Electricidad	100%	No	Estado

(1) El Impuesto de Patrimonio es un tributo cedido que actualmente no forma parte del Sistema de Financiación Autonómica y se considera un tributo propio.

(2) Las CCAA pueden gestionar estos impuestos si lo solicitan. Mientras tanto, la gestión la sigue realizando la AEAT, que mensualmente transfiere a cada Comunidad la recaudación producida en su territorio.

El ejercicio de la capacidad normativa normalmente tiene por objeto aumentar la recaudación (con el consiguiente aumento de la presión fiscal), pero también puede suponer una merma de ingresos por el establecimiento de beneficios fiscales (que reducen la carga tributaria de determinados contribuyentes en atención a sus circunstancias personales o para impulsar determinadas actividades que reporten un beneficio social).

En la CA de Aragón, el ejercicio de la capacidad tributaria con la finalidad de aumentar la recaudación se ha utilizado para incrementar la cuota autonómica del IRPF. En concreto, Aragón ha regulado en el art. 110-1 del texto refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de tributos cedidos, con efectos desde 1 de enero de 2016, un aumento de tramos y tipos aplicables en la escala autonómica del IRPF (frente a los establecidos en la escala estatal). De esta forma, la escala autonómica aplicable en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a partir de 1 de enero de 2016, es la siguiente:

[44] El efecto de las liquidaciones negativas derivadas de la crisis de 2008 se palió con un aplazamiento de la devolución al Estado para trasladar el impacto a lo largo de 20 años. La merma de ingresos y el aumento de gastos producida por la COVID se ha compensado con recursos específicos del Estado a través del Fondo COVID.

B.L Hasta €	Cuota íntegra	Resto B. L	Tipo
0	0	12.450,00	10,00%
12.450,00	1.245,00	7.750,00	12,50%
20.200,00	2.213,75	13.800,00	15,50%
34.000,00	4.352,75	16.000,00	19,00%
50.000,00	7.392,75	10.000,00	21,00%
60.000,00	9.492,75	10.000,00	22,00%
70.000,00	11.692,75	20.000,00	22,50%
90.000,00	16.192,75	40.000,00	23,50%
130.000,00	25.592,75	20.000,00	24,50%
150.000,00	30.492,75	En adelante	25,00%

El impacto estimado por la Cámara de Cuentas por la aplicación de esta medida adoptada por la CA en uso de su capacidad normativa aumentado los tramos y tipos aplicables en la escala autonómica del IRPF (fundamentalmente en las bases liquidables superiores a 60.000 euros) se sitúa en torno a 40-50 millones de euros, de una recaudación total por IRPF de 1.300 millones de euros de media en los cinco ejercicios revisados.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Aragón, en uso de su capacidad normativa, también ha establecido beneficios fiscales, que son instrumentos de política fiscal que persiguen objetivos económicos y sociales mediante exenciones, tipos reducidos, reducciones o deducciones en las cuotas tributarias, que generan incentivos o mejoras en la renta de la personas físicas y jurídicas. Por lo tanto, suponen una menor recaudación tributaria.

El estudio sobre beneficios fiscales publicado por la AIREF en julio de 2020 recoge las siguientes conclusiones:

- La creación y modificación de los beneficios fiscales debe enmarcarse en la planificación estratégica de las políticas públicas para poder evaluar la eficacia de los diferentes instrumentos en su conjunto.

  Por ello, considera que la formulación y reformas de los beneficios fiscales, al igual que el resto de las políticas públicas, debe ir acompañada de una evaluación *ex ante,* que permita aproximar los potenciales efectos de las medidas antes de su adopción, y de evaluaciones ex-post, que midan el grado de cumplimiento de los objetivos que persiguen y, siempre que sea posible, la eficiencia con la que se alcanzan.

- La AIREF recomienda mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de la administración, especialmente en aquellos beneficios estatales y autonómicos que persiguen objetivos similares, para alcanzar la máxima eficacia y eficiencia.

No se ha aportado a la Cámara de Cuentas la siguiente información requerida expresamente para esta fiscalización:

- Estudios previos a la implantación de los beneficios fiscales por la CA de Aragón en los que se recojan los objetivos que se pretendían alcanzar con dichos incentivos fiscales.
- Indicadores establecidos para la medición de la consecución de los objetivos.

- Evaluaciones posteriores llevadas a cabo para comprobar los resultados obtenidos en relación con la metas propuestas y decisiones adoptadas en el caso de desviaciones respecto de las previsiones iniciales.
- Análisis comparativo con otras CCAA sobre los resultados obtenidos en la consecución de los objetivos con beneficios fiscales similares.

El detalle de los beneficios fiscales regulados por la CA de Aragón se recoge anualmente en la memoria que acompaña a la Ley de Presupuestos de la CA. Se incluye también una estimación de la pérdida de ingresos derivados de dichos beneficios. En la actualidad existe un grupo de trabajo en el seno del Consejo de Política fiscal y Financiera para consensuar la metodología de estimación de los beneficios fiscales.

En la tabla siguiente se recoge el impacto recaudatorio neto del ejercicio de competencias normativas de la CA de Aragón en cada uno de los tributos. Muestra la diferencia entre la capacidad tributaria "en términos normativos" y la recaudación efectiva (se muestra en azul el aumento de la presión fiscal y, en rojo, la disminución de la presión fiscal).

AUMENTO O DISMINUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN						
Concepto	**Año 2014**	**Año 2015**	**Año 2016**	**Año 2017**	**Año 2018**	**Año 2019**
Impuesto sobre el Patrimonio	0	0	3.542	7.655	15.879	14.241
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD	26.541	27.533	56.736	60.395	71.825	69.340
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	-48.783	-60.227	-56.952	-53.090	-130.733	-190.115
Tributos sobre el juego	-6.753	-7.293	-7.527	-7.587	-7.921	15.435
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	-6.524	-10.963	-10.843	-10.795	-5.390	-5.371
TOTAL (miles de euros)	**-35.519**	**-50.950**	**-15.044**	**-3.422**	**-56.340**	**-96.470**

Fuente: *Informes Inspección General de Servicios del Ministerio de Hacienda.*

La merma de ingresos que se produce en el impuesto de sucesiones y donaciones a partir de 2018 se debe fundamentalmente a la modificación del mínimo exento para el pago del impuesto de sucesiones y donaciones en el caso de herederos directos (cónyuge, ascendientes y descendientes), que pasa de 150.000 euros a 500.000 euros y se elimina el requisito del patrimonio preexistente inferior a 402.678,11 euros[45] .

En el anexo VI se muestra el detalle del efecto tributario de los beneficios fiscales implantados por la CA de Aragón en el IRPF, ITPYAJD y Sucesiones y Donaciones según las dos últimas liquidaciones disponibles a la fecha de los trabajos de fiscalización. Destacamos los datos más significativos:

- En primer lugar, llama la atención la existencia de medidas a las que se acogen menos de 10 contribuyentes en todos los impuestos revisados.
- En el IRPF, solo el 8% de las autoliquidaciones han aplicado alguna deducción autonómica (aproximadamente 55.000 declaraciones de unas 700.000 presentadas).

[45] Ley 10/2018, de 6 de septiembre, de medidas relativas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (BOA de 20/9/2018).

El beneficio fiscal más extendido es de mayores de 70 años. En 2018 y 2019, cerca de 40.000 declaraciones obtuvieron una deducción media de 77 euros, lo que supuso un menor ingreso en el presupuesto autonómico de casi 3 millones de euros en cada ejercicio.

El siguiente en importancia fue la deducción por gastos de guardería. Se acogieron cerca de 10.000 contribuyentes con una deducción media de 100 euros y un efecto anual en los ingresos autonómicos de casi 1 millón de euros.

- En el ITPYAJD, el 18% de las autoliquidaciones se acogieron a alguna bonificación autonómica (aproximadamente 24.000 declaraciones de las 135.000 presentadas).

  El beneficio fiscal más extendido es la modificación de tipos de gravamen para determinados bienes muebles (99%) con una deducción media de 16 euros y un efecto fiscal de 350.000 euros en los ejercicios 2018 y 2019.

  Sin embargo, el beneficio fiscal con un mayor impacto fiscal fue el previsto para determinadas operaciones inmobiliarias (entre 500.000 y 800.000 euros). En 2018 y 2019 solo se acogieron 130 y 100 autoliquidaciones, respectivamente, con una bonificación media de 4.000 y 8.000 euros.

- En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, hay que señalar que el 72% de las liquidaciones presentadas han aplicado la deducción de 500.000 euros prevista para el cónyuge y descendientes y ascendientes de la persona fallecida, con un efecto tributario de merma de ingresos de 107 millones en 2018 y 164 millones de euros en 2019.

  También es significativa la deducción en las donaciones a favor del cónyuge e hijos del donante (cerca de 5.000 autoliquidaciones cada año) con un efecto fiscal de casi 8 millones de euros en los ejercicios revisados.

  Las bonificaciones medias más cuantiosas son las previstas por adquisición mortis causa de personas con discapacidad, menores de edad y adquisición de empresa familiar, aunque la media es muy variable dependiendo de la valoración de la herencia.

9. LOS INGRESOS DE CONFERENCIAS SECTORIALES

9.1. Delimitación

El resto de los ingresos no financieros procedentes del Estado representan aproximadamente el 4% de los ingresos totales. En el periodo analizado, se han ingresado unos 200 millones de media anual, excepto en 2020 que se han recibido 453 millones adicionales de Fondos COVID.

PRESUPUESTO DE INGRESOS "CONSOLIDADO"						
Código financiador	**Tipo de ingresos**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
	OTROS RECURSOS RECIBIDOS DE LA AGE	**63**	**72**	**83**	**93**	**538**
91	Fondo COVID	-	-	-	-	453
32	FITE	30	22	38	30	30
37	Programas de asistencia social (0,7% IRPF)	-	9	9	9	9
33 a 39	Conferencias sectoriales	33	41	36	55	45
39	*C.S. VIVIENDA*	*10*	*13*	*12*	*14*	*14*
34	*C.S. DE AGRICULTURA*	*6*	*9*	*3*	*9*	*8*
39	*C.S EDUCACIÓN*	*7*	*7*	*4*	*2*	*11*
35	*C.S. SERVICIOS SOCIALES*	*2*	*4*	*4*	*4*	*4*
36	*C.S. MEDIO AMBIENTE*	*2*	*3*	*3*	*4*	*3*
	Resto CCSS (Igualdad, Violencia género…)	8	5	10	23	6
	RECURSOS DE OOAA Y ENTES DEP. DEL ESTADO	**90**	**93**	**106**	**113**	**107**
33	C.S. EMPLEO (INEM)	49	51	60	65	59
35	C.S. SERVICIOS SOCIALES (IMSERSO- Dependencia)	31	32	36	39	39
91003	Convenio control IT (TGSS)	8	7	7	7	8
	Otras subvenciones del Estado	2	3	3	2	2
	TOTAL INGRESOS DEL ESTADO (millones de euros)	**153**	**165**	**189**	**207**	**645**

En el presupuesto de ingresos, los recursos se clasifican por Capítulos, Artículos, Conceptos y Subconceptos y, además, se identifican mediante un campo en la aplicación presupuestaria denominado "Fondo Financiador". El Fondo Financiador es un código que identifica la procedencia de los recursos permitiendo el seguimiento de los fondos finalistas, al ser un componente tanto de las aplicaciones presupuestarias de gastos como de ingresos.

Existen 109 fondos financiadores que recogen recursos procedentes de la Administración del Estado (AGE y entidades dependientes), cuyo importe global en el periodo revisado 2016-2020 asciende a 1.359 millones de euros (ver Anexo VII).

La Cámara de Cuentas ha analizado un total de 49 códigos financiadores que representan el 50 % del importe global. Como se ha señalado anteriormente, no se han seleccionado aquellos códigos que han sido fiscalizados en informes específicos (FITE, Miner, Dependencia, Fondo Covid).

Las pruebas en detalle sobre ingresos y gastos relativos a las Conferencias Sectoriales se han realizado en los departamentos cuyo volumen es más significativo:

Conferencia Sectorial Revisada	Órgano Gestor	Códigos financiadores revisados
C.S. Empleo y Asuntos Laborales	INAEM	33005, 33004, 33003 Y 33002
C.S. Educación	Departamento de Educación, Cultura y Deporte	39042, 39047, 39059, 39062, 39107, 39108, 39112, 39119, 39121, 39122, 39123, 39124, 39125, 39126, 39140
C.S. Vivienda, Urbanismo y Suelo	Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda	39117, 39047, 39127
C.S. Agricultura y Desarrollo Rural	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	34006, 34011, 34015, 34016, 34017, 34021, 34039, 34023, 34026, 34039, 34049, 34056, 34063, 34065, 36006, 36008, 36013, 36014 y PDR (34004, 34007, 34031, 34045, 34046, 34047, 34059, 34061, 34062, 36001, 36004)

La Cámara de Cuentas ha comprobado los siguientes aspectos:

- Adecuación de la presupuestación de los ingresos de las Conferencias Sectoriales y grado de realización de los ingresos para el periodo 2016-2020.
- Corrección de la utilización del código financiador correspondiente y del cálculo de las desviaciones de financiación.
- Aplicación de los ingresos a su finalidad según el cronograma acordado, las causas de las desviaciones y la pérdida de fondos por inejecución.
- Para ello se han analizado los importes asignados por la AGE, los remanentes no gastados, los derechos reconocidos, los reintegros de las subvenciones por los beneficiarios y los importes de las devoluciones al Estado, así como el seguimiento y control de las fuentes de financiación con carácter finalista realizado por la Comunidad Autónoma.
- Finalmente, mediante la selección de una muestra de gastos del ejercicio 2020, se ha comprobado la veracidad de las liquidaciones periódicas presentadas al Estado sobre aplicación de los fondos y el cumplimiento de las condiciones acordadas en las Conferencias Sectoriales.

Principales conclusiones del estudio de la AIREF sobre subvenciones del Estado

El informe de la AIREF "Evaluación de estrategia y procedimiento de las subvenciones" (año 2018) se centra en las subvenciones públicas del Estado y analiza los mecanismos de coordinación interadministrativa y su eficacia en la definición de las políticas públicas.

Respecto de las Conferencias Sectoriales, las principales conclusiones fueron las siguientes:

- Las conferencias sectoriales son el principal mecanismo de coordinación interadministrativa, pero presentan características muy heterogéneas. En general, tienen un enfoque centralista y una visión parcial de las políticas públicas que, en muchos casos, se limita al reparto de fondos de la Administración Central a las CCAA.

- En la práctica, las conferencias sectoriales no actúan como órgano de referencia sectorial, ni participan en el diseño de las políticas públicas de su sector de actividad ni tienen una visión integral. Además, existe una fuerte tensión competencial entre los diferentes niveles de administración, siendo especialmente importante entre el Estado y las CCAA.
- Las conferencias sectoriales no desempeñan el papel coordinador que normativamente tienen asignado. Por un lado, hay poca participación en la planificación estratégica, en el diseño de las políticas públicas y de los planes estratégicos de subvenciones[46] y, por otro, no favorecen la coordinación horizontal entre CCAA.
- En cuanto a su funcionamiento: existe un elevado número de conferencias sectoriales, muchas de ellas sin actividad; las que están activas se reúnen solo una o dos veces al año; el funcionamiento es desigual por áreas sectoriales, y el marco institucional de cooperación no dispone de procedimientos detallados de funcionamiento.
- En las reuniones predomina el carácter político frente al debate técnico. Esto se refleja en los debates y en la poca asistencia de especialistas en el ámbito sectorial correspondiente.
- Respecto de la dirección, ordenación e impulso de los trabajos, la iniciativa corresponde a la AGE, que tiene un papel preponderante respecto a las administraciones territoriales. La AGE tiene un papel principal en la conferencia sectorial: el ministro competente por razón de la materia es su presidente y es el encargado de convocar las reuniones y de fijar el orden del día. La administración territorial tiene un papel secundario en la definición de los temas a tratar y en general en el desarrollo de la conferencia. Este mayor peso de la AGE no favorece el rol de la conferencia sectorial como foro de coordinación horizontal entre CCAA.
- En aquellas áreas en las que se reparten fondos, la mayoría de las veces el reparto carece de criterios objetivos, públicos y revisables de asignación. En muchas ocasiones, el ámbito de acción está fragmentado y, en lugar de la colaboración multilateral, se tiende a la colaboración bilateral entre AGE y CA (mediante las figuras del convenio de colaboración o el contrato-programa).
- Carencia generalizada de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación ex post. La definición de indicadores de los Planes Estratégicos de Subvenciones es claramente deficitaria. En general, son indicadores de ejecución presupuestaria o de procedimiento (número de convocatorias, de solicitantes, de beneficiarios, de congresos, de publicaciones...), pero no se incluyen indicadores que permitan medir la consecución de objetivos, probablemente porque tampoco aparecen definidos con claridad sino en términos muy imprecisos.

En el estudio de la AIREF se analizó específicamente la conferencia sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo, con los siguientes hallazgos:

[46] Los planes estratégicos de subvenciones del Estado son muy recientes (2017).

- El Plan Estatal de Vivienda es resultado de un proceso participativo en el que intervienen las CCAA de forma bilateral sin que sea sometido a discusión conjunta en la conferencia sectorial. Hay una falta de debate sobre otros aspectos de la política de vivienda, más allá del reparto de fondos.
- Los criterios de distribución territorial de los fondos se desconocen y permanecen fijos desde 1992, a pesar de la diferente evolución de la población y otras variables relacionadas con esta política pública en las CCAA.

Finalmente, las principales recomendaciones del estudio fueron:

- Elaborar la planificación estratégica conjuntamente.
- Definir mapas competenciales, agendas compartidas y objetivos comunes.
- Disponer de sistemas de información interoperables, integrados y homogéneos.
- Promover observatorios conjuntos para medir el impacto de las líneas de subvenciones

9.2. Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales

En la tabla siguiente se resume la ejecución presupuestaria del INAEM en el periodo analizado 2016-2020 de los ingresos procedentes de la CS de Empleo y Asuntos Laborales:

Presupuesto de ingresos INAEM	2016	2017	2018	2019	2020
Previsión Inicial	32.259.027	47.517.354	48.494.341	48.494.341	67.045.858
Modificaciones	17.569.059	9.414.139	15.358.500	21.088.821	364.852
Previsiones Definitivas	49.828.086	56.931.494	63.852.841	69.583.162	67.410.710
Devoluciones	-58.110	-5.095.585	-3.001.267	-3.791.660	-4.640.077
DRN (en euros)	**50.675.344**	**53.164.960**	**62.017.646**	**68.101.141**	**60.395.298**
% ejecución	**102%**	**93%**	**97%**	**98%**	**90%**

La ejecución de dichos fondos (ORN) y los reintegros y devoluciones al Estado por inejecución se resume a continuación:

	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Total
Subvención aprobada en CS	**49.734.188**	**56.813.235**	**63.179.214**	**68.909.535**	**63.184.531**	**301.820.703**
Reintegros gastados	43.941	129.736	-	-	-	173.677
Reintegros a utilizar no gastados	150.104	82.496	211.656	1.649.471	303.130	2.396.856
Reintegros obtenidos no utilizables	387.543	809.876	1.428.784	-	1.627.260	4.253.463
Remanente no comprometido	1.658.155	230.429	1.521.408	2.644.466	1.486.361	7.540.819
IMPORTE NO GASTADO DE LA SUBVENCIÓN	**2.195.802**	**1.122.802**	**3.161.848**	**4.293.937**	**3.416.751**	**14.191.139**
% NO EJECUTADO	**4,42%**	**1,98%**	**5,00%**	**6,23%**	**5,41%**	**4,70%**
DRN (*)	50.315.776	57.835.344	64.819.653	70.559.006	65.114.920	308.644.700
Gasto ORN (financiación afectada)	43.323.499	49.771.906	50.818.345	56.940.261	45.686.370	246.540.381
Gasto ORN (financiado fondos propios)	4.796.476	6.209.137	9.615.697	9.324.809	7.156.640	37.102.758
Gasto justificado en Fase D	-	731.500	1.223.764	-	8.855.159	10.810.423
IMPORTE NO GASTADO Y DEVUELTO (EN EUROS)	**2.195.802**	**1.122.802**	**3.161.848**	**4.293.937**	**3.416.751**	**14.191.139**

(*) La diferencia entre el importe de los DRN de los dos cuadros se debe a que los importes no gastados y los reintegros por devolución de subvenciones se devuelven y contabilizan en un ejercicio posterior al de su procedencia. Otras diferencias no significativas se deben a que solo figuran los códigos financiadores más representativos (33002, 33003, 33004 y 33005).

Como se desprende del cuadro anterior, en el periodo 2016-2020 se asignaron a la CA de Aragón un total de 301,8 millones de euros, de los que se devolvieron aproximadamente el 4,70% (14,2 millones de euros), por no comprometerse el gasto o no comprometer los reintegros obtenidos utilizables. Conviene señalar que a partir de 2017 se permite justificar el gasto en fase D.

Hasta 2019, la distribución de los fondos entre CCAA se realizaba en función de su importancia relativa (entre el 30% y el 50%, según el ejercicio) y, el resto, en función del grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Anual de Política de Empleo del año anterior.

A partir de 2019 se garantiza a todas las CCAA el 95% de los fondos asignados en 2018, en 2020 el 90% de lo asignado en 2019 y, en 2021, el 85% de lo asignado en 2020. La cantidad restante se asignará en función del grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Anual de Política de Empleo del año anterior y de otras variables (plantilla con discapacidad en Centros Especiales de Empleo, personas inscritas como demandantes de empleo y personas ocupadas).

De la revisión efectuada sobre una muestra de expedientes se obtienen las siguientes conclusiones que explican las dificultades de la gestión presupuestaria de los ingresos procedentes de las Conferencias Sectoriales:

1. Estimación de la previsión de ingresos:

En el momento de elaborar el presupuesto del INAEM se desconoce la cuantía que la AGE va a destinar a las políticas activas de empleo en su presupuesto anual. A partir de 2019 se han determinado unos criterios objetivos estables de manera parcial (los porcentajes mencionados anteriormente del 95%, 90% y 85% del año anterior), pero la decisión del importe definitivo se adopta con el ejercicio presupuestario en curso. Por ello, la previsión de ingresos se realiza bajo el principio de prudencia en función de lo percibido en el ejercicio anterior.

2. Dificultades en la gestión:

La falta de una senda financiera plurianual incide en la planificación estratégica y económico-presupuestaria de sus programas de políticas activas de empleo y de formación para el empleo.

Debido a la tardía asignación y recepción de los fondos, el INAEM ha de prever la cobertura de las necesidades de financiación con fondos propios de la CA de Aragón para el desarrollo eficaz de las políticas, dado que muchos programas no pueden demorarse hasta el segundo o tercer trimestre del año en que se conoce la distribución de los fondos.

Esta forma de operar no supone una pérdida de recursos ya que la justificación al Ministerio es válida independientemente del código financiador de imputación, pero sí que plantea dificultades de gestión y de control de los gastos con financiación afectada, con el consiguiente efecto en el cálculo de las desviaciones de financiación en resultado presupuestario y en el remanente de tesorería.

3. Utilización de los remanentes de tesorería:

Para evitar el efecto adverso en el cálculo del déficit de la CA que tienen las ampliaciones de créditos financiadas con remanente de tesorería, la Dirección General de Presupuestos no autoriza la incorporación de los remanentes de tesorería por gastos afectados, lo cual deja sin utilidad el seguimiento contable de las desviaciones de financiación.

4. Incorrecciones de la información de la Cuenta General sobre desviaciones de financiación

No se ha podido conciliar la información sobre desviaciones de financiación que figura en la CG 2019 con la de inicio de la CG 2020 ni con la información remitida por la Intervención General. Las diferencias se muestran a continuación:

CÓDIGO	INFORMACIÓN CG 2019	INFORMACIÓN CG 2020		INFORMACIÓN INTERVENCIÓN GENERAL
	Desviación financiación acumulada a 31.12.2019	Desviación financiación acumulada a 31.12.2019	Desviación financiación acumulada a 31.12.2020	Desviación financiación acumulada a 31.12.2020
33002	896.803	445.510	2.965	1.477.049
33004	1.996.815	8.468.687	23.451.943	52.832.021
33005	5.089.555	-2.820.646	-10.041.955	4.663.576
33010	-	227.578	-	No solicitada
39008	-	-	-33.322	No solicitada
39071	80.950	-31.149	-29.061	No solicitada
39135	-	-	100.000	No solicitada
33003	-	-	-	467.253

9.3. Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo

En la tabla siguiente se resume la ejecución presupuestaria del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda en el periodo 2016-2020 de los ingresos procedentes de la CS de Vivienda, Urbanismo y Suelo para los códigos señalados en el apartado 9.1 anterior:

Presupuesto	2016	2017	2018	2019	2020
Previsión Inicial	13.170.040	13.170.040	13.170.040	13.170.040	13.832.000
Modificaciones	803.323	-	129.960	12.910.084	3.249.510
Previsiones Definitivas	13.973.363	13.170.040	13.300.000	26.080.124	17.081.510
Devoluciones	1.218.871	-	106.857	-	-
DRN en euros (*)	**9.614.184**	**13.186.529**	**12.440.874**	**13.936.343**	**13.841.712**
% ejecución	**69%**	**100%**	**94%**	**53%**	**81%**

Nota (*): *En 2016 hay una diferencia de 1.269 miles de euros porque se contabilizan devoluciones de planes de vivienda anteriores.*

La ejecución de dichos fondos (ORN) y los reintegros y devoluciones al Estado por inejecución se resume a continuación:

Plan de vivienda 2014-2016 (prorrogado en 2017):

	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018-2020	Total
Subvención Aprobada	**6.346.000**	**11.080.040**	**13.170.040**	**13.170.040**	**-**	**43.766.120**
Remanente no comprometido	3.286.392	874.195	642.333	-	-	4.802.920
Anulación de compromisos de ejerc. anteriores	-	-	1.808.815	-	-	1.808.815
Importe no gastado de la subvención	**3.286.392**	**874.195**	**2.451.148**	**0**	**0**	**6.611.735**
% no ejecutado	**51,79%**	**7,89%**	**18,61%**	**0,00%**	**0,00%**	**15,11%**
Derechos reconocidos (*)	6.346.000	6.919.453	10.833.056	13.179.690	387.713	37.665.911
Gasto ORN (con código CS)	-	9.488.330	11.966.963	13.218.588	-	34.673.881
Gasto ORN (con código fondos propios)	-	-	267.817	-	-	267.817
Diferencia de financiación (en euros)	6.346.000	-2.568.877	-1.401.724	-38.898	387.713	2.724.213

(*) Incluye los reintegros contabilizados. La diferencia con el cuadro anterior obedece a que en el año 2016 y siguientes se efectuaron devoluciones por importe de 1.269 miles de euros (fundamentalmente en 2016 por 1.218 miles de euros), que no se ha incluido en el análisis al corresponder a devoluciones de planes de vivienda anteriores a 2014 ya finalizados.

El plan de vivienda 2014-2016 (prórroga 2017) asignó fondos a la CA de Aragón por importe de 43.766.120 euros. Se ha devuelto un total de 6.611.735 euros, fundamentalmente por no comprometer el gasto en los plazos establecidos por la CS.

Este plan está todavía pendiente de liquidación definitiva. En el ejercicio 2017 se reintegraron al Ministerio de Fomento 106.857 euros por fondos no comprometidos. En la comisión bilateral de seguimiento celebrada el 3 de octubre de 2019 se determina un saldo a favor del Ministerio de Fomento 1.876.640,20 euros por falta de justificación por la CA de Aragón. La diferencia aproximadamente 700 miles de euros no está justificada, por lo que deberá ser objeto de devolución.

En resumen, de los 43,76 millones de euros asignados no se ha ejecutado aproximadamente el 20% (8.756.399 de euros).

Plan de vivienda 2018-2021:

	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Total
Subvención Aprobada	**13.300.000**	**13.566.000**	**13.832.000**	**40.698.000**
Remanente no comprometido	785.876	-	-	785.876
Importe no gastado de la subvención	**785.876**	**-**	**-**	**785.876**
% no ejecutado	**5,91%**	**0,00%**	**0,00%**	**1,93%**
Derechos reconocidos	12.514.124	13.566.000	13.832.000	39.912.124
Gasto ORN (con código CS)	-	22.829.313	3.680.080	26.509.393
Gasto ORN (con código fondos propios)	-	-	-	-
Desviaciones (gasto pendiente de ejecutar a 31 de 12/2020)	12.514.124	-9.263.313	10.151.920	13.402.731

Este plan está actualmente en vigor y no se puede determinar los importes ejecutados y no ejecutados hasta su liquidación definitiva.

Como se ha indicado anteriormente, el porcentaje de reparto de los fondos se fijó en 1992 y no se ha modificado desde entonces, a pesar de la diferente evolución de la población y de las necesidades de vivienda entre CCAA. A la CA de Aragón se le asignó un 3,8% del total.

Los principales problemas señalados por el departamento gestor de estos fondos finalistas son:

- La escasez de personal en las unidades administrativas para atender el elevado número de solicitudes presentadas. Además, los programas informáticos desarrollados ad-hoc tienen limitaciones que dificultan la gestión.
- La normativa en materia de subvenciones determina que los procedimientos de concesión y pago de las subvenciones se alarguen y no se adapten a la inmediatez de las necesidades que se deben satisfacer (por ejemplo, en el caso de ayudas al alquiler en casos de desahucio). Además, la concesión de anticipos también es muy restrictiva.
- Las reuniones de la Conferencia Sectorial de Vivienda no tienen un calendario predeterminado, lo que dificulta la presupuestación de los fondos. Por otro lado, la prohibición de incorporar los remanentes de tesorería con financiación afectada dificulta la completa ejecución de los fondos recibidos.

  Durante la ejecución del plan de viviendas 2014-2016 (prorrogado en 2017), al no permitirse la incorporación de remanentes por gastos afectados y al no disponer el departamento de recursos propios suficientes para financiar el plan, la parte no ejecutada tuvo que reintegrarse al Tesoro (el 20% del total asignado). No obstante, a partir de 2019 la Dirección General de Presupuestos ha comenzado a autorizar la incorporación de los remanentes de tesorería por gastos afectados procedentes del Estado, si bien no se permite la incorporación de remanentes de fondos propios cofinanciadores.

9.4. Conferencia Sectorial de Educación

En la tabla siguiente se resume la ejecución presupuestaria del Departamento de Educación, Cultura y Deporte en el periodo 2016-2020 de los ingresos procedentes de la CS de Educación (códigos específicos de financiación indicados en el apartado 9.1):

Presupuesto	2016	2017	2018	2019	2020
Previsión Inicial		6.268.352	109.481	109.481	45.000
Modificaciones	9.937.321	6.853.646	32.721	1.313.554	2.074.703
Previsiones Definitivas	9.937.321	13.121.998	142.202	1.423.035	2.119.703
Devoluciones	115.403	58.625	97.770	1.673.522	1.013.127
DRN en euros (*)	**11.662.114**	**12.382.708**	**3.595.427**	**2.086.171**	**10.940.460**
% ejecución	**117%**	**94%**	**2528%**	**147%**	**516%**

(*) Se incluyen los préstamos por importe de 4.968.660 en 2016 y 5.553.205 en 2017 del Ministerio de Educación y Cultura, destinados a financiar los nuevos itinerarios de la ESO y la Formación profesional.

La ejecución de dichos fondos (ORN) y los reintegros y devoluciones al Estado por inejecución se resume a continuación:

	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Total
Subvención Aprobada	**11.777.517**	**12.921.218**	**3.693.197**	**3.759.692**	**11.953.587**	**44.105.212**
Remanente no comprometido	1.244.054	479.886	997.087	-	-	2.721.027
Importe no gastado de la subvención	**1.244.054**	**479.886**	**997.087**	**-**	**-**	**2.721.027**
% no ejecutado	**10,56%**	**3,71%**	**27,00%**	**0,00%**	**0,00%**	**6,17%**
Derechos reconocidos (*)	11.777.517	12.921.218	3.693.197	3.759.692	11.953.587	44.105.212
Gasto ORN (con código CS)	9.937.321	12.951.643	32.721	1.380.138	3.166.274	27.468.097
Gasto ORN (con código fondos propios)	-	-	-	2.285.703	-	2.285.703
Importe no gastado y devuelto	1.244.054	479.886	997.087	-	-	2.721.027
Desviaciones (gasto pendiente de ejecutar a 31 de 12/2020)	596.143	-510.311	2.663.389	93.851	8.787.313	11.630.385

(*) Las diferencias entre los derechos reconocidos de ambos cuadros son las devoluciones de ingresos.

Como se desprende del cuadro anterior, en el periodo 2016-2020 se asignaron a la CA de Aragón un total de 44,1 millones de euros, de los que no se ha ejecutado el 6,17% (2,7 millones de euros), por no comprometerse el gasto en los plazos establecidos por la conferencia sectorial.

Los criterios de reparto entre CCAA de los fondos de la CS varían en función del programa financiado. Se utilizan diferentes variables como: la tasa de riesgo de pobreza, número de alumnos matriculados en Educación Primaria y en Educación Secundaria, número de alumnos en ciclos formativos y estimación de coste por alumno.

De la revisión efectuada sobre una muestra de expedientes se obtienen las mismas conclusiones que en los apartados anteriores:

1. Dificultades en la gestión presupuestaria de los fondos:

Se observan importantes desviaciones entre la previsión inicial del presupuesto y los derechos reconocidos durante el ejercicio. Según indica el departamento, la presupuestación de los ingresos debe estar respaldada por una resolución del Ministerio (que se aprueba normalmente en los últimos meses del año). La tardía incorporación al presupuesto de los ingresos y la imposibilidad de incorporar los remanentes de tesorería por gastos afectados dificulta una adecuada presupuestación y la gestión eficaz del gasto.

2. Identificación incorrecta de los gastos financiados y de las desviaciones de financiación

Del análisis de la muestra de ORN de 2020 para verificar el procedimiento de gestión de los fondos y de liquidación final al Ministerio, se han observado las siguientes incidencias:

- Se han imputado 1.750 miles de euros de gastos al código financiador 39047 que no corresponden realmente al programa PROA financiado. El programa PROA (refuerzo de personal docente con nuevas contrataciones) todavía no se había implementado a la fecha de contabilización de las obligaciones. Sin embargo, con dicho código se han

registrado otros sueldos de personal que deberían figurar financiados con fondos propios. La justificación al Ministerio permite incluir gasto de 2020 y 2021, aunque realmente las nóminas de las nuevas contrataciones empezaron en enero de 2021.

- Respecto del fondo financiador 30108 destinados a la evaluación y acreditación de competencias profesionales (programa "ACREDITA"), los DRN se contabilizaron en el ejercicio 2019. Al no poder incorporar el remanente de tesorería afectado, las ORN del programa 2019 se contabilizaron en el ejercicio 2020, previa transferencia de créditos de fondos propios al código financiador 39108. Sin embargo, finalmente dicho gasto no se incluyó en la justificación ACREDITA 2019 remitida al Ministerio. Según indica el Departamento de Educación "*con el objetivo de lograr un mejor aprovechamiento de los fondos recibidos del Ministerio de Educación y Formación Profesional, las personas asesoradas y evaluadas en estas convocatorias se incluirán en la justificación de la actuación PLAN DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL Y LA EMPLEABILIDAD…. Para la justificación de los fondos recibidos de ACREDITA 19 se han utilizado otras convocatorias que se habían ejecutado durante 2019 y financiadas con fondos propios del Gobierno de Aragón.*"

- Respecto del código 39059, al final del ejercicio 2020 quedó una desviación de ingresos de 804.568 euros. Al no poder incorporar los remanentes, en año 2021 se aprueba una modificación presupuestaria de fondos propios al código financiador y poder recoger las obligaciones.

En conclusión, se produce un incorrecto seguimiento y cuantificación de las desviaciones con financiación afectada, que afecta a los estados del resultado presupuestario y del remanente de tesorería.

3. Incorrecciones de la información de la Cuenta General sobre desviaciones de financiación

No se ha podido conciliar la información sobre desviaciones de financiación que figura en la CG 2019 con la de inicio de la CG 2020 ni con la información remitida por la Intervención General. Las diferencias se muestran a continuación (importes en euros):

CÓDIGO	INFORMACIÓN CG 2019	INFORMACIÓN CG 2020		INFORMACIÓN INTERVENCIÓN GENERAL
	Desviación financiación acumulada a 31.12.2019	Desviación financiación acumulada a 31.12.2019	Desviación financiación acumulada a 31.12.2020	Desviación financiación acumulada a 31.12.2020
39059	1.667.354	804.568	804.568	Sin diferencia con CG
39062	-34.919	-	-	Sin diferencia con CG
39107	-9.942	269.869	161.330	Sin diferencia con CG
39108	-885.252	78.775	99.663	33.614
39112	4.021.680	1.750.588	1.750.588	Sin diferencia con CG
39122	604.293	192.638	831.802	Sin diferencia con CG

9.5. Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural

En la tabla siguiente se resume la ejecución presupuestaria del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en el periodo 2016-2020 de los ingresos procedentes de la CS de Agricultura y Desarrollo Rural (códigos específicos de financiación señalados en el apartado 9.1):

Presupuesto	2016	2017	2018	2019	2020
Previsión Inicial	12.491.445	16.333.801	15.145.867	15.145.867	13.436.989
Modificaciones	4.526	-3.000.000	-735.956	39.611	1.053.874
Previsiones Definitivas	12.495.971	13.333.801	14.409.911	15.185.478	14.490.863
Devoluciones	-	74.619	21.459	151.392	798.155
DRN en euros	**7.567.666**	**11.933.032**	**5.426.727**	**12.643.018**	**9.526.960**
% ejecución	**61%**	**89%**	**38%**	**83%**	**66%**

La ejecución de dichos fondos (ORN) y los reintegros y devoluciones al Estado por inejecución se resume a continuación:

	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Total
Subvención Aprobada	**11.775.780**	**10.565.703**	**11.472.430**	**11.854.170**	**12.735.346**	**58.403.430**
Remanente no comprometido	-	230.015	212.709	-	161.700	**604.425**
Importe no gastado de la subvención y devuelto	48.463	368.674	148.123	146.909	0	**712.168**
Importe no gastado de la subvención	**48.463**	**598.689**	**360.832**	**146.909**	**161.700**	**1.316.593**
% no ejecutado	**0,41%**	**5,67%**	**3,15%**	**1,24%**	**1,27%**	**2,25%**
Derechos reconocidos	7.567.666	11.933.032	5.426.727	12.643.018	9.870.907	47.441.350
Gasto ORN (con código CS)	8.281.038	11.049.770	7.759.078	9.493.947	10.398.344	46.982.176
Desviaciones (gasto pte. de ejecutar a 31/12/2020)	**-713.372**	**883.262**	**-2.332.350**	**3.149.071**	**-527.437**	**459.173**

Las principales transferencias de fondos de la AGE proceden de la cofinanciación estatal del Plan de Desarrollo Rural 2014 -2020 (78 millones de euros)[47].

En la Conferencia Sectorial celebrada el 21 de enero de 2014, se acordó la distribución de fondos de los PDR de las CCAA. El reparto se realizó utilizando indicadores económicos, medioambientales y territoriales relacionados con los tres objetivos de la política de desarrollo rural: competitividad de la agricultura, gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima y desarrollo territorial equilibrado. Se aplicó la "hipótesis de integración" de la reforma de la PAC, recogida en los documentos de trabajo de la Comisión Europea para el reparto de los fondos de desarrollo rural entre los Estados Miembros. También se garantizó que ninguna CA recibiese una cantidad inferior al 90% de su asignación en el periodo 2007-2013.

La asignación final a las CCAA se ajustó teniendo en cuenta el grado de ejecución del actual periodo de programación y las posibles deficiencias del indicador comunitario de población rural a la hora de reflejar la realidad de algunas CCAA.

[47] El PDR 2014-2020 (prorrogado a 2022) aprobado para Aragón asciende a 736 millones de euros, de los que 467 millones se financian por FEDER, 79 millones se cofinancian por el Estado y 191 millones de euros por la CA.

En el periodo 2016-2020, a la CA de Aragón se le asignó un total de 49,2 millones de euros del Estado para la financiación del PDR, de los que se han imputado a presupuesto 38,8 millones de euros:

IMPORTES CONCEDIDOS SEGÚN ACUERDO DE LA CS PARA PDR-ARAGÓN		
Año	**Importe aprobado**	**DRN**
2016	11.256.241	7.068.351
2017	8.445.575	9.537.146
2018	9.850.908	4.031.452
2019	9.850.908	10.757.605
2020	9.850.908	7.485.352
TOTAL (euros)	**49.254.540**	**38.879.905**

Los ingresos del Estado para cofinanciar el PDR se imputan al presupuesto conforme se van ejecutando los gastos finalistas, y no en el momento de la recepción como sería procedente de acuerdo con los criterios de registro establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública de la CA de Aragón (criterio 5º de registro dentro del marco conceptual).

Así, la subvención asignada en el ejercicio 2020 correspondiente al PDR ascendió a 9.850.908 euros (CS celebrada el 30/04/2020 y aprobada por el Consejo de Ministros el 19/05/2020). El importe transferido a la CA por el Tesoro Público el 29 de junio de 2020 se contabilizó en la cuenta 554 “Cobros pendientes de aplicación”. Sin embargo, el reconocimiento de los ingresos en el presupuesto se traslada a 2021, ya que los ingresos se van imputando al presupuesto conforme se van ejecutando los gastos. Por lo tanto, existen ingresos realizados que no se han registrado en el presupuesto del ejercicio en el que se cobran, y los DRN no pertenezcan al año en curso, y se desvirtúa el seguimiento y control de los gastos con financiación afectada.

Al cierre del ejercicio 2020, los derechos pendientes de reconocer en presupuesto ascendían a 10.436.360 euros (9.850.908 euros cobrados durante el ejercicio 2020 y 584.451,99 del ejercicio 2019). Sin embargo, en el certificado de remanentes remitido al Ministerio correspondiente a los fondos del PDR 2014-2020 figura comprometido la totalidad del gasto, ya que se permite justificar el gasto con los compromisos plurianuales al cierre de cada ejercicio, de acuerdo con las normas financieras del PDR.

En la revisión de la muestra de gastos también se han detectado otros problemas comunes al resto de fondos procedentes de Conferencias Sectoriales:

- Pérdida de fondos por demoras en la ejecución de los proyectos (reintegro de 485 miles de euros del fondo 36008 y de 344 miles de euros del fondo 36013).

  La asignación de los fondos se efectúa con el ejercicio en curso y las transferencias efectivas llegan habitualmente en el último trimestre del ejercicio, lo que dificulta la ejecución de las acciones con cargo a las partidas presupuestarias financiadas con fondos finalistas. Las restricciones para incorporar remanentes de ejercicios anteriores impiden trasladar la ejecución al ejercicio siguiente y tener que reintegrar a la AGE los fondos no comprometidos al finalizar cada ejercicio, tal y como establece el artículo 86 de la ley 47/2003.

- En el fondo financiador 34017, el importe de las ORN de 2019 que figuran en el certificado de remanentes remitido al Ministerio asciende a 394.586 euros; sin embargo, las ORN reales fueron 298.453,73 euros.
- Incorrecciones de la información de la Cuenta General sobre desviaciones de financiación.

  No se ha podido conciliar la información sobre desviaciones de financiación que figura en la CG 2019 con la de inicio de la CG 2020 ni con la información remitida por la Intervención General. Las diferencias se muestran a continuación (en euros):

CÓDIGO	INFORMACIÓN CG 2019	INFORMACIÓN CG 2020		INFORMACIÓN INTERVENCIÓN GENERAL
	Desviación financiación acumulada a 31.12.2019	Desviación financiación acumulada a 31.12.2019	Desviación financiación acumulada a 31.12.2020	Desviación financiación acumulada a 31.12.2020
34006	11.824	4	4.103	(*)
34011	-67.202	-	-	(*)
34015	263.108	469.033	610.248	(*)
34016	199.403	78.775	99.663	(*)
34017	1.060.921	845.262	1.690.524	911.783
34049		654.170	346.870	(*)
34056	56.044	49.627	49.627	(*)
36013		343.947	-	(*)
PDR	-708.668	-1.583.711	(**) -2.102.191	(*)
34021 y 34039	146.905	1.244.195	1.318.186	(*)
34053	-	-	-	536.867

(*) Importe coincidente con el que consta en la Cuenta General a 31.12.2020 [48].

(**) Teniendo en cuenta el importe pendiente de imputar a presupuesto (cuenta 554), la desviación acumulada sería positiva por importe de 8.334.169 euros.

[48] **Alegación única de la Intervención General**. Se aclara que los datos suministrados específicamente para este informe son coincidentes con los que figuran en la Cuenta General del ejercicio 2020.

10. TRÁMITE DE AUDIENCIA

10.1. Alegaciones recibidas

10.2. Tratamiento de las alegaciones

INTERVENCIÓN GENERAL

Alegación ÚNICA

Contestación de la Cámara de Cuentas

La Intervención General reconoce las dificultades para imputar correctamente en el presupuesto los gastos efectuados con partidas finalistas. Así, en su escrito de alegaciones señala que "la gran cantidad fondos, de centros gestores y peculiaridades" ha llevado a dedicar un trabajador de la intervención a realizar un "seguimiento más minucioso" de los fondos finalistas, lo que está dando resultado y la información ofrecida en las cuentas anuales es cada vez más ajustada a la realidad.

En cuanto a la falta de coincidencia entre los importes de las desviaciones acumuladas al cierre de un ejercicio y el inicio del siguiente, se alega que, al disponer de información más actualizada al elaborar las cuentas del ejercicio siguiente, se optó por corregir el saldo de partida. La Cámara de Cuentas recomienda en estos casos que se indique en nota al pie del cuadro que dicha información de partida ha sido modificada respecto de la del cierre del ejercicio anterior.

A continuación, la Intervención General describe la situación actual del seguimiento de las desviaciones de cada uno de los fondos de las conferencias sectoriales revisadas en el informe, así como de las actuaciones pendientes por no haber finalizado el plazo de justificación.

Respecto de la forma de contabilización del Departamento de Agricultura de los fondos del Programa de Desarrollo Rural, se alega que se está analizando un modelo de imputación presupuestaria para 2022.

Las alegaciones recogen justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe. No obstante, se deja constancia en el cuadro de la página 69 (página 66 del informe provisional) que los datos suministrados por la Intervención General para este informe son coincidentes con los que constan en la Cuenta General del ejercicio 2020.

DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS, FINANCIACIÓN Y TESORERÍA

Alegación 1

Contestación de la Cámara de Cuentas

En los dos primeros párrafos se alega que se han encontrado diferencias en algunos importes de dos tablas del informe de la Cámara de Cuentas con los que dispone la Dirección General de Presupuestos:

- En los cuadros de las páginas 10 y 29 del informe provisional (ver alegación nº 4).
- En el cuadro de la página 11 sobre ingresos por endeudamiento del informe provisional.

Los datos de estas tablas se extrajeron por la Cámara de Cuentas del estado de liquidación del presupuesto de ingresos de las Cuentas Generales correspondientes a los ejercicios 2016 a 2020 aprobadas por el Gobierno de Aragón. Revisados de nuevo los importes de las tablas aludidas a propósito de la alegación, se ha confirmado que los datos son coincidentes con los que figuran en

las Cuentas Generales de los ejercicios 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020 y que, por lo tanto, los importes de las tablas del informe provisional eran correctos.

Por el contrario, las cifras que aparecen en rojo en el cuadro elaborado por la Dirección General de Presupuestos para la alegación, y que este centro directivo considera los correctos, no coinciden con los datos de la Cuenta General sobre endeudamiento. En particular, los importes incluidos en el epígrafe "Otros préstamos" de 2019 y 2020 (1.086.200.200 euros y 6.008.905.17 euros, respectivamente) corresponden a refinanciaciones no imputadas al presupuesto de ingresos. Precisamente por su tratamiento extrapresupuestario, estas operaciones no fueron incluidas por la Cámara de Cuentas en la tabla de la página 11 del informe provisional. Además, el importe de 2020 contiene un error significativo al incluir un dígito más (son 608.905.171 euros, en lugar de 6.008.905.171,71 que figura en la alegación).

En cuanto a los importes de 2016 y 2017 (3.606.339 euros y 46.000.000 euros, respectivamente), corresponden a refinanciaciones imputadas al presupuesto de ingresos de dichos ejercicios. El primero es un préstamo para refinanciar la deuda con la Universidad de Zaragoza y el segundo para refinanciar la deuda con Suelo y Vivienda de Aragón. Al contabilizarse como ingresos presupuestarios, sí figuran en la tabla elaborada por la Cámara de la página 12 de este informe (página 11 del informe provisional).

En consecuencia, no se acepta la alegación, aunque, para mayor claridad, se añade una nota a cada cuadro indicando el origen oficial de los datos, del siguiente tenor: "*Fuente: Estado de Liquidación Presupuestaria de Ingresos consolidado. Cuenta General de la CA, ej. 2016 a 2020".*

En relación con la segunda parte de la alegación (párrafos 3º y 4º), se acepta la alegación y se modifica la expresión Fondo de Facilidad Financiera en el texto, tal como aparece en el cuadro que le sigue.

Finalmente, en el quinto párrafo se alega que el importe de 67 millones que figura en "resto préstamos con entidades financieras" del ejercicio 2020 no es una operación a largo plazo, sino a corto plazo que fue devuelta a 30 de diciembre de 2020.

A la vista de la alegación, se ha comprobado que la amortización de la operación a corto plazo está contabilizada en el presupuesto de gastos, tal como se indica por la Dirección General. Por lo tanto, al tratarse de una operación a corto plazo que ha sido cancelada en el mismo ejercicio, no se debería haber reflejado ni en el presupuesto de ingresos ni en el presupuesto de gastos (debería haberse tratado como una operación extrapresupuestaria). En cualquier caso, la tabla de la página 12 de este informe refleja correctamente los importes de la ejecución presupuestaria de ingresos del capítulo 9 de endeudamiento, según consta en la Cuenta General.

En consecuencia, aunque se comparte el fundamento de la alegación, no se modifican los datos del cuadro, por ser transcripción exacta de los que figuran en la Cuenta General, si bien se incorpora una nota al pie del cuadro, explicando esta operación, para mayor claridad. El contenido de la nota al pie es el que se expresa a continuación*: "Se aclara que se trata de una operación a corto plazo que ha sido cancelada en el mismo ejercicio. La cancelación figura contabilizada en el capítulo 9 del presupuesto de gastos. Esta operación no debería haber tenido reflejo presupuestario al tratarse de una operación a corto plazo cancelada en el ejercicio".*

Alegación 2

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se alega que en la conclusión nº 8 no se utilizan valores homogéneos y que debería clarificarse el cálculo del gasto por habitante ajustado que se hace en términos de gasto real.

Al respecto, conviene señalar que en el apartado de conclusiones se intenta ofrecer los resultados de la fiscalización de forma clara y sintética. Por lo tanto, no procede desviar la atención de la conclusión haciendo mención a la forma de cálculo, cuyo detalle se ofrece, además, en el epígrafe 8.8 del informe.

Las magnitudes de ingresos y gastos que se comparan sí que son homogéneas, puesto que se han calculado en función de la "población ajustada" en ambos casos. El dato de ingresos se ha calculado "en términos normativos", porque así lo hace el sistema de financiación y porque el dato de la ejecución presupuestaria de ingresos real no es una magnitud adecuada ya que se mezcla el anticipo a cuenta y la liquidación del sistema del ejercicio n-2.

Aunque se agradece la recomendación de la Dirección General de que en un asunto tan complejo se proporcione una información clara y precisa sobre la metodología que se ha seguido en el informe para efectuar los cálculos, no parece conveniente que dichos criterios metodológicos figuren en la conclusión. A nuestro juicio, están suficientemente detallados en el apartado 8.8 del informe. En consecuencia, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

Alegación 3

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se sugiere revisar la redacción del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y del Fondo de Suficiencia Global.

Todas las explicaciones que se recogen en esta alegación ya constan en los apartados 8.4 y 8.5 del informe de la Cámara de Cuentas.

En consecuencia, no se considera necesario modificar la redacción de las conclusiones informe en aras de garantizar la claridad y síntesis señalada en la alegación anterior.

Alegaciones 4 y 5

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se alega que se han encontrado diferencias en algunos importes de las tablas de las páginas 11, 29 y 31 de este informe (páginas 10, 28 y 29 del informe provisional) y se ofrecen los datos de la financiación autonómica de los ejercicios 2017 a 2020, señalando en rojo los importes no coincidentes con los que dispone la Dirección General.

Como se ha indicado en la alegación 1, los datos de este informe se han obtenido del Estado de la Liquidación del Presupuesto de Ingresos de las Cuentas Generales de los ejercicios 2016 a 2020.

Revisados nuevamente los datos de las tablas aludidas con motivo de la alegación, se comprueba que son correctos. La diferencia con los importes del escrito de alegaciones radica en la presentación de los reintegros de las liquidaciones negativas de los ejercicios 2008 y 2009 (-35,37 millones de euros en cada uno de los ejercicios revisados), que la Cámara de Cuentas los ha

incluido de forma agregada con el Fondo de Suficiencia Global y fondos adicionales en el cuadro página 31. En la tabla de la página 34 ya se incluía un mayor desglose, identificando cada uno de los fondos y el reintegro por el aplazamiento de las liquidaciones 2008-2009.

Por lo tanto, los importes del informe coinciden con los señalados en la alegación formulada, que muestra el detalle por separado de los Fondos (FGSPF, FSG y Fondos Coop) y los reintegros. Esta información es coincidente con la que figura en la tabla de la página 34 del informe de la Cámara de Cuentas, que incorpora además los tributos cedidos, puesto que forman parte del sistema de financiación.

En consecuencia, no se acepta la alegación, aunque se incorpora una nota a la tabla de la página 31, para mayor claridad, con el siguiente tenor literal: "*Se han incluido también los reintegros anuales por el aplazamiento de las liquidaciones negativas de los ejercicios 2008-2009 (-35,37 millones de euros cada ejercicio)".*

Alegación 6

Contestación de la Cámara de Cuentas

La Dirección General alega que desconoce si la recomendación de la Cámara pretende que se realice un nuevo estudio, distinto a los ya efectuados por instituciones públicas y privadas, que justifique la correlación y peso de las variables que influyen en el coste de la prestación de los servicios. Continúa la alegación señalando que recientemente el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAP) ha trasladado una propuesta de cálculo de la población ajustada, con la que el departamento de Hacienda del Gobierno de Aragón no está de acuerdo porque "las variables territoriales no están adecuadamente tomadas en consideración en el modelo…". A la alegación no se adjunta la propuesta del MINHAP lo que impide que la Cámara pueda analizar con rigor los motivos por los que el Gobierno de Aragón rechaza la propuesta.

Lo que recomienda la Cámara de Cuentas es que, para poder defender un cambio en los pesos específicos de las variables que definen la población ajustada, primero hay que contar con un análisis riguroso del coste de prestación de los servicios en función de esas variables. Lo menos relevante es quién efectúe dicho estudio de costes (el Ministerio, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la AIREF, la universidad, expertos…); lo importante es que dicho estudio sea irrefutable porque se fundamente de forma precisa, categórica y con apoyo en datos la necesidad de modificar la ponderación de las variables o de incluir otras nuevas como las que se citan en el dictamen de la Comisión Especial de Estudio de las Cortes de Aragón.

En consecuencia, para aclarar las dudas expresadas en la alegación y mejorar su redacción, se modifica el texto de la recomendación.

Alegación 7

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación indica que las modificaciones presupuestarias financiadas con remanente de tesorería impactan negativamente en el resultado presupuestario y generan déficit, lo cual ya se recoge en el tercer guion de la conclusión nº 14.

El presupuesto debería recoger de la forma más exacta posible la previsión de la ejecución de los fondos finalistas con toda la información disponible en el momento de preparación del proyecto

de presupuesto. La presupuestación con fondos propios impide el seguimiento correcto de las desviaciones de financiación y la necesidad de llevar un seguimiento fuera del sistema contable del destino de los fondos finalistas, con el consiguiente riesgo de errores, como hemos visto en la alegación única de la Intervención General.

En definitiva, las alegaciones recogen justificaciones o aclaraciones que no modifican el contenido del informe.

Alegaciones 8 y 9

Contestación de la Cámara de Cuentas

En el escrito se hace constar la disconformidad con dos puntos concretos del informe, pero sin aportar ninguna argumentación que permita considerarlas.

En consecuencia, no se modifica el informe.

ANEXOS

ANEXO I – Ejecución presupuesto de ingresos "consolidado". Ejercicios 2006-2020

en millones de euros

CAPÍTULO	INGRESOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Impuestos Directos	925	1.018	1.166	1.281	1.096	1.423	1.667	1.278	1.253	1.299	1.325	1.554	1.569	1.536	1.708
2	Impuestos Indirectos	1.507	1.589	1.441	1.284	990	1.522	1.942	1.563	1.659	1.648	1.808	1.949	2.090	2.036	2.004
3	Tasas y otros ingresos	142	157	157	157	169	140	138	122	126	127	88	111	101	104	83
4	Transferencias Corrientes	1.686	1.760	1.857	2.134	1.996	1.040	253	1.007	843	837	1.126	1.041	1.065	1.136	1.640
5	Ingresos Patrimoniales	20	31	30	25	24	18	27	25	19	12	16	13	16	17	13
6	Enajenación de inversiones rea	3	6			2		1		9				2		
7	Transferencias de Capital	242	212	273	343	294	213	146	161	150	111	94	136	138	176	137
INGRESOS NO FINANCIEROS		**4.525**	**4.773**	**4.925**	**5.224**	**4.571**	**4.355**	**4.174**	**4.157**	**4.058**	**4.035**	**4.458**	**4.804**	**4.981**	**5.004**	**5.586**
8	Activos Financieros	5	3	2	2	2	1	1	1	1	1	1		16	30	14
9	Pasivos Financieros	90	96	470	443	1.207	634	1.261	935	1.177	1.843	1.024	985	1.147	1.293	1.369
INGRESOS FINANCIEROS		**95**	**99**	**472**	**445**	**1.209**	**635**	**1.262**	**936**	**1.178**	**1.844**	**1.024**	**986**	**1.163**	**1.323**	**1.382**
TOTAL		**4.620**	**4.872**	**5.397**	**5.669**	**5.780**	**4.991**	**5.436**	**5.092**	**5.236**	**5.878**	**5.483**	**5.789**	**6.143**	**6.328**	**6.968**

Fuente: Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón. Entidad Consolidada (Tomo II). Ejercicios 2006-2020.

ANEXO II – Ejecución presupuesto de gastos "consolidado". Ejercicios 2006-2020

en millones de euros

CAPÍTULO	GASTOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Gastos de Personal	1.560	1.699	1.912	2.068	2.054	2.013	1.878	1.863	1.873	1.953	2.023	2.092	2.166	2.248	2.361
2	Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	541	578	668	918	669	893	930	601	584	1.122	1.021	893	928	869	1.102
3	Gastos Financieros	49	55	63	77	74	116	151	191	213	200	183	170	172	176	157
4	Transferencias Corrientes	1.386	1.397	1.478	1.635	1.643	1.554	1.406	1.380	1.377	1.362	1.511	1.610	1.605	1.654	1.670
5	Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria															
6	Inversiones Reales	392	480	472	425	330	220	166	183	123	154	111	134	160	138	152
7	Transferencias de Capital	556	540	600	627	563	414	285	387	264	274	190	214	231	208	237
	GASTOS NO FINANCIEROS	**4.484**	**4.749**	**5.193**	**5.751**	**5.333**	**5.210**	**4.817**	**4.604**	**4.433**	**5.066**	**5.040**	**5.112**	**5.262**	**5.293**	**5.679**
8	Activos Financieros	52	43	51	74	33	16	9	31	93	224	3	49			
9	Pasivos Financieros	80	82	82	63	204	149	254	297	649	595	332	521	855	1.235	945
	GASTOS FINANCIEROS	**132**	**125**	**133**	**137**	**237**	**166**	**263**	**328**	**742**	**819**	**335**	**570**	**856**	**1.235**	**945**
	TOTAL	**4.616**	**4.874**	**5.326**	**5.888**	**5.571**	**5.376**	**5.080**	**4.932**	**5.175**	**5.885**	**5.375**	**5.682**	**6.118**	**6.528**	**6.624**

Fuente: Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón. Entidad Consolidada (Tomo II). Ejercicios 2006-2020.

ANEXO III – Evolución de la deuda de las CCAA. Ejercicios 2005-2020

En millones de euros:

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Deuda a 31/12/2013 BdE (SEC 2010). MILLONES EUROS	Deuda a 31/12/2014 BdE (SEC 2010). MILLONES EUROS	Deuda a 31/12/2015 BdE (SEC 2010). MILLONES EUROS	Deuda a 31/12/2016 BdE (SEC 2010). MILLONES EUROS	Deuda a 31/12/2017 BdE (SEC 2010). MILLONES EUROS	Deuda a 31/12/2018 BdE (SEC 2010). MILLONES EUROS	Deuda a 31/12/2019 BdE (SEC 2010). MILLONES EUROS	Deuda a 31/12/2020 BdE (SEC 2010). MILLONES EUROS
ANDALUCÍA	24.441	29.101	31.645	33.325	34.260	35.439	35.431	36.096
ARAGÓN	5.369	6.010	6.930	7.486	7.959	8.251	8.315	8.742
P ASTURIAS	3.052	3.479	3.876	4.094	4.244	4.351	4.357	4.447
I BALEARS	6.884	7.777	8.330	8.573	8.802	8.721	8.863	9.120
CANARIAS	5.281	6.034	6.669	6.939	7.044	6.808	6.613	6.412
CANTABRIA	2.178	2.428	2.677	2.890	3.033	3.171	3.188	3.344
CASTILLA-LA MANCHA	11.343	12.858	13.426	14.055	14.430	14.714	14.949	15.328
CASTILLA Y LEÓN	8.527	9.359	10.557	11.316	11.870	12.360	12.473	12.932
CATALUÑA	58.191	64.466	72.659	75.118	77.740	78.732	79.054	79.119
EXTREMADURA	2.630	3.092	3.576	4.059	4.401	4.622	4.721	4.896
GALICIA	9.212	9.961	10.375	10.854	11.210	11.432	11.315	11.538
LA RIOJA	1.143	1.296	1.436	1.487	1.570	1.591	1.608	1.653
MADRID	22.104	24.632	27.981	30.417	32.785	33.448	33.469	34.604
R MURCIA	5.543	6.838	7.601	8.305	8.795	9.232	9.562	10.182
C.F. NAVARRA	3.136	3.197	3.322	3.461	3.628	3.445	3.297	3.617
PAÍS VASCO	8.280	8.915	9.486	9.958	10.149	10.041	9.425	10.785
C VALENCIANA	32.459	37.376	41.998	44.663	46.187	47.082	48.440	50.807
TOTAL	**209.773**	**236.819**	**262.544**	**277.000**	**288.107**	**293.440**	**295.080**	**303.622**

En % del PIB:

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Deuda a 31/12/2013 BdE (SEC 2010). % PIB regional	Deuda a 31/12/2014 BdE (SEC 2010). % PIB regional	Deuda a 31/12/2015 BdE (SEC 2010). % PIB regional	Deuda a 31/12/2016 BdE (SEC 2010). % PIB regional	Deuda a 31/12/2017 BdE (SEC 2010). % PIB regional	Deuda a 31/12/2018 BdE (SEC 2010). % PIB regional	Deuda a 31/12/2019 BdE (SEC 2010). % PIB regional	Deuda a 31/12/2020 BdE (SEC 2010). % PIB regional
ANDALUCÍA	17,2%	20,9%	21,9%	22,4%	22,0%	13,6%	21,3%	24,1%
ARAGÓN	16,2%	18,4%	20,6%	21,5%	22,0%	14,6%	21,7%	25,5%
P ASTURIAS	13,9%	16,5%	18,0%	18,8%	18,6%	14,9%	18,2%	20,8%
I BALEARS	25,8%	29,5%	30,4%	30,0%	29,4%	16,8%	26,3%	29,9%
CANARIAS	12,8%	14,8%	15,8%	16,2%	15,9%	18,1%	14,0%	15,1%
CANTABRIA	17,1%	20,2%	22,1%	22,9%	23,1%	18,5%	22,3%	26,2%
CASTILLA-LA MANCHA	30,7%	34,5%	35,8%	36,8%	36,0%	19,1%	35,1%	39,7%
CASTILLA Y LEÓN	15,5%	17,6%	19,6%	20,3%	20,7%	21,1%	21,0%	24,0%
CATALUÑA	29,5%	32,8%	35,7%	35,3%	34,8%	22,0%	33,4%	37,1%
EXTREMADURA	15,8%	18,2%	20,4%	22,8%	23,7%	22,1%	22,9%	26,3%
GALICIA	16,3%	18,5%	18,7%	18,6%	18,4%	23,0%	17,5%	19,9%
LA RIOJA	14,4%	16,8%	18,1%	18,4%	19,2%	23,9%	18,3%	20,7%
MADRID	11,8%	12,7%	13,8%	14,4%	14,9%	27,8%	14,0%	16,0%
R MURCIA	20,5%	25,6%	27,5%	29,0%	28,9%	29,7%	29,3%	34,9%
C.F. NAVARRA	17,4%	18,2%	18,3%	18,1%	18,3%	34,2%	15,5%	19,1%
PAÍS VASCO	12,9%	14,1%	14,5%	14,4%	14,1%	35,3%	12,6%	16,1%
C VALENCIANA	32,5%	38,2%	41,5%	42,3%	42,4%	42,2%	42,0%	48,6%
TOTAL	**20,0%**	**22,7%**	**24,4%**	**24,8%**	**24,7%**	**23,3%**	**23,7%**	**27,1%**

Fuente: *Informes sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto (Ministerio de Hacienda y Función Pública).*

ANEXO IV – Evolución del déficit de las CCAA. Ejercicios 2005-2020

CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN (en millones)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	-221	573	546	-1.130	-1.959	-4.479	-4.958	-2.877	-2.151	-1.877	-1.711	-1.037	-644	-813	-84	206
Aragón	-4	-15	-52	-257	-566	-977	-895	-476	-718	-591	-692	-399	-332	-121	-293	58
Asturias	110	-44	7	-143	-299	-619	-818	-222	-224	-268	-335	-105	-77	14	-108	214
Baleares	-297	-301	-484	-901	-857	-1.065	-1.116	-476	-324	-460	-474	-131	103	-140	-145	70
Canarias	20	47	59	-305	-441	-947	-628	-447	-412	-380	-279	-165	282	921	406	232
Cantabria	63	-77	-4	-152	-434	-389	-454	-191	-151	-198	-195	-188	-56	-37	-91	65
Castilla-La Mancha	-270	-213	-96	-1.032	-1.703	-2.269	-2.924	-557	-770	-669	-597	-313	-284	-152	-389	158
Castilla y León	-340	87	-111	-413	-787	-1.294	-1.446	-754	-633	-595	-738	-358	-564	-144	-270	24
Cataluña	-700	-451	-991	-5.272	-4.706	-8.352	-7.987	-4.295	-3.860	-5.406	-5.879	-1.974	-1.244	-1.005	-999	-755
Extremadura	318	89	85	-215	-294	-435	-808	-168	-147	-425	-491	-301	-172	-51	-173	-33
Galicia	-166	75	171	-99	-411	-1.324	-926	-710	-626	-536	-378	-341	-136	136	-115	-46
Comunidad de Madrid	-178	81	0	-1.444	-816	-1.355	-3.728	-1.970	-1.838	-2.691	-2.829	-1.351	-1.043	-553	-220	-117
Región de Murcia	259	173	-29	-804	-713	-1.349	-1.242	-830	-825	-730	-672	-480	-444	-402	-493	-328
Comunidad Foral de Navarra	174	417	188	-877	-480	-564	-368	-308	-257	-150	-256	-137	232	103	77	-180
La Rioja	-10	-67	-59	-88	-53	-240	-117	-91	-81	-97	-92	-40	-29	-24	-15	85
Comunitat Valencia	-271	138	-401	-2.238	-3.144	-3.644	-5.075	-3.610	-2.150	-2.428	-2.621	-1.571	-888	-1.574	-2.012	-1.206
País Vasco	442	700	708	-808	-2.550	-1.608	-1.691	-931	-739	-641	-444	-429	1.075	531	361	-753
Total Administración Regional	**-1.071**	**1.212**	**-463**	**-16.178**	**-20.213**	**-30.910**	**-35.181**	**-18.913**	**-15.906**	**-18.142**	**-18.683**	**-9.320**	**-4.221**	**-3.311**	**-4.563**	**-2.306**
Promedio	**-63**	**71**	**-27**	**-952**	**-1.189**	**-1.818**	**-2.069**	**-1.113**	**-936**	**-1.067**	**-1.099**	**-548**	**-248**	**-195**	**-268**	**-136**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aragón	0%	0%	0%	-1%	-2%	-3%	-3%	-1%	-2%	-2%	-2%	-1%	-1%	0%	-1%	0%
Mejor CA	0%	0%	0%	0%	0%	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%	0%	1%	2%	1%	1%
Peor CA	0%	0%	0%	-5%	-5%	-6%	-8%	-4%	-3%	-3%	-3%	-2%	-1%	-1%	-2%	-1%
Total CCAA	0%	0%	0%	-1%	-2%	-3%	-3%	-2%	-2%	-2%	-2%	-1%	0%	0%	-1%	0%
Objetivo (Aragón)	0%	0%	0%	0%	0%	-2%	-1%	-2%	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%	0%	0%	0%

Nota (*): El objetivo se suprimió por la pandemia (acuerdo del CM de 6 de octubre de 2020)

ANEXO V – Liquidación del Sistema de Financiación de las CCAA de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Ejercicio 2019

Comunidad Autónoma	Capacidad Tributaria	Transferencia del Fondo de Garantía	Fondo de Suficiencia Global del año 2019	Recursos financieros proporcionados por el sistema de financiación	Competencias no homogéneas	Financiación homogénea	Fondo de Competitividad	Fondo de Cooperación	Total recursos del Sistema de Financiación y Fondos de Convergencia Autonómica incluyendo REC Canarias	REF de canarias	Total recursos del SF y fondos de Convergencia incluyendo REF	Población Total	Peso rel. Ponderado (%)	Población Ajustada	Financiación efectiva por habitante (euros)
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)	(8)	(9)=(6)+(7)+(8)	(10)	(11)=(9)+(10)	(12)	(13)	(14)=Total(11)*(12)	(15)=(10)/(13)
Cataluña	23.483.852	-1.468.299	782.137	22.797.689	2.683.534	20.114.156	1.111.099	0	21.225.255		21.225.255	7.675.217	17	7.522.125	2.822
Galicia	6.256.152	1.539.894	602.413	8.398.458	345.615	8.052.843	0	251.597	8.304.440		8.304.440	2.699.499	7	2.903.632	2.860
Andalucía	17.056.642	4.842.131	506.190	22.404.963	930.029	21.474.934	0	827.896	22.302.830		22.302.830	8.414.240	19	8.216.361	2.714
Principado de Asturias	2.609.890	371.317	188.066	3.169.273	86.123	3.083.150	0	96.989	3.180.139		3.180.139	1.022.800	2	1.085.009	2.931
Cantabria	1.602.758	61.194	495.382	2.159.334	147.634	2.011.700	0	53.308	2.065.007		2.065.007	581.078	1	588.582	3.508
La Rioja	813.059	88.297	214.520	1.115.876	80.477	1.035.399	0	25.901	1.061.299		1.061.299	316.798	1	325.156	3.263
Región de Murcia	3.156.317	773.168	-202.995	3.726.489	21.100	3.705.389	116.443	83.814	3.905.646		3.905.646	1.493.898	3	1.463.185	2.669
C. Valenciana	12.334.149	1.196.385	-1.458.624	12.071.910	364.868	11.707.042	1.022.343	263.291	12.992.676		12.992.676	5.003.769	11	4.867.489	2.669
Aragón	3.731.467	218.625	279.557	4.229.649	96.939	4.132.710	0	51.281	4.183.991		4.183.991	1.319.291	3	1.405.793	2.976
Castilla-La Mancha	4.338.690	1.291.649	79.805	5.710.144	13.190	5.696.954	0	203.419	5.900.373		5.900.373	2.032.863	5	2.117.928	2.786
Canarias	2.316.217	2.951.620	75.157	5.342.994	308.848	5.034.146	675.113	122.067	5.831.325	820.492	6.651.818	2.153.389	5	2.184.609	3.045
Extremadura	1.985.488	914.401	449.789	3.349.678	9.010	3.340.668	0	111.798	3.452.466		3.452.466	1.067.710	3	1.119.852	3.083
Illes Balears	3.743.671	-364.293	-706.362	2.673.016	128.281	2.544.736	676.469	0	3.221.204		3.221.204	1.149.460	3	1.138.463	2.829
Madrid	24.241.679	-4.343.767	-763.357	19.134.556	1.181.294	17.953.262	288.653	0	18.241.915		18.241.915	6.663.394	15	6.447.197	2.829
Castilla y León	6.104.830	1.017.747	437.455	7.560.031	17.749	7.542.282	0	218.380	7.760.661		7.760.661	2.399.548	6	2.607.473	2.976
Total	113.774.861	9.090.068	979.132	123.844.060	6.414.690	117.429.370	3.890.121	2.309.739	123.629.230	820.492	124.449.722	43.992.954	100	43.992.954	2.829

Fuente: Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2019 publicado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública

Siguiendo la metodología de los informes relativos a la liquidación del sistema de financiación de las CCAA de régimen común de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) elaborados por Ángel de la Fuente, se ha efectuado ajustes en la recaudación normativa incorporación los recursos del Régimen Económico y Fiscal que per de Canarias fuera del Sistema de Financiación de las CCAA. El dato de ingresos REF que se utiliza se calcula, siguiendo la metodología indicada, actualizando el último valor disponible de esta variable, el correspondiente a 2016, con un indicador de los ingresos tributarios del Estado, el llamado ITE nacional, que es el procedimiento que se utiliza para actualizar la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales.

ANEXO VI – Beneficios Fiscales. Detalle 2019 y 2018

	IRPF 2019			IRPF 2018		
Deducciones autonómicas CA ARAGÓN	EFECTO TRIBUTARIO	Nº AUTOLIQ.	BONIFIC. MEDIA	EFECTO TRIBUTARIO	Nº AUTOLIQ.	BONIFIC. MEDIA
Por nacimiento o adopcion del tercer hijo o sucesivos	156.950	413	380	159.800	414	386
Por nacimiento o adopcion de hijos atendiendo al grado de discapacidad.	600	4	150	900	7	129
Por adopcion internacional de niños	3.000	8	375	4.800	12	400
Por el cuidado de personas dependientes	162.651	1.158	140	168.900	1.182	143
Por donaciones con finalidad ecologica y en investigacion y desarrollo cientifico y tecnico	19.088	672	28	20.035	663	30
Por adquisicion de vivienda habitual por victimas del terrorismo	696	5	139	19	3	6
Por inversion en acciones de entidades que cotizan en empresas en expansion del Mercado Bursatil	9.959	4	2.490	17.414	6	2.902
Por inversion en acciones o particip. sociales de nuevas entidades o de reciente creacion	31.866	27	1.180	18.976	22	863
Por adquisicion o rehabilitacion de vivienda habitual en nucleos rurales o analogos	87.797	387	227	78.706	358	220
Por adquisicion de libros de texto y material escolar	445.949	5.221	85	486.811	5.888	83
Por arrendamiento de vivienda habitual vinculado a determinadas operaciones de dacion en pago	51.685	140	369	31.893	90	354
Por arrendamiento de vivienda social (deduccion arrendador)	3.438	152	23	2.651	137	19
Para mayores de 70 años	2.818.275	36.521	77	3.001.426	38.917	77
Por inversion en entidades de la economia social	8.923	46	194	8.818	52	170
Por nacimiento o adopcion del primer y/o segundo hijo en poblaciones de menos de 10.000 habitantes	80.950	637	127	86.425	667	130
Por gastos de guarderia de hijos menores de 3 años	857.546	8.554	100	1.045.747	10.454	100
Otras deducciones	0	0	0	0	0	0
TOTAL deducciones autonomicas	**4.739.372**	**53.109**	**89**	**5.133.321**	**57.901**	**89**

Datos recibidos de la AEAT el 13.07.2021

	ITPAJD 2019			ITPAJD 2018		
Medida Tributaria ITPAJD	EFECTO TRIBUTARIO	Nº AUTOLIQ.	BONIFIC. MEDIA	EFECTO TRIBUTARIO	Nº AUTOLIQ.	BONIFIC. MEDIA
Artículo 121-3 Tipo impositivo de det. Operac. inmobiliarias según el cumplimiento de ciertos requisitos	788.031	100	7.880	518.233	130	3.986
Artículo 121-6 Modificación de los tipos de gravamen para determinados bienes muebles	358.401	23.814	15	371.970	23.814	16
Artículo 121-11Tipo reducido aplicable a la adquisición de inmuebles para iniciar una actividad económica	22.425	3	7.475	8.754	2	4.377
Artículo 121-5 Bonificación en cuota aplicable a la adquisición de vivienda habitual por familias numerosas	147.094	117	1.257	167.199	106	1.577
Artículo 121-10Bonificaciones de la cuota tributaria en la dación en pago de la vivienda habitual	7.945	2	3.973			
Artículo 122-4 Tipo impositivo para las sociedades de garantía recíproca	37.808	41	922	45.537	53	859
Artículo 122-6 Bonificación de la cuota tributaria en det. operaciones de modificación de préstamos y créditos hipotecarios	392.199	33	11.885	145.521	53	2.746
TOTAL deducciones autonomicas	**1.753.903**	**24.110**	**33.407**	**1.257.214**	**24.158**	**13.561**

	ISD 2019			ISD 2018		
Medida Tributaria IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES	EFECTO TRIBUTARIO	Nº AUTOLIQ.	BONIFIC. MEDIA	EFECTO TRIBUTARIO	Nº AUTOLIQ.	BONIFIC. MEDIA
Artículo 132-1. Reducción por la adquisición ínter vivos de empresas individuales o negocios profesionales	31.545	27	1.168	41.705	30	1.390
Artículo 132-3. Reducción por la adquisición ínter vivos de participaciones	121.238	24	5.052	180.859	74	2.444
Artículo 131-8. Reducción por la adquisición mortis causa de la vivienda habitual de la persona fallecida	577.956	919	629	304.606	1.192	256
Artículo 131-9. Reducción en la adquisición mortis causa por hermanos de la persona fallecida	973.070	1.705	51	461.650	1.695	24
Artículo 131-1. Reducción en la adquisición "mortis causa" por hijos del causante menores de edad	3.890.213	163	23.866	1.203.124	139	8.656
Artículo 131-2. Reducción en la adquisición mortis causa por personas con discapacidad.	2.933.451	78	37.608	11.647.225	100	116.472
Artículo 131-6. Reducción por la adq. mortis causa sobre empresa individual, negocio profesional o participaciones en entidades por causahabientes distintos del cónyuge o descendientes	103.352	4	25.838	32.418	5	6.484
→ Artículo 131-7. Reducción por la creación de empresas y empleo	3.642	17	214	4.038	12	337
Artículo 131-5. Reducción en la base imponible del impuesto a favor del cónyuge y de los ascendientes y descendientes	163.758.186	23.117	7.084	107.434.441	21.440	5.011
Artículo 132-2. Reducción en la base imponible del impuesto a favor del cónyuge y de los hijos del donante	7.911.358	4.890	1.618	7.578.451	4.572	1.658
Artículo 132-5. Reducción por la creación de empresas y empleo	532	1	532	3.292	6	549
Artículo 132-3. Reducción por la adquisición ínter vivos de participaciones.	2.717.609	164	16.571	1.742	1	1.742
Artículo 131-11. Reducción en la adq. mortis causa por descendientes, ascendientes y cónyuge del causante por actos de terrorismo o violencia de género.	155.138	19	8.165	596.379	236	2.527
Artículo 132-8. Reducción en la base imponible a favor de los hijos del donante para la adquis. de vivienda habitual	3.936.121	622	6.328	595.036	108	5.510
Artículo 132-6. Bonificación de la cuota del impuesto a favor del cónyuge y de los hijos del donante.	2.980.683	1.075	2.773	648.063	222	2.919
Artículo 131-10. Bonificación por la adquisición mortis causa de la vivienda habitual de la persona fallecida.	20.844	7	2.978	605	2	303
TOTAL deducciones autonomicas	**190.114.938**	**32.832**	**140.475**	**130.733.634**	**29.834**	**156.279**

Fuente: Información suministrada por la Dirección General de Tributos del Gobierno de Aragón

ANEXO VII – Otros recursos procedentes del Estado (capítulos 4 y 7). Ejercicios 2016-2020

Código financiador	Denominación financiación (SERPA)	2016	2017	2018	2019	2020	Total
91019	COVID-19	0	0	0	0	453	453
35011	PLAN DE ACCION A FAVOR PERS .SITUACION DEPENDENCIA	31	32	36	39	39	178
32200	FONDO ESPECIAL TERUEL	30	22	39	31	32	155
33004	C.S.EMPLEO - FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EMPLEO	28	26	33	33	31	150
33005	C.S.EMPLEO - FOMENTO EMPLEO	20	25	27	34	28	134
39127	Plan Estatal Vivienda 2018-2021	0	0	13	14	14	40
39117	PLAN VIVIENDA 2013-2016	11	13	0	0	0	24
91003	INGRESOS FINANC.INCONDICIONAL (Convenio control IT)	9	7	7	7	8	37
37001	TRAMO AUTONÓMICO 0,7% IRPF	0	9	9	9	9	36
39092	CONFERENCIA SECTORIAL DE IGUALDAD	0	0	5	5	0	11
35014	C.S. SERV. SOCIALES - ERRADICACIÓN DE LA POBREZA	2	2	2	2	2	11
34007	C.S. AGRICULTURA - APOYO INDUSTRIAS AGROALIMENT.	2	2	0	3	2	9
36004	C.S. MEDIO AMBIENTE - PREV. LUCHA INCENDIOS FOREST	1	2	1	2	2	9
39071	CONVENIO Mº DEFENSA PROG.INCORPORACIÓN LABORAL	1	1	2	2	2	8
33002	C.S.EMPLEO - MODERNIZACIÓN SERVICIO PÚBLICO EMPLEO	2	1	2	1	1	7
34047	C.S. AGRICULTURA - MODERNIZACIÓN DE REGADIOS	1	1	1	2	2	7
39140	I PLAN FP PARA CTO. ECONO Y SOCIAL Y EMPLEABILIDAD	0	0	0	0	7	7
39040	PLAN FORMACION CONTINUA INAP	1	1	2	2	2	7
39037	MEC PLAN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN	0	1	2	2	1	6
39053	FINANCIACIÓN DE LA AGE PROYECTOS INVESTIGACIÓN	1	1	1	1	1	6
35013	C.S. SERV. SOCIALES - PRESTACIONES BÁSICAS SS	0	1	1	1	1	6
39135	PACTO DE ESTADO VIOLENCIA DE GÉNERO	0	0	0	0	5	5
39121	NUEVOS ITINERARIOS 3º Y 4º ESO	2	3	0	0	0	5
34059	CSA MODERNIZACIÓN EXPLOTACIONES 2014-2020	1	1	1	1	1	4
39112	PROGRAMA DE DISMINUCIÓN DEL ABANDONO ESCOLAR	0	1	1	2	0	4
39142	PROGRAMA PARA LA MEJORA EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD DEL	0	0	0	0	4	4
39049	PROGRAMA USO RACIONAL DEL MEDICAMENTO	1	1	1	1	1	3
39137	BONO SOCIAL TÉRMICO	0	0	0	0	3	3
34046	C.S. AGRICULTURA - CONCENTRACIÓN PARCELARIA	1	1	0	1	0	3
36001	C.S. MEDIO AMBIENTE - DLLO SOCIEC. EN MEDIO RURAL	1	1	0	1	1	3
34004	C.S. AGRICULTURA - MEDIDAS AGROAMBIENTALES	0	1	0	1	0	3
39122	DIFUSIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DE LA FP	0	0	1	1	1	3
39047	PROG. ACOMPAÑAM., APOYO Y REFUERZO CTROS EDUCATIV.	0	0	0	0	3	2
39018	PREVENCIÓN, ASISTENCIA Y REINSERCIÓN TOXICÓMANOS	0	0	0	0	0	2
36012	CSMA-INFRAESTRUCTURAS GESTIÓN RESIDUOS CCLL	0	1	1	0	0	2
39059	C.S. EDUCACIÓN. PROGRAMA LIBROS Y MATERIAL ESCOLAR	0	0	1	0	0	2
34017	C.S. AGRICULTURA - LUCHA CONTRA AGENTES NOCIVOS	0	0	0	0	0	2
39077	MARM - PLAN INTEGRAL DEL AGUA	2	0	0	0	0	2
39128	Cº. MAPAMA. Actuaciones descontam.Lindano	0	2	0	0	0	2
33003	C.S.EMPLEO- MINISTERIO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	1	1	0	0	0	1
34021	C.S. AGRICULTURA - INDEM. ERRAD. ENFERM. ANIMALES	0	0	0	0	0	1
39132	PROGRAMA MOVES	0	0	0	1	0	1
34015	C.S. AGRICULTURA - SEMILLAS Y PLANTAS DE VIVEROS	0	0	0	0	0	1
34063	CSA AYUDA EXCEP. COMERC. CORDEROS CABRITO COVID 19	0	0	0	0	1	1
39054	AY PÚBL. VÍCTIMAS VIOLENCIA GÉNERO DIFIC. EMPLEO	0	0	0	0	0	1
34011	C.S. AGRICULTURA - APOYO ASOC. RAZAS AUTÓCTONAS	0	0	0	0	0	1
39107	FORMACIÓN PERMANENTE PROFESORADO	0	0	0	0	0	1
39003	PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN (I.N.I.A.)	1	0	0	0	0	1
39027	POLÍTICAS DE COHESIÓN Y ESTRATEGIAS DE SALUD	0	0	0	0	0	1
34006	C.S. AGRICULTURA - PROGRAMA APICOLA	0	0	0	0	0	1
	Resto códigos financiación (<0,5 millones en 2016-2020)	2	1	-2	7	-13	-5
	Total (millones de euros)	**153**	**165**	**189**	**207**	**645**	**1.359**

ANEXO VIII – Cortes de Aragón. Comisión Especial de estudio sobre "El nuevo sistema de financiación autonómica" (BOCA nº256, de 18 de junio de 2018)

El pleno de las Cortes de Aragón acordó en 2015 la constitución de una Comisión especial de estudio sobre "El nuevo sistema de financiación autonómica".

El 27 de febrero de 2017 se constituyó la Comisión especial y se aprobó un plan de trabajo con los siguientes comparecientes:

Comparecientes	Profesión / cargo	Representante en la Comisión de expertos del Estado[49]
Fernando Gimeno Marín	Consejero de Hacienda y Administración Pública	
Alain Cuenca García	Profesor titular de la Universidad de Zaragoza	Representante de la CA de Aragón
Julio López Laborda	Catedrático de la Universidad de Zaragoza	
Santiago Lago Peñas	Catedrático de la Universidad de Vigo	Representante de la CA de Galicia
Ángel de la Fuente Moreno	Director Ejecutivo de la Fundación de estudio de Economía Aplicada (FEDEA)	Representante del Estado
Guillén López Casasnovas	Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona	Representante de la CA de Islas Baleares

Las conclusiones generales y propuestas fueron las siguientes:

1. ***Diagnóstico de la situación actual***

- Las CCAA canalizan un gasto público muy relevante en servicios esenciales (sanidad, educación y servicios sociales) y otras competencias (ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, protección del patrimonio cultural…)
- La crisis económica ha reducido los ingresos mientras los gastos crecían exponencialmente.
- Necesario debate ante la próxima reforma (6ª) para dotar al sistema de una financiación suficiente y sostenible.
- El sistema vigente es complejo y poco transparente (aparente percepción desde fuera de nuestra comunidad de que Aragón está bien financiada).

[49] **Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (julio 2017),** creada por acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017, a propuesta de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, para diseñar un nuevo modelo de financiación fundamentado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos. **Composición de la Comisión**: 5 miembros propuestos por el Estado (uno de los cuales actuaría como presidente) y 16 propuestos por las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

- El sistema solo se preocupa de nivelar la financiación de los servicios públicos fundamentales y no tiene en cuenta otros fondos recibidos del Estado fuera del sistema de financiación que desvirtúan la equidad entre CCAA (Aragón no ha resultado privilegiada).
- La ponderación de la población ajustada no es adecuada a las circunstancias especiales de Aragón que elevan el coste de prestación de servicios (superficie, envejecimiento, densidad de población, dispersión poblacional).
- Necesidad de mantener el statu quo para que ninguna CA pierda respecto del sistema de financiación vigente.
- Necesidad de establecer mecanismos de ajuste al ciclo económico y a las modificaciones legales que afecten a la recaudación de las CCAA.

2. Suficiencia vertical

- Existencia de un desequilibrio vertical a favor del Estado, que dispone de mayores fuentes de ingresos.
- Asegurar que todos los niveles de gobierno (estatal, autonómico y local) disponen de ingresos suficientes para financiar sus gastos.
- Necesidad de homologación de la cartera de servicios básicos de las CCAA.
- Eliminar la discrecionalidad del Estado para poner ingresos extraordinarios a las CCAA al margen del sistema de financiación.

3. Autonomía tributaria y corresponsabilidad

- Mejorar la capacidad tributaria de las CCAA mediante la integración del Impuesto de Patrimonio en el IRPF, establecimiento de una horquilla de mínimos y máximos en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en toda España, establecer un tramo específico autonómico del IVA.
- Dificultad para utilizar la potestad tributaria de las CCAA (hechos imponibles gravados por el Estado y EELL). La litigiosidad sobre los impuestos medioambientales hace necesaria una ley marco estatal sobre impuestos ambientales.

4. Nivelación horizontal

- Garantizar idénticos recursos por habitante ajustado y niveles equiparables de prestación de servicios básicos.
- Necesidad de dar más ponderación a las variables de envejecimiento, dispersión y densidad de población que encarecen la prestación de servicios.
- País vasco y Navarra deben aportar fondos al sistema de financiación para contribuir a la equidad y solidaridad entre CCAA.

5. Fondos

- Reducir el número de fondos para que el sistema de financiación sea más sencillo y comprensible por los ciudadanos.
- Separar el fondo de financiación de los servicios fundamentales del de las competencias no homogéneas. Evitar un uso perverso de este último que pueda dar lugar a arbitrariedades y diferencias entre CCAA.
- Dotar un fondo de reserva por el Estado en época de bonanza que garantice el aumento de gasto en época de crisis.

6. Entregas a cuenta

- Las entregas a cuenta deberían ser del 100% y efectuarse en el segundo semestre del año siguiente y no dos años después.

7. Estatuto de Autonomía

- Utilizar el acuerdo bilateral previsto en el Estatuto de Autonomía para atender las especialidades de Aragón.
- Posibilidad de crear una agencia tributaria para mejorar los mecanismos de información, gestión y caja.

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la Cámara de Cuentas de Aragón

Calle Jerusalén, 4 - 50009 Zaragoza - Teléfono: 976912912 - camara@camaracuentasaragon.es