TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.599

NOTA SOBRE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL ÁREA DE GASTO 4 "ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO" DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DEL EJERCICIO 2022

TRIBUNAL DE CUENTAS

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 18 de diciembre de 2024, la Nota sobre la liquidación de los programas del área de gasto 4 “Actuaciones de carácter Económico” de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2022 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO 9
I.2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN 9
I.2.1. Objetivos de fiscalización 9
I.2.2. Alcance de la fiscalización 10
I.3. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO 11
II. RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN 11
II.1. PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS 11
II.2. BALANCES DE RESULTADOS E INFORMES DE OBJETIVOS E INDICADORES DE GESTIÓN 16
II.3. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROGRAMAS DE GASTO DEL ÁREA 4 19
II.3.1. Liquidación del presupuesto 19
II.3.2. Créditos iniciales 21
II.3.3. Modificaciones presupuestarias 23
II.3.4. Créditos definitivos 28
II.3.5. Gestión de presupuesto corriente: compromisos de gasto y obligaciones reconocidas 29
II.3.6. Obligaciones pendientes de pago 32
II.3.7. Gestión de presupuestos cerrados 33
II.4. ANÁLISIS DE LOS INFORMES DE ACOMPAÑAMIENTO A LAS LEYES ANUALES DE PRESUPUESTOS 35
II.4.1. Informe de impacto de género 36
II.4.2. Informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia 38
II.4.3. Informe de alineamiento con los ODS de la Agenda 2030 38
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 39
III.1. SOBRE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA, OBJETIVOS E INDICADORES 39
III.2. SOBRE LA PRESUPUESTACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 41
III.3. SOBRE LOS INFORMES DE ACOMPAÑAMIENTO A LAS LEYES DE PRESUPUESTOS 42
ANEXOS 43
ALEGACIONES FORMULADAS 75

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

AEI	Agencia Estatal de Investigación
AGE	Administración General del Estado
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
CAP	Comisión de Análisis de Programas
CGE	Cuenta General del Estado
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
COFOG	*Classification of the Functions of Government* (Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas)
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
CSN	Consejo de Seguridad Nuclear
DGP	Dirección General de Presupuestos
DGTPF	Dirección General del Tesoro y Política Financiera
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria
IEP	Índice de Esfuerzo Presupuestario
ISCIII	Instituto de Salud Carlos III
ITJ	Instituto para la Transición Justa, O.A.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
M€	Millones de euros
MAUC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
MCIN	Ministerio de Ciencia e Innovación
MCUD	Ministerio de Cultura y Deporte
MDEF	Ministerio de Defensa
MDSA	Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030
METD	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
MHFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
MICT	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
MINT	Ministerio del Interior
MJUS	Ministerio de Justicia
MPCM	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática

MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
MTED	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
MTER	Ministerio de Política Territorial
MTES	Ministerio de Trabajo y Economía Social
MTMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
MUNI	Ministerio de Universidades
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEPM	Oficina Española de Patentes y Marcas
OP	Oficina Presupuestaria
ORN	Obligaciones reconocidas netas
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
SEPG	Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
SPIE	Sector Público Institucional Estatal con Presupuesto Limitativo

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL ÁREA 4 POR TIPO DE PROGRAMA 20

CUADRO Nº 2. CRÉDITOS INICIALES POR POLÍTICAS DE GASTO Y TIPO DE PROGRAMA 21

CUADRO Nº 3. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS 25

CUADRO Nº 4. MODIFICACIONES DE CRÉDITOS QUE PRODUCEN INCREMENTO EN LOS PRESUPUESTOS 25

CUADRO Nº 5. INCORPORACIONES DE CRÉDITOS QUE NO SE RECONOCEN 27

CUADRO Nº 6. PROGRAMAS CON MAYORES MODIFICACIONES 28

CUADRO Nº 7. CRÉDITOS DEFINITIVOS 29

CUADRO Nº 8. COMPROMISOS DE GASTO Y ORN 30

CUADRO Nº 9. GRADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO 30

CUADRO Nº 10. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR ADMINISTRACIÓN 31

CUADRO Nº 11. OBLIGACIONES DE EJERCICIO CORRIENTE PENDIENTES DE PAGO AL CIERRE DEL EJERCICIO 2022 33

CUADRO Nº 12. OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO DE EJERCICIOS CERRADOS 34

CUADRO Nº 13. OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO DE EJERCICIOS CERRADOS POR AÑO DE ORIGEN Y CLASIFICACIÓN ECONÓMICA 34

CUADRO Nº 14. PERTINENCIA DE GÉNERO DE LOS PROGRAMAS COGESTIONADOS 37

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1.CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LAS ENTIDADES CON PRESUPUESTO LIMITATIVO..... 13

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

La *Nota sobre la liquidación de los programas del área de gasto 4 "Actuaciones de carácter Económico" de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2022* figura incluida, a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2023, aprobado por el Pleno en su sesión del 21 de diciembre de 2022.

Esta fiscalización se enmarca en los objetivos del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas vigente durante los trabajos de fiscalización, contribuyendo a la consecución del objetivo estratégico 1 "Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público", en particular, al objetivo específico: 1.2 "Fomentar las buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas", medida 3 fiscalizar actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad.

La realización de esta nota está motivada, principalmente, por la necesidad de facilitar a las Cortes Generales información sobre la gestión de los presupuestos de gastos del ejercicio 2022 que complemente el contenido de la Declaración de la Cuenta General del Estado (CGE) de ese ejercicio.

El inicio del procedimiento fiscalizador fue acordado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 27 de julio de 2023.

I.2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

I.2.1. Objetivos de fiscalización

La fiscalización se configura de tipo operativa o de gestión y de cumplimiento de acuerdo con lo previsto en la Norma Técnica 6, con el objetivo general de analizar el grado de gestión presupuestaria de los créditos asignados al área de gasto 4 de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2022, en los términos y alcance contemplados en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas para este tipo de fiscalizaciones. Los objetivos son:

1. Análisis de la estructura de los programas de carácter finalista y programas instrumentales y de gestión y su adecuada clasificación en relación con los objetivos a conseguir y las actuaciones ejecutadas.

2. Valoración de la razonabilidad de los objetivos e indicadores específicos asignados a los programas de gasto de carácter finalista establecidos en la fase de planificación presupuestaria; y, en su caso, su grado de cumplimiento y las causas de las posibles desviaciones en términos económicos y físicos.

3. Análisis del informe de impacto de género; del informe de impacto en la infancia, en la adolescencia y en las familias y del informe de alineamiento de los PGE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, que acompañan a los PGE para 2022. Se ha examinado si la información contenida en estos documentos recoge los parámetros empleados para la cuantificación de estos impactos, los objetivos e indicadores concretos de cada programa presupuestario.

4. Examen de las modificaciones de los créditos presupuestarios, valorando el tipo de modificación utilizado y las causas y necesidad que las han motivado.

5. Análisis del grado de ejecución y las desviaciones respecto de los créditos aprobados, así como el grado de pagos ordenados y los remanentes de crédito finales, valorando las circunstancias que los han ocasionado.

6. Análisis de la gestión de las obligaciones de presupuestos cerrados correspondientes a esta área -de modo especial, el pago realizado de dichas obligaciones en el ejercicio 2022 y la antigüedad de los saldos pendientes de pago al cierre de este ejercicio- junto con el análisis de los compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores.

Adicionalmente, se abordarán las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que, de conformidad con dichas normas, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

I.2.2. Alcance de la fiscalización

El ámbito objetivo viene delimitado por los programas de las políticas de gasto incluidas en el área de gasto objeto de esta nota, de acuerdo con el contenido de los anexos de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de PGE para el año 2022, y que son:

- 41 “Agricultura, Pesca y Alimentación”
- 42 “Industria y Energía”
- 43 “Comercio, Turismo y pymes”
- 44 “Subvenciones al Transporte”
- 45 “Infraestructuras y Ecosistemas Resilientes”
- 48 “Investigación, Desarrollo, Innovación y Digitalización”
- 49 “Otras Actuaciones de Carácter Económico

El ámbito subjetivo está formado por los órganos gestores de los programas de gasto incluidos en las políticas señaladas, que se corresponden con los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado (AGE) y las entidades del sector público institucional estatal con presupuesto limitativo (SPIE). En cuanto a estas últimas se han seleccionado las de mayor significación presupuestaria: el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII).

El ámbito temporal se circunscribe a la gestión realizada en el ejercicio 2022 por los citados órganos gestores para la liquidación de los créditos presupuestarios asignados a esta área en los PGE.

Se han practicado las actuaciones necesarias para fundamentar la opinión del Tribunal de Cuentas sobre las áreas fiscalizadas, sin que se hayan producido limitaciones al alcance previsto.

Los órganos objeto de esta Nota, han cumplido con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, proporcionando la información y documentación disponible e indicando aquella inexistente o de la que carecen, sin que esta circunstancia haya obstaculizado la consecución de los objetivos previstos.

I.3. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO

El estado de gastos de los PGE se elabora, a propuesta de los órganos gestores del gasto, por la Dirección General de Presupuestos (DGP), en función de las orientaciones de política económica, del límite de gasto no financiero, según las prioridades de la Comisión de Políticas de Gasto y de las conclusiones de las Comisiones de Análisis de Programas (CAP).

La programación de la actividad del sector público estatal no se reduce a un único ejercicio. Los ministerios y centros gestores deben elaborar una programación plurianual que ha de tener en consideración el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP)[1] al formular los escenarios presupuestarios con un horizonte a tres años, en los que se definen los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos. En la fijación del límite para un ejercicio se consideran toda una serie de variables de política económica, entre otras, crecimiento esperado del PIB, tasas de empleo, tasas de inflación, presión fiscal y capacidad tributaria, productividad, grado de endeudamiento público, y reparto de cargas intergeneracional, todo ello en el marco de la política monetaria de la Unión Europea en cumplimiento del pacto de estabilidad y crecimiento. En definitiva, en la formulación de los PGE, los programas presupuestarios se sujetan a las restricciones que, en orden al cumplimiento de los objetivos de política económica, determine el Gobierno para el ejercicio a que se refieran. El límite de gasto no financiero para 2022 se fijó en 196.142 millones de euros (M€), y se distribuyó en diferentes programas, correspondiendo a los del área 4 un total de 52.148,8 M€ (el 27 %). En el Anexo 1 se detalla la normativa aplicable, y en el Anexo 2 se incluye la descripción y participación de los distintos agentes en la elaboración de los presupuestos.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 20 de diciembre de 2018 aprobó el *Informe de fiscalización del sistema de seguimiento de programas en el Área de la Administración Económica del Estado, Ejercicio 2017,* en el que se recomendaba, entre otras cuestiones, la necesidad de promover los cambios normativos para realizar el seguimiento de cumplimiento de los objetivos, teniendo en cuenta su grado de cumplimiento para realizar las asignaciones presupuestarias. Se instaba al Gobierno a que enviara las debidas instrucciones a los centros gestores con objeto de que cumpliesen con su papel de evaluación y para la implantación de sistemas de control de gestión y de contabilidad analítica. Hasta junio de 2024 no se han producido cambios normativos, si bien la DGP ha informado a este Tribunal que se han mantenido algunas reuniones informales con la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y con algunos centros gestores para avanzar en este sentido.

II. RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN

II.1. PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS

Los PGE están sometidos a una restricción financiera impuesta por los recursos financieros disponibles por el Estado para gastar.

En la elaboración de los presupuestos participan, entre otros:

[1] En esta Nota se hace referencia a la estructura ministerial vigente en el año 2022. En el Anexo 3 se establece la correlación con los ministerios actuales; en el Anexo 4 los programas que han tenido cambios de gestor y en el Anexo 5 a quién corresponde la ejecución de los programas de esta área.

- Las CAP: reuniones bilaterales entre el MHFP y los distintos departamentos ministeriales en cuyo seno tiene lugar el estudio de la adecuación y validez de los programas de gasto respecto de los objetivos perseguidos por los mismos y sus necesidades financieras, conforme a las prioridades de las políticas de gasto y dentro de las disponibilidades financieras establecidas.

- La Comisión de políticas de gasto: grupo de trabajo integrado por el MHFP y los departamentos ministeriales, que concretan las prioridades de gasto en función de los objetivos de política presupuestaria, proponiendo los criterios de asignación de las dotaciones entre las distintas políticas de gasto.

- La DGP: le corresponde la instrumentación y seguimiento de los objetivos de política presupuestaria y la elaboración de la normativa y de las instrucciones que han de orientar la formulación anual de los PGE, así como la coordinación del proceso de elaboración de estos.

- Las Oficinas Presupuestarias (OP) de cada ministerio: elaboran, el anteproyecto de presupuesto de su Departamento y coordinan la elaboración de los de los organismos autónomos a su cargo.

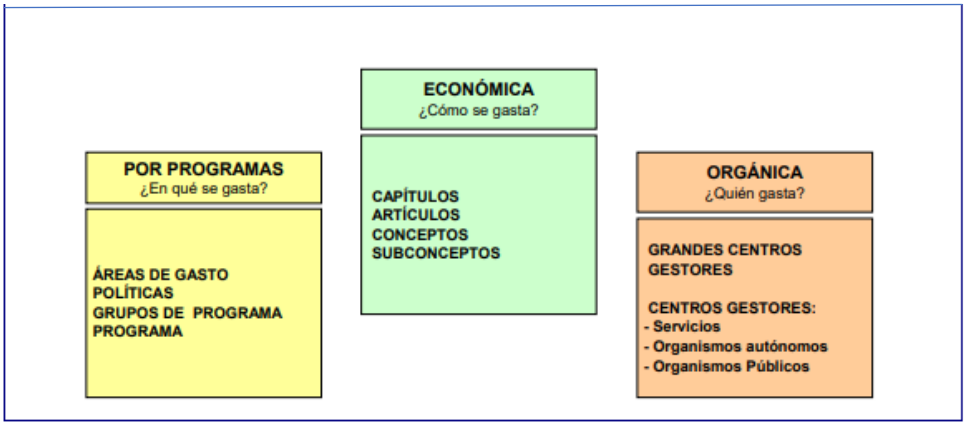
El MHFP, con base en la proyección presupuestaria a tres años que se inscribe dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, prepara un reparto de las posibilidades financieras previstas para el ejercicio entre los diferentes ministerios, en lo que se denomina “envolvente” -máxima cantidad que cada ministerio puede distribuir entre órganos adscritos para llevar a cabo sus funciones y desarrollar sus objetivos políticos- para, en definitiva, ordenar su anteproyecto de presupuesto, teniendo en consideración, además, las restricciones impuestas por algunas leyes, por convenios plurianuales, compromisos previamente adquiridos o por la amortización y carga de intereses de la deuda.

La DGP elabora el proyecto de Orden Ministerial con el objetivo de establecer el procedimiento que regirá la elaboración de los PGE para el siguiente ejercicio, así como la resolución que la desarrolla. En un ejercicio presupuestario tipo, sin demoras o prórrogas, esta Orden se publicaría a mediados del mes de abril y el anteproyecto de PGE finalizaría antes del 15 de septiembre[2]. En ese plazo, las OP deben recoger toda la información económica, orgánica y funcional, además de la que se solicita para la elaboración de los informes trasversales y remitirla telemáticamente. La DGP debe examinar toda la información remitida por las OP.

Con independencia de la ordenación económica y orgánica, las previsiones de gasto para el cumplimiento de los objetivos políticos se fijan por cada ministerio en una clasificación funcional.

[2] Para el año 2022, la Orden por la que se dictan las normas para la elaboración de los PGE se publicó el 25 de junio de 2021, tres meses después de la fecha prevista.

GRÁFICO Nº 1. CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LAS ENTIDADES CON PRESUPUESTO LIMITATIVO



Fuente: PGE-2022. *Libro salmón*

Conforme con la documentación de los presupuestos de 2022, reproducida igualmente en la de 2023, la clasificación por programas *es la principal clasificación de los créditos presupuestarios ya que permite identificar la finalidad a la que se destinan los recursos públicos. Un programa de gasto es el conjunto de créditos*[3] *que se pone a disposición de los centros directivos para el logro de los objetivos establecidos.* En definitiva, el programa presupuestario determina el gasto que se considera necesario realizar para el desarrollo de cada actividad pública[4].

En este sentido, en el ámbito internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desarrolló una Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas (en sus siglas en inglés COFOG -*Classification of the Functions of Government* -), publicada por la División de Estadísticas de Naciones Unidas[5], en la que se clasifica el gasto del sector administraciones conforme con el Sistema de Cuentas Nacionales según la función o finalidad para la que se utilizan esos fondos. Presenta tres niveles: divisiones, grupos y clases. Las divisiones hacen referencia a las actividades principales de la administración, en tanto que en los grupos y clases se desglosan en otras divisiones más específicas, constituyendo un plan o marco completo de las actuaciones para el desarrollo de las políticas públicas. Es decir, la COFOG conforma un modelo informativo de la estructura del gasto público, que permite evaluar su distribución y *contribuir a la comparabilidad y medir la ejecución de las políticas*, a modo de plan general. La responsabilidad en España de la adaptación y actualización de esta estructura internacional corresponde al MHFP. El modelo español, a los efectos de contabilidad nacional, se ajusta a la COFOG, conforme la metodología regulada en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010), aprobado por el Reglamento Nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013[6]. No obstante, el modelo recogido en los PGE difiere de esta

[3] (sic): La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) define los créditos presupuestarios como *cada una de las asignaciones individualizadas de gasto, que figuran en el Presupuesto puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados.*

[4] Página 28 de la Introducción a la lectura de los PGE (*"Libro Salmón"*). https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/ProyectoPGE2022/Documents/LIBROSALMON2022.pdf

[5] https://unstats.un.org/unsd/classifications/Econ/Structure

[6] https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/AAPP_A/Funcional%202018-2022.pdf

clasificación estándar a pesar de que busca la misma finalidad informativa: expresar los recursos financieros aplicados en las diferentes políticas públicas[7].

Las Ordenes del MHFP, por la que se dictan las normas para la elaboración de cada PGE, fijan la estructura de los programas de gasto que se presupone adecuada a los contenidos de las políticas de gasto a emprender con el correspondiente presupuesto, distinguiendo dos tipos de programas: (i) finalistas e (ii) instrumentales y de gestión.

Estas órdenes, sin variación desde 2005, vienen definiendo los programas finalistas como aquellos a los que se asignan objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables, identificados con las letras «A» a »L» y, los programas instrumentales y de gestión, reconocidos con las letras «M» a «Z», como aquellos que tienen por objeto (i) la administración de los recursos necesarios para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación; (ii) la ejecución de una actividad que se perfecciona por su propia realización, sin que sea posible proceder a una cuantificación material de sus objetivos; o (iii) el apoyo a un programa finalista, sin mayor distinción.

No obstante, el modelo en su conjunto se manifiesta insuficiente para una correcta gestión por objetivos. La función financiera del presupuesto (reparto de los recursos financieros entre los distintos agentes encargados de gestionarlo) ha prevalecido sobre la de calidad de la definición de los programas funcionales. Los objetivos, en general, no están enmarcados en un sistema normalizado, ni en los planes estratégicos o de actuaciones plurianuales y, aunque puedan estar alineados con los fines de las entidades, tienden a ser muy generales y abstractos y en ocasiones planteados como un indicador, bien monetario o presupuestario o de unidades físicas (ejecución de un determinado número de expedientes o de actuaciones), o un porcentaje de éstas (sin que se vea claramente al conjunto al que va referido). Asimismo, los propios indicadores se confunden con actividades, tareas, actuaciones o estructuras orgánicas en algunos casos. En todo caso, aunque se ofrece la cifra absoluta o relativa, está descontextualizada, sin que permita su comparabilidad con valores máximos, óptimos o mínimos. Se deduce que los centros gestores no interpretan que la clasificación funcional del gasto sea un instrumento eficaz ni para su gestión ordinaria del presupuesto ni para el seguimiento de objetivos de sus políticas públicas, normalmente realizado a través de otros instrumentos, generalmente, plurianuales (por ejemplo, Planeación Agrícola Nacional 2017 – 2030; Plan de Digitalización de las AAPP 2021-2025).

En el ámbito de la AGE, existen diferentes unidades con competencias relacionadas con la inspección y calidad de los servicios u organizaciones, así como de las actividades de evaluación normativa o seguimiento de la aplicación de una ley, pero se carece de un marco metodológico suficiente. No se dispone de un marco integrador común que proporcione las herramientas y elementos básicos para impulsar una política de evaluación de las políticas públicas, sin que la presupuestación por programas de los presupuestos contribuya a ello, a excepción, como más adelante se dirá, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)[8]. Las políticas públicas tienen que contar con indicadores que faciliten su gestión, seguimiento y evaluación, creándose un sistema de referencia común que a fecha de hoy todavía no ha sido desarrollado[9], aunque en la serie roja de la

[7] A modo de ejemplo, la COFOG recoge diez divisiones diferenciadas, en tanto que la clasificación funcional de los PGE se recoge en cinco grupos de gasto. Además, el gasto que debe quedar incluido en cada *clase* COFOG está claramente definido, en tanto que el contenido a incluir en cada *programa* presupuestario queda a la discreción de cada departamento ministerial, con unas instrucciones excesivamente laxas en esta materia emitidas por el MHFP en la respectiva Orden por la que se dictan las normas para la elaboración de los PGE.

[8] El PRTR es un plan plurianual con un horizonte a seis años, a partir del cual se podrá evaluar realmente su eficacia. Este plan se desagrega en proyectos concretos, destinando créditos a ejecutar en cada presupuesto, de cuya liquidación se puede inferir su grado de avance.

[9] Contemplado en la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la AGE, pendiente de desarrollo.

documentación que integra los PGE de cada año se incluyan las memorias de objetivos por programas[10].

Existen numerosos programas presupuestarios en los que los indicadores físicos se refieren a la realización de tipos de actividades (como número de reuniones celebradas, de expedientes tramitados o de contratos celebrados) que, pudiendo tener una relativa validez como indicador de la actividad administrativa, carecen de virtualidad para medir el grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos por el programa presupuestario -que en los programas finalistas va más allá de dicha actividad- y que debe guardar relación con el impacto producido por la actuación económico-presupuestaria del Estado.

La ausencia de una mayor concreción de los gastos que deben incluirse en unos programas y otros, incluso en unas políticas de gasto y otras, como hace la COFOG, impide interpretar y comparar los diferentes programas. Este Tribunal no puede garantizar que se hayan aplicado de manera homogénea y uniforme los mismos criterios en todos los programas, dependiendo de cada ministerio la aplicación y distribución de los créditos entre los diferentes programas[11]. De hecho, en ocho programas del área 4 no se han presupuestado gastos de personal ni gastos corrientes, de los que uno se clasifica como finalista (464B, que únicamente contiene créditos para activos financieros -capítulo 8-), frente a otros siete que se clasifican como instrumentales (423O, 441M, 441N, 441O, 441P, 491N y 497M, que únicamente incluyen créditos para transferencias), tal y como se indica en epígrafe II.3:2.

Dado el carácter dinámico del modelo de presupuestación funcional, habría que entender que se debería producir una evolución tanto en el número como en el contenido de los programas, pues las políticas públicas pretendidas con los presupuestos varían, por un lado, porque algunos programas se finalizan alcanzado los objetivos pretendidos y, por otro, por la aparición de nuevas necesidades públicas que exigen una nueva programación con otros objetivos[12]. Aunque la DGP puede autorizar, a iniciativa propia o a propuesta de los centros gestores, modificaciones en el código, denominación y contenido de los programas de gasto, para adaptar la clasificación por programas a las necesidades de la gestión pública, la clasificación funcional apenas ha tenido modificaciones en lo que respecta a créditos financiados con los recursos públicos habituales (tributos y endeudamiento).

La gran modificación se produjo en el presupuesto de 2021 para la incorporación de los créditos para las inversiones financiables con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). En el presupuesto de ese ejercicio se incluyeron 42 nuevos programas, todos finalistas, incluidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) aprobado por la Comisión Europea para España en ejecución del MRR. La inclusión se realizó a través de la creación de un Servicio presupuestario específico en los PGE, que junto con una clasificación funcional independiente para cada objetivo del PRTR, supuso un considerable avance para facilitar información y el seguimiento del plan. Tras el primer año de experiencia, para poder realizar una gestión separada de estos programas mientras dure su ejecución, se creó una estructura independiente con objeto de identificar y recoger los créditos destinados a financiar las actuaciones que resultasen elegibles en el marco del PRTR, por lo que se modificó su nomenclatura. Los programas del PRTR pasaron a clasificarse con una codificación “nnXX”, correspondiendo los dos primeros caracteres al número de la política, y los

[10] https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2022Ley/MaestroTomos/PGE-ROM/TomosSerieRoja.htm

[11] Según el artículo 36 de la LGP los ministerios y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos comunican sus propuestas de gastos de acuerdo con los criterios establecidos, teniendo por tanto discrecionalidad a la hora de determinar sus presupuestos. No obstante, es la CAP la que aprueba esta clasificación.

[12] La documentación de los PGE-2022, así lo reconocen: *Esta estructura [funcional] es flexible de tal forma que puede modificarse según las necesidades de cada año.*

dos últimos (letras) al componente e inversión en el PRTR, respectivamente, lo que permite su diferenciación respecto del resto de los programas incluidos dentro del presupuesto. De los 42 programas iniciales afectos a la financiación del MRR se pasó en los PGE para el año 2022 a 148 (84 de ellos correspondientes al área de gasto 4, el 56 %).

El resto de los cambios que se han producido en la estructura presupuestaria del área 4 en el año 2022 han sido puntuales:

1. Creación del programa 461M *Dirección y servicios generales de ciencia e innovación*, con el fin de asignar al mismo los créditos presupuestarios necesarios para financiar los gastos de generales de gestión del Ministerio de Ciencia e Innovación (MCIN).

2. Desaparición de tres programas: 467D *Investigación y experimentación agraria*; 467E *Investigación oceanográfica y pesquera* y 467F *Investigación geológico-minera y medioambiental*, como resultado de la integración en el CSIC del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria (INIA), el Instituto Español de Oceanografía (IEO) y el Instituto Geológico y Minero de España (IGME) Este cambio obedece por tanto a una reordenación estructural, que no tanto funcional. Tratándose de centros con funciones específicas por materias, habría sido suficiente adaptar configuración orgánica, sin necesidad de eliminar la presupuestación funcional[13].

El presupuesto definitivo del área 4 se estructuró en 7 políticas que se agruparon en 164 programas, 35 finalistas, 43 instrumentales, y 86 del MRR, ejecutados por 18 departamentos ministeriales y 38 entidades con presupuesto limitativo (Anexo 5).

II.2. BALANCES DE RESULTADOS E INFORMES DE OBJETIVOS E INDICADORES DE GESTIÓN

Los artículos 70 a 72 de la LGP regulan la gestión por objetivos del sector público administrativo estatal, en la que se prevé que los centros gestores de los distintos programas presupuestarios establecerán un sistema de objetivos a cumplir en su respectiva área de actuación, adecuado a la naturaleza y características de ésta y que *los sistemas de gestión y control de los gastos públicos deberán orientarse a asegurar la realización de los objetivos finales de los programas presupuestarios y a proporcionar información sobre su cumplimiento, las desviaciones que pudieran haberse producido y sus causas*.

Se prevé asimismo en el artículo 128 de la LGP que los gestores de los distintos programas presupuestarios han de formular un balance de resultados y un informe de gestión relativos al cumplimiento de los objetivos fijados para cada ejercicio. También han de informar de los costes en los que se ha incurrido para su realización (en términos de gasto presupuestario previsto y realizado), y de las desviaciones físicas y financieras de lo realizado sobre lo previsto (e términos absolutos y porcentuales) que, en su caso, se hubieran producido. Esta información se debería incorporar en la memoria de las correspondientes cuentas anuales[14].

[13] El CSIC tiene una doble condición: es una Agencia Estatal y también un Organismo Público de Investigación (OPI) de la AGE con personalidad jurídica única que desarrolla su función a través de una multiplicidad de estructuras organizativas carentes de personalidad jurídica propia. Su actividad científica se desarrolla a través de dos estructuras fundamentales: los institutos de investigación y los centros nacionales. La unificación de los presupuestos por programas solo tiene sentido cuando una misma actuación es desarrollada por más de un solo instituto o centro por la agrupación de créditos de carácter general de difícil o imposible distribución orgánica.

[14] Artículo 128, apartado 7, tercer párrafo de la LGP: *Asimismo, en la memoria se incluirá el balance de resultados y el informe de gestión a los que se refiere el artículo 71 de esta Ley, en los que se informará del grado de realización de los*

Este sistema, debería servir para que el MHFP, en colaboración con los distintos centros gestores de gastos, impulse y coordine la evaluación continuada de las políticas de gasto, con la finalidad de asegurar que se alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que se pretende con su aplicación. Además, el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores también se debe vincular de forma prioritaria a la asignación de recursos presupuestarios (artículo 31de la LGP), de lo que se deduce la importancia que la ley otorga al control de gestión por objetivos. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público prevé la existencia de un control de eficacia, centrado en el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad de las entidades dependientes, que debe ser ejercido anualmente por el departamento ministerial al que esté adscrita la entidad u organismo público, sin perjuicio del control de la gestión económico-financiera que se ejerza por la IGAE, pero no se pronuncia sobre las actividades o actuaciones realizadas directamente por cada ministerio, más allá de la declaración como principio general de la actuación de las Administraciones Públicas *en la planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas* en su artículo 3.1.

Este Tribunal de Cuentas viene repetidamente señalando en sus informes la necesidad del cumplimiento efectivo de estas obligaciones. Las descripciones de los programas en las memorias de objetivos del PGE, apenas se apartan de exponer las competencias propias de las unidades orgánicas ministeriales (secretarías técnicas, direcciones generales y subdirecciones dependientes) precisadas en los correspondientes Decretos de estructura de cada departamento ministerial.

La DGP y la IGAE, ambas y cada una por su parte, manifiestan que la obligación de elaboración de los balances de resultados e informes de gestión recae en cada uno de los centros gestores, no considerándose concernidas en el incumplimiento. La primera expone que, mediante las órdenes de elaboración de presupuestos, a las que más adelante se hará referencia, se configura un sistema que podría ser suficiente para dar información precisa sobre los objetivos fijados para cada centro gestor en cada presupuesto anual[15]. La segunda considera que su obligación es meramente instrumental, de captación e incorporación a la CGE de aquellos balances e informes funcionales que se elaboren, sin que en su ámbito competencial se incluya determinar el contenido que deben tener tales balances e informes, al no ser información estrictamente contable. Por su parte, las OP de algunos centros gestores consultadas ponen de manifiesto la necesidad de disponer de alguna regulación, o al menos de alguna guía o manual, que les oriente sobre la confección de los objetivos e indicadores que acompañan a los presupuestos, y de algún mecanismo que permita la captación de información fiable en términos físicos que permita un análisis conjunto con la información financiera presupuestaria, y que oriente sobre el grado de resultados en función de los medios dispuestos.

La IGAE manifiesta, asimismo, la inviabilidad que supondría incorporar todos y cada uno de los balances de resultados e informes de gestión de cada uno de los numerosos centros gestores del

objetivos, los costes en los que se ha incurrido y las desviaciones físicas y financieras que, en su caso, se hubieran producido.

Artículo 71 de la LGP: *Balance de resultados e informe de gestión. Los titulares de los centros gestores del gasto responsables de los distintos programas presupuestarios formularán un balance de resultados y un informe de gestión relativos al cumplimiento de los objetivos fijados para ese ejercicio en el programa plurianual correspondiente a dicho centro gestor del gasto, que se incorporarán a la memoria de las correspondientes cuentas anuales, en los términos establecidos en el artículo 128 de esta Ley*.

[15] Sin perjuicio de ello, las órdenes de elaboración de los presupuestos (por ej. Orden HAC/669/2021, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022) autorizaba a la DGP para, entre otras funciones: (i) Dictar las normas y realizar las modificaciones que procedan en lo referente a las estructuras por programas y económica, así como a los criterios de imputación de gastos e ingresos, (ii) recabar los informes y estados justificativos necesarios para determinar con exactitud la realidad económico-financiera de los centros gestores incluidos en el Presupuesto y (iii) recabar de los diferentes centros gestores la información que sea necesaria para el seguimiento de las recomendaciones efectuadas en los procesos de revisión y evaluación del gasto público.

sector público administrativo sujeto a presupuesto limitativo en la CGE. Su extensión iría en perjuicio de la claridad de la cuenta y, aun considerando de importancia conocer los resultados en términos de eficacia y eficiencia, entiende que tales balances e informes deberían ser objeto de una exposición externa y diferenciada a la elaboración de las cuentas financieras.

En todo caso, la DGP y la IGAE han manifestado a este Tribunal su disposición a solventar esta debilidad y proponer los cambios regulatorios que se precisen para disponer de información de gestión mensurable y fiable que permita un control adecuado de la eficacia y eficiencia de los recursos presupuestarios[16].

Sin perjuicio de ello, al menos desde 2011, existe una conciencia de la dificultad de evaluar los programas presupuestarios. Así, la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado, señala que, en tanto no se asuma el seguimiento de los objetivos presupuestarios en el propio Sistema de Información Contable, la información a incluir en el "balance de resultados e informe de gestión" se facilitará por los gestores, obteniéndose la misma a través de sus sistemas de gestión. Como se ha indicado, no se ha configurado ningún sistema general u homogéneo, y dependiendo de los diferentes centros gestores, la mayor o menor calidad o profundidad con que se analizan los programas de gestión se realiza, en general al margen de la liquidación de los presupuestos y presentación de cuentas anuales, en forma de informes de seguimiento de planes estratégicos o planes de actuación de carácter plurianual.

Los programas plurianuales tienen que incluir los indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos que permitan la medición, seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad (artículo 29.e de la LGP). En todas las cuentas del ejercicio 2022 de las cinco entidades del SPIE incluidas en el ámbito subjetivo de esta nota se refleja información del grado de realización de los objetivos, tal y como se exige en la referida Orden EHA/2045/2011. Los grados de realización son acordes, en todos los casos, con los reflejados en la memoria de objetivos que figura en el programa de los PGE para 2022, sin perjuicio de su utilidad. De hecho, tanto para la AEI como en el FEGA se puede observar que los objetivos no son tales, sino que incluyen conceptos de la clasificación económica del presupuesto de gastos de la entidad. Por su parte las actividades contienen descripciones de desarrollo de los conceptos económicos y, finalmente, los indicadores en ningún caso se reflejan en unidades físicas, sino tan solo monetarias. La información sobre el coste de los objetivos realizados únicamente tiene virtualidad en la AEI.

Este modelo de objetivos e indicadores no responde a un auténtico sistema de gestión por objetivos que debería conllevar una mayor complejidad en su determinación y medición.

La falta de correlación del presupuesto con el actual sistema de objetivos e indicadores también se constata cuando se producen modificaciones presupuestarias, tanto para ampliar las disponibilidades del programa como para reducirlas y financiar otras, ya que ni el aumento ni la reducción de los recursos ha supuesto, en ningún caso, modificación alguna de los objetivos.

La IGAE ha elaborado un *Informe relativo a los principales resultados de control en materia de aspectos estratégicos. Control horizontal Plan de Control Financiero Permanente 2022*, entre los cuales se contemplaban aspectos relacionados con el objeto de esta nota. En el informe resumen, se recogen recomendaciones que buscan optimizar la planificación estratégica, la programación y

[16] Estas modificaciones se tendrán que coordinar con el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas cuando se cree), que tiene encomendada el establecimiento de la metodología para facilitar la elaboración y selección de indicadores para el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

ejecución presupuestaria y que son compartidas por el Tribunal[17]. Propone vincular la planificación estratégica con la presupuestaria, con revisiones trienales de la estrategia de los organismos públicos. En el informe propone que se debe mejorar la definición de objetivos, líneas de acción y metas sectoriales en la documentación presupuestaria, evitando planificaciones presupuestarias continuistas o inerciales. Asimismo, se deben justificar adecuadamente las necesidades mediante fichas presupuestarias que permitan implementar mecanismos para el seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos, utilizando indicadores de resultados o de medios y crear manuales, procedimientos o instrucciones internas para la elaboración de los anteproyectos de PGE.

Estas recomendaciones están alineadas con las deficiencias señaladas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en su Opinión 3/2023, sobre el Procedimiento Presupuestario[18]. Según la AIReF los objetivos de los programas finalistas no suelen estar definidos en términos de resultados o impactos, y califica los indicadores de baja calidad en términos de relevancia, claridad y cuantificación, y carentes de seguimiento o evaluación ex post, lo que limita su utilidad para la toma de decisiones.

Los trabajos realizados por el Tribunal corroboran los resultados y recomendaciones de tales informes. El Tribunal opina que la LGP establece unos requisitos de seguimiento ex post de la ejecución presupuestaria por resultados muy débil, limitado a una cierta información a elaborar por los centros gestores no sujeta a verificación o contraste de ningún tipo, ineficiente tanto para la toma de decisiones como para el ejercicio del control externo. La disparidad de criterios a la hora de fijar los indicadores y su falta de uniformidad, impiden el seguimiento, supervisión, auditoría y análisis de estos.

II.3. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROGRAMAS DE GASTO DEL ÁREA 4

II.3.1. Liquidación del presupuesto

El resumen de la liquidación presupuestaria del grupo de gastos 4 se expone en el cuadro nº 1[19], cuyo detalle por políticas se desarrolla en el Anexo 6:

[17] Según se indica en el informe resumen, estas recomendaciones deberían ponerse en marcha en el proceso de elaboración de los PGE para 2024, que finalmente no ha sido objeto de tramitación parlamentaria, por lo que no se ha examinado su efectiva implementación.

[18] https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/11/OPINI%C3%93N/Opinion-sobre-procedimiento-presupuestario.pdf

[19] Se desconoce la liquidación de tres programas por no haber rendido las cuentas de 2022: 451M *Estudios y servicios de asistencia técnica en obras públicas y urbanismo* (33,8 M€) y 467B *Investigación y desarrollo y experimentación en transporte e infraestructuras* (1 M€) (gestionados por Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas) y del programa 495B *Meteorología* (127,5 M€) (gestionado por la Agencia Estatal de Meteorología).

El Organismo Autónomo Parques Nacionales tampoco ha rendido cuentas, por lo que no se tiene información de la liquidación de los cinco programas presupuestarios que gestiona junto con el Ministerio de Defensa (MDEF), Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MTED), Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MTMA): 456C *Protección y mejora del medio natural* (47,2 M€); 45DA *Digitalización y conocimiento del patrimonio natural* (1,5 M€); 45DB *Conservación de la biodiversidad terrestre marina* (14,6 M€); 45DC *Restauración de ecosistemas e infraestructura verde* (17,5 M€); 45DD *Gestión forestal sostenible* (2,4 M€). El importe global de los programas no rendidos del área 4 asciende a 245,5 M€.

Mediante modificaciones presupuestarias se han creado los programas 42HB *Digitalización de las redes - 148 M€-*, gestionado por el MTED, y el 49OR *Reforma del marco normativo de telecomunicaciones*: *Ley General, instrumentos reguladores e instrumentos de aplicación – 6,5 M€ -*, gestionado por el Ministerio del Interior (MINT) y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (METD).

CUADRO Nº 1. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL ÁREA 4 POR TIPO DE PROGRAMA

(millones de euros)

TIPO	Nº	CRÉDITOS INICIALES	MODIF. CRÉDITO	CRÉDITOS DEFINITIVOS	GASTOS COMPROM.	OBLIG. REC.	PAGOS	OBLIG. PENDIENTES	REMANENTE CRÉDITO
Finalistas	**35-2**	11.740,7	1.316,1	13.056,8	12.788,3	12.642,2	11.936,8	705,4	414,7
Instrumentales	**43-1**	21.566,7	11.620,7	33.187,4	27.733,5	27.049,9	24.885,1	2.164,8	6.137,4
MRR	**84+2**	18.841,4	240,0	19.081,4	13.653,4	12.881,1	5.684,1	7.197,0	6.200,3
TOTAL	**162-1**	**52.148,8**	**13.176,8**	**65.325,6**	**54.175,2**	**52.573,2**	**42.506,0**	**10.067,2**	**12.752,4**

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas rendidas por las entidades

La gestión de los créditos presupuestarios del MRR se regula en el RDL 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR. Para conseguir agilizar la gestión y flexibilizar la tramitación de la fiscalización y el control presupuestario, se simplificaron los mecanismos legales generales. Entre otras medidas de gestión, se permite:

- Dar prioridad respecto de cualquier otro expediente, a los que respondan a la aplicación de estos fondos.
- Incrementar el número de anualidades y autorizar la adquisición de compromisos de gastos que hayan de atenderse en ejercicios posteriores, hasta el máximo previsto por la normativa europea.
- Flexibilizar la asunción de compromisos plurianuales.
- Incorporar los remanentes de crédito a fin de un ejercicio permitiendo su utilización en el ejercicio siguiente.
- Tramitar expedientes de gasto y formalizar el compromiso de gasto anticipadamente.
- Facilitar las transferencias de crédito entre programas vinculados al PRTR.
- No aplicar el régimen general de fiscalización. Cuando se trate de actos que deban someterse a función interventora, la fiscalización previa se ejercerá en régimen de requisitos básicos. El control se realizará ex post mediante auditorías.

El modelo aplicable a la ejecución del PRTR tiene por objeto facilitar que la Administración Pública responda de modo ágil a la recuperación de la actividad económica mediante el cumplimiento de toda una serie de objetivos, reformas e inversiones que previamente han sido fijados de forma concreta y evaluable.

No obstante, la planificación de los proyectos de inversión financiados con estos fondos, en especial los de infraestructuras, ha estado sujeta a diversas dificultades, como la falta de personal especializado, la interrupción de las cadenas de suministros globales o la crisis energética como consecuencia de la guerra en Ucrania, lo cual ha derivado en la necesidad de presentar modificaciones a los programas nacionales para su convalidación por la Comisión Europea.

II.3.2. Créditos iniciales

Los créditos iniciales de los programas del área 4 ascendieron a 52.148,8 M€ lo que supuso un 6 % más que en el ejercicio anterior, aunque el presupuesto inicial de gastos en su conjunto disminuyó un 4 %. Esto significa que los programas para las políticas de esta área aumentaron un punto porcentual su peso en el presupuesto respecto al ejercicio 2021 (pasan del 9 % al 10 %). La evolución vino condicionada por dos circunstancias: a) la prórroga de los PGE del ejercicio 2018 durante los ejercicios 2019 y 2020, y b) las medidas excepcionales adoptadas para paliar los efectos del COVID-19.

Esta área 4, de actividades de carácter eminentemente económico, gestionó el 70 % de los créditos iniciales del PRTR.

Destaca el hecho de que con financiación general de los presupuestos del Estado se presupuesten menos programas (78) que con los fondos del MRR (86).

Aunque en ambos modelos (general y PRTR) los programas se configuran como instrumentos orientados a resultados, solo los financiados con el MRR se vinculan al cumplimiento de reformas e inversiones fijados en el PRTR que, además pueden ser objeto de devolución ante la falta de ejecución, ejecución deficiente o retrasos de finalización. Esta cultura de gestión por objetivos, no se encuentra plenamente implementada en la AGE y demás administraciones públicas. La ejecución deficiente de los programas financiados con recursos del presupuesto no está vinculada a algún tipo de responsabilidad jurídica.

Si se toma en consideración la distribución por bloques de programas de gasto, el crédito de carácter finalista agrupa el 23 % del total del área 4, los instrumentales el 41 % y los financiados con el MRR, el 36 % como se deriva del cuadro 2.

CUADRO Nº 2. CRÉDITOS INICIALES POR POLÍTICAS DE GASTO Y TIPO DE PROGRAMA

(millones de euros)

POLÍTICA	DESCRIPCIÓN	TOTAL	INSTRUMENTAL		FINALISTA		MRR	
			Importe	%	Importe	%	Importe	%
41	Agricultura, pesca y alimentación	8.845,2	5.891,2	67	2.450,4	28	503,6	6
42	Industria y energía	11.313,6	1.189,6	11	4.647,1	41	5.476,9	48
43	Comercio, turismo y pymes	2.932,0	303,0	10	659,0	22	1.970,0	67
44	Subvenciones al transporte	2.720,6	2.720,6	100	0,0	n/a	0,0	n/a
45	Infraestructuras y ecosistemas resilientes	11.774,3	1.076,5	9	5.932,9	50	4.764,9	40
46	Investigación, desarrollo, innovación y digitalización	13.297,4	54,1	0	7.824,4	59	5.418,9	41
49	Otras actuaciones de carácter económico	1.265,7	505,7	40	52,9	4	707,1	56
TOTAL		**52.148,8**	**11.740,7**	**23**	**21.566,7**	**41**	**18.841,4**	**36**

Fuente: Elaboración propia.

El 68 % de los créditos de los programas de esta área se previó que se ejecutase por la AGE y, el restante 32 % por sus entidades dependientes. No obstante, los créditos de los fondos de programas

asociados al MRR se presupuestaron orgánicamente para centros de la AGE en su práctica totalidad (94 %), si bien el 87 % de estos como transferencias de capital a favor de otros gestores (sociedades públicas y comunidades autónomas principalmente). Sólo el 5 % de los fondos MRR financian créditos de gastos de personal (3 %) y gastos en bienes corrientes y servicios (2 %), ya que la normativa de la Unión Europea ha sido estricta en considerar computables solo los gastos directamente vinculados a la consecución del resultado y no los gastos generales.

Los programas finalistas contemplan el 85 % de su presupuesto a inversiones reales, transferencias de capital y activos financieros, mientras que los programas instrumentales dedican el 76 % a transferencias.

No existe ninguna normativa que regule los gastos a incluir en los distintos tipos de programa. En estas circunstancias, cada departamento ministerial, haciendo uso de su libertad de gestión, presupuesta los gastos de maneras distintas: algunos incluyen los gastos generales en programas instrumentales, mientras otros los distribuyen o incluyen en programas finalistas.

En la mayoría de los programas de gastos del área 4, en los ministerios cuyas atribuciones competenciales responden a políticas de las áreas 1, 2 o 3, los gastos de gestión generales (de personal y corriente) se presupuestan en programas instrumentales de estas últimas áreas de gasto donde cada ministerio desarrolla sus políticas más importantes. En sentido contrario, no se puede garantizar que todos los créditos presupuestados para gastos de personal o corrientes en esta área 4 se destinen exclusivamente a la gestión de programas de esta área.

Aunque la configuración funcional del presupuesto no está pensada para alinearse con una contabilidad analítica, los programas finalistas deberían recoger la totalidad de los créditos que supongan costes directos de la política mientras que los programas instrumentales recogerían los créditos presupuestarios que se reparten entre aquellos programas a los que prestan servicio (fundamentalmente gastos de personal y en bienes y servicios corrientes), de forma tal que el gasto destinado a actividad concreta dentro de una política se deduciría de la liquidación del presupuesto del programa[20].

En concreto, se ha advertido que los gastos de personal y de carácter operativo de programas del grupo 4, no financiados con el MRR, de algunos ministerios se imputan:

a) En el área 1 “servicios públicos básicos”: el gasto del MDEF (fundamentalmente en los programas 121M y 122M) y del MINT (más de la mitad en el programa 132A), Ministerio de Justicia (MJUS) (más de la mitad en el programa 112A), Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) (política 14 Política exterior y de cooperación para el desarrollo, concretamente en 4 programas finalistas y uno instrumental).

b) En el área 2 “Actuaciones de protección y promoción social”: el gasto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (MDSA) (política 23 Servicios sociales y promoción social) (mitad en programas finalistas, mitad en instrumental). En el del Ministerio de Trabajo y Economía Social (MTES) en los programas de la política 42 no se han presupuestado gastos de personal, aunque sí gastos corrientes.

[20] Conclusión recogida en el *Informe de Fiscalización del Programa 413A "Competitividad de la industria agroalimentaria y calidad alimentaria", ejercicios 2021 y 2022*.

c) En el área 3 “Producción de bienes públicos de carácter preferente”: el gasto del Ministerio de Cultura y Deporte (MCUD) (política 33 Cultura) y del Ministerio de Universidades (MUNI) (política 32 Educación).

d) En el área 9 “Actuaciones de carácter general”: el gasto del Ministerio de Política Territorial (MTER) (fundamentalmente en el programa 921P) y del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (MPCM) los que pueden corresponder a los programas 921Q, 912M, 921R y 912O entre otros.

Habiendo presupuestado gastos corrientes y de personal en algunos programas de esta área, en otras no han presupuestado este tipo de gasto:

- El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT) no ha presupuestado gastos de personal en los programas de la política 46.
- El MTMA no ha presupuestado gastos de personal ni corrientes en los programas de las políticas 44 y 46.

II.3.3. Modificaciones presupuestarias

El PGE-se configura como un plan financiero anual para el Gobierno, que establece los ingresos y gastos para el año al que corresponde. Si bien se pretende que el presupuesto sea lo más preciso y completo de acuerdo con las previsiones de política económica, orientaciones estratégicas y a los compromisos con Europa asumidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, puede modificarse a lo largo del año de su vigencia debido a diversas circunstancias:

1. Cambios en la situación económica: si la economía experimenta cambios significativos, como una recesión inesperada o un crecimiento del PIB inferior al que se previó en el escenario presupuestario, puede ser necesario modificar o ajustar el presupuesto para adaptarse a estas nuevas condiciones.

2. Necesidades imprevistas: emergencias o situaciones inesperadas, como desastres naturales, crisis sanitarias o eventos que requieran una respuesta inmediata pueden llevar a modificaciones presupuestarias para destinar recursos adicionales a áreas específicas.

3. Cambios legislativos u organizativos: Las reorganizaciones de los departamentos ministeriales obligan a una readaptación de los créditos inicialmente autorizados.

4. Recaudación tributaria superior a la inicialmente prevista: Facilita al Gobierno a emprender proyectos que estaban en su agenda política o a reducir el endeudamiento público.

5. Previsiones iniciales inadecuadamente calculadas: El presupuesto es lo suficiente dinámico para permitir la reordenación de créditos entre partidas inicialmente deficitarias con otras excedentarias.

6. Sin que signifique una modificación de las previsiones iniciales, existen créditos sobrantes o remanentes del ejercicio anterior que se incorporan al ejercicio inmediato siguiente para completar su ejecución. En este caso se encuentran los remanentes de crédito de 2021 de los programas incluidos en el PRTR.

El artículo 50 de la LGP establece la obligación de consignar en cada presupuesto una dotación a un fondo de contingencia destinado a cubrir posibles necesidades inaplazables, de carácter no discrecional para las que no se dispusiera la adecuada dotación de crédito. El montante asciende al 2 % del presupuesto (3.922,8 M€ en 2022). La utilización de este fondo no supone una alteración del

importe total del presupuesto, ya que la cifra global no se verá incrementada de surgir imprevistos.

Estas modificaciones presupuestarias, las podemos clasificar en tres grandes grupos:

1. Modificaciones que producen un incremento del presupuesto inicial (créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones y créditos generados por ingresos). Se financian con la utilización del fondo de contingencia, con apelación al endeudamiento público o con nuevos recursos no previstos inicialmente. Tiene efectos en los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera.

2. Reajustes de crédito: implican modificaciones de créditos sin implicar un aumento del crédito total (transferencias y bajas por anulación).

3. Incorporaciones de remanentes de créditos: tienen su origen en ejercicios anteriores, es decir, los créditos reconocidos en ejercicio anteriores, cuya financiación está ya materializada o garantizada a través del Fondo de Contingencia (artículo 50 de la LGP), que se tienen que ejecutar en este ejercicio y que, en consecuencia, no tendrían por qué afectar a los recursos aplicados para el presupuesto de gastos del ejercicio corriente.

A lo largo del ejercicio 2022, en los programas del área de gasto 4 se tramitaron modificaciones de crédito por un total de 13.176,8 M€ que afectaron a 133 programas (83 %)[21], y supusieron un aumento del 25 % de los créditos iniciales (52.148,8 M€), mientras que para el resto de las áreas ese porcentaje se situó en el 7 %. Sin tener en cuenta los incrementos en el presupuesto que tienen su origen en normas para paliar las consecuencias de la guerra de Ucrania y para mitigar los precios inusualmente elevados de la electricidad [22], el importe de las modificaciones en esta área habría ascendido al 7 %.

En el siguiente cuadro se recogen las modificaciones por tipo y política.

[21] Dos de estos programas tuvieron modificaciones que no afectaron al total de los créditos iniciales.

[22] Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables.

CUADRO Nº 3. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

(millones de euros)

POLÍTICA	DESCRIPCIÓN	TOTAL	INCREMENTO PPTO.	REAJUSTES	INCORPORACIÓN DE REMANENTES
41	Agricultura, pesca y alimentación	437,8	460,1	(29,8)	7,5
42	Industria y energía	7.245,3	6.687,1	555,7	2,5
43	Comercio, turismo y pymes	827,2	139,7	(310,1)	997,6
44	Subvenciones al transporte	901,3	559,8	341,5	n/a
45	Infraestructuras y ecosistemas resilientes	1.840,6	1.960,8	(123,8)	3,6
46	Investigación, desarrollo, innovación y digitalización	1.912,3	91,0	1.387,3	434,0
49	Otras actuaciones de carácter económico	12,3	3,2	0,7	8,4
TOTAL		**13.176,8**	**9.901,7**	**1.821,5**	**1.453,6**

Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente cuadro se detallan las modificaciones de los créditos que han supuesto un incremento en los presupuestos del área 4 por tipos y por políticas:

CUADRO Nº 4. MODIFICACIONES DE CRÉDITOS QUE PRODUCEN INCREMENTO EN LOS PRESUPUESTOS

(millones de euros)

POLÍTICA	CRÉDITOS				OTRAS MODIFICACIONES
	EXTRAORDINARIOS	SUPLEMENTARIOS	AMPLIACIONES	GENERADOS POR INGRESOS	
41	351,2	66,0	21,7	21,2	n/a
42	5.440,9	365,0	0,6	880,6	n/a
43	118,1	20,3	0,2	0,0	1,1
44	224,0	185,0	150,8	n/a	n/a
45	49,2	68,7	1.778,5	60,7	3,6
46	2,0	29,9	0,2	44,8	14,1
49	n/a	0,1	0,7	0,9	1,6
TOTAL	**6.185,4**	**735,0**	**1.952,7**	**1.008,2**	**20,4**

Fuente: Elaboración propia.

En relación con el análisis de la legalidad de las modificaciones presupuestarias no se ha detectado nada relevante.

Parte de las modificaciones (8.696,1 M€), se aprobaron para dotar de mayor crédito a las entidades del SPIE (mediante transferencias de la AGE), lo que ha supuesto que por volumen económico estas pasasen de gestionar del 32 % al 39 % de los créditos totales del área 4, y la AGE, por tanto, pasase del 68 % al 61 %.

El programa 425A-*Normativa y desarrollo energético*- fue, con diferencia, el que ha recibido mayores créditos en toda el área 4. Este programa se gestionó en su mayor parte por la CNMC y se incrementó

para paliar las consecuencias de la crisis energética provocada por la guerra de Ucrania. En el Anexo 7 se detallan las cuestiones relacionadas con este programa.

Los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito responden al carácter de imprevisibilidad cuando se formularon los presupuestos y la necesidad de acometer el gasto con inmediatez. Estos incrementos carecían de una fuente concreta de financiación, apelándose a la autorización de la persona titular del MHFP para suscribir mayor endeudamiento público en el caso de que el efectivo del Tesoro no fuese recurso suficiente.

El 89 % las ampliaciones de crédito tuvieron por objeto atender la liquidación de la concesión de la autopista de peaje AP-7. Se financiaron a través de deuda pública (1.483,7 M€) y del fondo de contingencia (264,2 M€).

En el año 2022 se han tramitado expedientes de transferencias positivas por importe de 6.628,3 M€, mientras que las trasferencias negativas lo fueron por 6.661,6 M€. De ellas, 5.293,7 M€ corresponden a movimientos dentro del propia área 4 y 1.151,3 M€ financiaron programas de otras áreas y 1.117,9 M€ corresponden a disminuciones en créditos de programas de otras áreas para dotar nuevos o mayor financiación para programas de esta área 4, siendo el área 9 de actuaciones de carácter general la principal área de origen y destino. Estas modificaciones han afectado a 89 de los 161 programas del área y ha implicado la creación de un programa[23].

Una parte de los remanentes de 2021 incorporados a 2022, por 1.402,9 M€, respondían a las medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR, reguladas en el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. En los nueve programas, que se exponen en el siguiente cuadro, el importe de las obligaciones reconocidas es inferior al de las incorporaciones, lo que supone que estas, a pesar de estar comprometidas, no fueron objeto de ejecución total. Aunque los importes no son significativos, esto pone de manifiesto retrasos en la aprobación o ejecución de los contratos o proyectos ya que no se finalizaron a lo largo de todo el ejercicio siguiente al de su compromiso[24].

[23] Programa 42HB *Digitalización de las redes - 148 M€-*, gestionado por el MTED.

[24] El artículo 42 del Real Decreto-ley 36/2020, en su nueva redacción dada por la Disposición final trigésima segunda de la Ley PGE para el año 2022, dispone que, podrán incorporarse a los créditos del ejercicio 2022, los remanentes de los créditos que amparen gastos autorizados financiados con el MRR.

CUADRO Nº 5. INCORPORACIONES DE CRÉDITOS QUE NO SE RECONOCEN

(millones de euros)

PROGRA-MA	DESCRIPCIÓN	CRÉDITO INICIAL	OTRAS MODIFICACIONES	CRÉDITO DE 2021 INCORPORADO	ORN EN 2022
41CB	C03.I02 Plan de impulso de la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y la ganadería (I): Modernizar los laboratorios de sanidad animal y vegetal	3,8	0,0	0,7	0,6
42ME	C13.I05 Internacionalización. Industria	1,5	(1,0)	0,2	0,0
43NA	C14.I01 Transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad	766,7	(43,8)	660,0	653,7
43NB	C14.I02 Programa de digitalización e inteligencia para destinos y sector turístico. Comercio, turismo y pymes	45,0	0,0	25,0	0,0
43NC	C14.I03 Estrategias de resiliencia turística para territorios extra peninsulares	110,0	64,0	46,0	26,0
46NB	C14.I02 Programa de digitalización e inteligencia para destinos y sector turístico. I+D+I+ Digitalización	155,0	(78,7)	12,0	6,2
46OC	C15.I03 Bonos de conectividad para pymes y colectivos vulnerables	40,0	0,0	20,0	9,4
49OR	C15.R01 Reforma del marco normativo de telecomunicaciones: Ley General, instrumentos reguladores e instrumentos de aplicación	0,0	0,0	6,9	4,2
49RC	C18.I03 Aumento de capacidades de respuesta ante crisis sanitarias. Otras actuaciones de carácter económico	1,9	0,0	0,4	0,3

Fuente: Elaboración propia.

Veintiún programas (7 finalistas, 4 instrumentales y 10 del PRTR) han tenido modificaciones (positivas o negativas) superiores a 50 M€ y al 40 % de los créditos iniciales, tal y como se detalla en el cuadro número 6, lo que muestra una débil presupuestación:

CUADRO Nº 6. PROGRAMAS CON MAYORES MODIFICACIONES

(millones de euros)

PROGRA-MA	DESCRIPCIÓN	CRÉDITO INICIAL (a)	MODIFICA-CIONES (b)	% DE MODIFICACIONES (b)/ (a)	CRÉDITO FINAL
412C	Competitividad y calidad de la producción y los mercados agrarios	51,0	143,8	282	194,8
415B	Mejora de estructuras y mercados pesqueros	50,6	62,4	123	113,0
425A	Normativa y desarrollo energético	4.276,2	8.437,2	197	12.713,4
42LB	C12.I02 Programa de impulso de la competitividad y sostenibilidad e I+D+I	2.594,7	(1.236,2)	(48)	1.358,5
42JA	C10.I01 Inversiones en transición justa	110,0	(69,2)	(63)	40,8
432A	Coordinación y promoción del turismo	252,9	(108,3)	(43)	144,6
433M	Apoyo a la pequeña y mediana empresa	285,7	(140,0)	(49)	145,8
43MD	C13.I04 Apoyo al comercio	122,6	76,8	63	199,4
43NA	C14.I01 Transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad	766,7	616,2	80	1.382,9
43NC	C14.I03 Estrategias de resiliencia turística para territorios extra peninsulares	110,0	110,0	100	220,0
441M	Subvenciones y apoyo al transporte terrestre	1.825,9	741,7	41	2.567,6
451O	Dirección y servicios generales para la transición ecológica	81,4	335,7	413	417,1
452M	Normativa y ordenación territorial de los recursos hídricos	109,6	96,0	88	205,6
453B	Creación de infraestructura de carreteras	1.533,0	1.234,6	81	2.767,6
45EC	C05.I03 Transición digital en el sector del agua. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	105,0	120,0	114	225,0
464B	Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de la defensa	708,2	374,1	53	1.082,3
467C	Investigación y desarrollo tecnológico-industrial	2.007,6	1.164,0	58	3.171,6
46KA	C11.I01 Modernización de la AGE. I+D+I+ Digitalización	386,1	193,0	50	579,1
46NB	C14.I02 Programa de digitalización e inteligencia para destinos y sector turístico. I+D+I+ Digitalización	155,0	(66,7)	(43)	88,3
46PR	C16.R01 Estrategia nacional de IA	113,8	72,2	63	186,0
46SA	C19.I01 competencias digitales transversales. I+D+I+ Digitalización	36,0	50,0	139	86,0

Fuente: Elaboración propia.

II.3.4. Créditos definitivos

Los créditos definitivos de esta área de gasto ascendieron a 65.325,6 M€ lo que supuso un 12 % del total de créditos del PGE para 2022 (563.585,9 M€). En el cuadro siguiente se recoge el desglose por políticas de gasto y tipo de programa:

CUADRO Nº 7. CRÉDITOS DEFINITIVOS

(millones de euros)

POLÍTICA	DESCRIPCIÓN	INSTRUMENTAL	FINALISTA	MRR	CRÉDITOS DEFINITIVOS
41	Agricultura, pesca y alimentación	6.050,8	2.721,1	511,1	9.283,0
42	Industria y energía	1.137,6	13.170,7	4.250,6	18.558,9
43	Comercio, turismo y pymes	164,0	553,6	3.041,6	3.759,2
44	Subvenciones al transporte	3.622,0	0,0	0,0	3.622,0
45	Infraestructuras y ecosistemas resilientes	1.516,9	7.318,2	4.779,7	13.614,8
46	Investigación, desarrollo, innovación y digitalización	56,8	9.370,1	5.782,8	15.209,7
49	Otras actuaciones de carácter económico	508,7	53,7	715,6	1.278,0
TOTAL		**13.056,8**	**33.187,4**	**19.081,4**	**65.325,6**

Fuente: Elaboración propia.

El peso de los créditos definitivos de esta área ha aumentado en dos puntos porcentuales en relación con el inicial, debido a las modificaciones aprobadas durante el ejercicio, aumentando en un punto porcentual la política 42 Industria y energía, como consecuencia de las medidas adoptadas para paliar los efectos de la guerra de Ucrania sobre la política energética.

II.3.5. Gestión de presupuesto corriente: compromisos de gasto y obligaciones reconocidas

Los compromisos de gasto asumidos en los programas de esta área de gasto han ascendido a 54.175,2 M€, mientras que las obligaciones reconocidas netas (ORN) representan el 99 % de las anteriores y ascienden a 53.573,2 M€ y pone de manifiesto que se reconocen obligaciones por la práctica totalidad de los compromisos de gasto, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 8. COMPROMISOS DE GASTO Y ORN

(millones de euros)

POLÍTICA	DESCRIPCIÓN	AGE		SPIE	
		COMPRO-METIDO	ORN	COMPRO-METIDO	ORN
41	Agricultura, pesca y alimentación	1.204,5	1.157,5	7.500,6	7.497,3
42	Industria y energía	4.384,7	4.311,4	12.276,4	12.187,9
43	Comercio, turismo y pymes	2.176,1	1.951,0	76,8	75,3
44	Subvenciones al transporte	3.601,4	3.598,9	0,0	0,0
45	Infraestructuras y ecosistemas resilientes	11.796,5	11.444,6	929,2	806,1
46	Investigación, desarrollo, innovación y digitalización	6.639,0	6.228,7	2.976,3	2.713,7
49	Otras actuaciones de carácter económico	385,8	381,0	227,9	219,7
TOTAL		**30.188,0**	**29.073,1**	**23.987,2**	**23.500,0**

Fuente: Elaboración propia.

Las ORN se situaron por encima del 90 % respecto al conjunto de los gastos comprometidos en todos los programas tanto en la AGE como en el SPIE, a excepción de los programas en la política 45 de este último, cuyo grado de reconocimiento sólo alcanza el 87 %.

CUADRO Nº 9. GRADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

(millones de euros)

POLÍTICA	DESCRIPCIÓN	INICIAL (a)	ORN (b)	(b)- (a)	(b)*100/ (a)
41	Agricultura, pesca y alimentación	8.845,2	8.654,8	(190,4)	98
42	Industria y energía	11.313,6	16.499,3	5.185,7	146
43	Comercio, turismo y pymes	2.932,0	2.026,4	(905,6)	69
44	Subvenciones al transporte	2.720,6	3.598,9	878,3	132
45	Infraestructuras y ecosistemas resilientes	11.774,3	12.250,7	476,4	104
46	Investigación, desarrollo, innovación y digitalización	13.297,4	8.942,4	(4.355,0)	67
49	Otras actuaciones de carácter económico	1.265,7	600,7	(665,0)	47
TOTAL		**52.148,8**	**52.573,2**	**424,4**	**101**

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de los créditos inicialmente aprobados, la ejecución de los programas de esta área ha supuesto un incremento del gasto de 424,4 M€. En el cuadro número 9 se aprecia una baja ejecución de los programas de la política 46, Investigación, desarrollo, innovación y digitalización. El grado de ejecución de la política 42, Industria y energía, deriva del apoyo al sector eléctrico, cuya gestión correspondió a la CNMC y se explica en el Anexo 7.

CUADRO Nº 10. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR ADMINISTRACIÓN

(millones de euros)

POLÍTICA	DESCRIPCIÓN	AGE		SPIE	
		Compromiso	Compromiso/ Créd. definitivo	Compromiso	Compromiso/ Créd. definitivo
41	Agricultura, pesca y alimentación	1.204,5	93	7.500,6	94
42	Industria y energía	4.384,7	71	12.276,4	99
43	Comercio, turismo y pymes	2.176,1	62	76,8	34
44	Subvenciones al transporte	3.601,4	99	0,0	n/a
45	Infraestructuras y ecosistemas resilientes	11.796,5	95	929,2	82
46	Investigación, desarrollo, innovación y digitalización	6.639,0	57	2.976,3	85
49	Otras actuaciones de carácter económico	385,8	38	227,9	86
TOTAL		**30.188,0**	**76**	**23.987,2**	**94**

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de la ejecución presupuestaria pone de manifiesto la existencia de un limitado grado de ejecución en la AGE (no se ha comprometido 1 de cada 4 euros de los créditos definitivos aprobados), a diferencia de las entidades del SPIE que registraron un 94 %.

La falta de ejecución de la política 43 en las entidades del SPIE se corresponde con el programa 43ND *Actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad.* El desarrollo de este programa afecta a cinco entidades que no forman parte del ámbito subjetivo en esta Nota[25].

El artículo 42 del RD-Ley 36/2020 permite la incorporación de remanentes de crédito de ejercicios anteriores que amparen compromisos de gastos contraídos sobre fondos MRR, flexibilizando la gestión presupuestaria para el cumplimiento de los hitos y metas acordados.

En cuatro programas financiados por el MRR no se comprometió ningún gasto en 2022[26]. Los remanentes se incorporaron al presupuesto de 2023 (con excepción del programa 46LA) sin que en este nuevo ejercicio tampoco se hayan comprometido. En otros 28 programas, los remanentes a fin de ejercicio 2022 se incorporaron al presupuesto siguiente, sin que tampoco se comprometieran gastos en 2023. Además, otros 12 programas financiados por el MRR y 6 programas finalistas, con créditos definitivos superiores 100 M€ han tenido un grado de compromiso inferior al 70 %.

La baja ejecución presupuestaria que presentan determinados programas en la AGE (36 programas tienen una ejecución por debajo del 70 %, de los cuales 27 se corresponden con actuaciones del

[25] Los créditos definitivos de esta política gestionados por las entidades SPIE suponen el 0,3 % de los créditos definitivos del área.

[26] 43NB *Programa de digitalización e inteligencia para destinos y sector turístico. Comercio, turismo y* pymes, gestionado por el MICT con 70 M€.

45SC *Competencias digitales para el empleo. Transportes y movilidad*, gestionado por el MTMA, con 11 M€.

46LA *Espacios de datos sectoriales (contribución a proyectos tractores de digitalización de los sectores productivos estratégicos)* por 100 M€ gestionado por el METD.

46RF *Data lake Sanitario*, por 35 M€, gestionado por el METD.

PRTR) obedece según la información aportada al Tribunal por los departamentos ministeriales encargados de su gestión, a las siguientes causas principales:

- La existencia de demoras en la tramitación de convocatorias de ayudas o de los convenios que requerían la gestión de estos programas presupuestarios (7 programas del PRTR).
- La vinculación de determinados programas con ayudas europeas, cuya tramitación por la AGE depende de actuaciones que se realizan en la UE (2 programas finalistas).
- La decisión de no proceder a la ejecución del programa presupuestario (2 programas finalistas y un programa instrumental).
- El programa 467G "Investigación y desarrollo de la sociedad de la información" presenta deficiencias de configuración, con ausencia de objetivos e indicadores apropiados y omisiones esenciales en su caracterización y contenido, que reflejan una inadecuada utilización de la técnica de presupuestación por programas que impiden realizar un análisis adecuado y suficiente sobre la eficacia y eficiencia del programa de forma global, aunque por métodos alternativos se ha podido valorar el grado de eficacia y eficiencia de ciertas actividades. Parte de su ejecución está encomendada a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial y fue inferior a las disponibilidades presupuestarias existentes, sin que haya facilitado información suficiente ni de las razones que explicarían el bajo grado de ejecución en algunos capítulos, ni de la recurrente presupuestación superior a las necesidades efectivas[27].

En la AEI, debido a su programación plurianual, aproximadamente el 50 % del importe de compromisos de 2022 con centros universitarios y fundaciones corresponde a los autorizados en ejercicios anteriores, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la LGP.

II.3.6. Obligaciones pendientes de pago

Las obligaciones reconocidas en 2022 que se encontraban pendientes de pago al cierre de este ejercicio ascendían a 10.067,2 M€ (9.966,1 de la AGE), lo que representaba el 19 % del total de ORN tramitadas. En el cuadro siguiente se detalla este importe por políticas de gasto.

[27] Según se indica en el informe de fiscalización del programa 467G "Investigación y Desarrollo de la sociedad de la información" (2015-2022).

CUADRO Nº 11. OBLIGACIONES DE EJERCICIO CORRIENTE PENDIENTES DE PAGO AL CIERRE DEL EJERCICIO 2022

(millones de euros)

POLÍTICA	DESCRIPCIÓN	AGE	SPIE	PDTE. PAGO (a)	ORN (b)	(a)*100/ (b)
41	Agricultura, pesca y alimentación	323,6	0,0	323,6	8.654,8	4
42	Industria y energía	3.013,4	9,1	3.022,5	16.499,3	18
43	Comercio, turismo y pymes	350,5	6,1	356,6	2.026,4	18
44	Subvenciones al transporte	55,7	0,0	55,7	3.598,9	2
45	Infraestructuras y ecosistemas resilientes	3.564,2	65,0	3.629,2	12.250,7	30
46	Investigación, desarrollo, innovación y digitalización	2.578,1	20,4	2.598,5	8.942,4	29
49	Otras actuaciones de carácter económico	80,6	0,5	81,1	600,7	14
TOTAL		**9.966,1**	**101,1**	**10.067,2**	**52.573,2**	**19**

Fuente: Elaboración propia.

La diferencia entre lo pendiente de pago de las entidades con presupuesto limitativo frente a las de la AGE se debe a que estas entidades manejan su propia tesorería, mientras que el pago de las obligaciones la AGE se realiza de forma centralizada a través de la Dirección General del Tesoro.

Además, el 91 % de las obligaciones reconocidas en 2022 en programas de la política de industria y energía, se encontraban pendientes de pago al cierre de 2023. Este importe pendiente de pago se corresponde con transferencias de capital e inversiones financieras, lo que genera incertidumbre sobre la efectividad del gasto en el momento en que se produjo el reconocimiento de las obligaciones. El 56 % de las ORN de los programas del PRTR quedaron pendientes de pago a 31 de diciembre de 2022 (en 18 programas no se ha realizado ningún pago), mientras que contrasta con el 6 % y 8 % respectivamente en los programas instrumentales y finalistas. Esto es muestra que la inyección de fondos líquidos en la economía provenientes de ese mecanismo extraordinario es más lenta de lo esperado.

II.3.7. Gestión de presupuestos cerrados

Las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores del área de gasto 4 que se encontraban pendientes de pago al cierre del ejercicio 2022 ascendían a 8.973 M€, de los que 8.923,6 (99 %) corresponde a la AGE, por lo que el análisis se centra en esta última. Estas obligaciones representan el 42 % del importe total de ORN de ejercicios anteriores pendientes de pago al 31 de diciembre de 2022 (21.163,7 M€).

En el siguiente cuadro se muestra la evolución de las obligaciones pendientes de la AGE de los ejercicios 2018 a 2022, correspondientes a programas del área de gasto 4:

CUADRO Nº 12. OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO DE EJERCICIOS CERRADOS

(millones de euros)

EJERCICIO	OBLIGACIONES PENDIENTES A 1 DE ENERO	PAGOS REALIZADOS	OBLIGACIONES PENDIENTES A 31 DE DICIEMBRE	% VARIACIÓN ANUAL	SALDO FINAL / SALDO INICIAL
2018	4.690,3	1.530,1	3.160,2	n/a	67
2019	5.592,0	2.381,4	3.210,5	2	57
2020	5.375,8	1.903,3	3.472,4	8	65
2021	4.699,5	826,3	3.873,1	12	82
2022	16.079,6	7.156,0	8.923,6	130	56

Fuente: Elaboración propia.

En el ejercicio 2022, el volumen de obligaciones pendientes de pago correspondientes a presupuestos cerrados ha triplicado el del año anterior, a pesar de que el volumen de pagos realizados en el ejercicio fue muy superior al de otros ejercicios.

En el cuadro siguiente se detalla la antigüedad de los saldos pendientes al cierre del ejercicio 2022 y su clasificación económica:

CUADRO Nº 13. OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO DE EJERCICIOS CERRADOS POR AÑO DE ORIGEN Y CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

(millones de euros)

EJERCICIO ORIGEN DE LA OBLIGACIÓN	CAPÍTULO 7	CAPÍTULO 8	OTROS	OBLIGACIONES PENDIENTES A 31/12/2022	% S/ TOTAL
2010	0,0	25,0	0,0	25,0	0
2012	0,0	143,1	0,0	143,1	2
2013	0,0	605,5	0,0	605,5	7
2014	0,0	545,6	0,0	545,6	6
2015	2,2	666,1	4,1	672,4	8
2016	4,4	93,2	7,6	105,2	1
2017	3,7	184,0	14,0	201,7	2
2018	15,5	176,7	1,6	193,8	2
2019	18,4	182,6	23,7	224,7	3
2020	87,0	212,0	11,4	310,4	3
2021	4.790,3	734,4	371,5	5.896,2	66
TOTAL	**4.921,5**	**3.568,2**	**433,5**	**8.923,6**	**100**

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de la información relativa a las obligaciones pendientes de pago de ejercicios cerrados pone de manifiesto lo siguiente:

- La existencia de obligaciones correspondientes a los ejercicios 2012 a 2014 de las que no se ha efectuado pago alguno en el ejercicio 2022, y otras correspondientes a los ejercicios 2015 a 2017 de las que se han realizado pagos poco significativos.

- De las obligaciones reconocidas presupuestariamente en el ejercicio 2021 (que representan el 66 % del importe total pendiente de pago al cierre del ejercicio 2022), transcurrido un año, el 48 % de su saldo inicial sigue pendiente de pago.

- Se mantienen 6.633,3 M€ como deuda de la AGE por el capítulo 8 de activos financieros (préstamos) a favor de sociedades y otras entidades dependientes.

  Los fondos carentes de personalidad jurídica se constituyen como sujetos contables independientes, con obligación de formular y rendir cuentas independientemente de las del órgano que lo gestiona. La AGE reconoce como gasto del ejercicio en que se crea la dotación inicial a estos fondos, sin perjuicio del ejercicio económico en el que se contraen las obligaciones tras la acreditación del derecho de cobro por parte del acreedor. Este criterio no se ajusta al artículo 73.4 de la LGP ni al Plan General de Contabilidad Pública. En este sentido, se ha manifestado la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (DGTPF), para que las transferencias se realicen en función de las necesidades de liquidez que acrediten dichos fondos[28], criterio que también debe ser aplicable a las demás entidades del sector público para evitar la dispersión de efectivo fuera del control de la DGTPF que no computa a efectos de conocer la posición financiera del Tesoro y, consecuentemente, con repercusión en la gestión de la deuda pública.

II.4. ANÁLISIS DE LOS INFORMES DE ACOMPAÑAMIENTO A LAS LEYES ANUALES DE PRESUPUESTOS

En el ámbito internacional, hay una nueva tendencia que trata de acercar los presupuestos a la sociedad. Se quiere explicar la contribución de las distintas políticas a las áreas y objetivos de interés público que se pretenden cubrir, ofrecer una mayor transparencia en la comunicación y en la información, y servir para una mayor responsabilidad de los gestores en el uso de los recursos públicos.

En esta línea se encuentran los informes trasversales que acompañan a los presupuestos y que conforme con el apartado 2 del artículo 37 de la LGP son los siguientes[29]:

- Impacto de género.
- Impacto en la infancia, la adolescencia y la familia.
- Alineamiento de los PGE con los ODS de la Agenda 2030.

Adicionalmente, a los PGE de 2023 se acompaña el Informe de alineamiento con la transición ecológica, que no es obligatorio y queda fuera del ámbito temporal de esta Nota.

La DGP elabora estos informes a partir de unas fichas que las OP confeccionan con la información que recaban de los centros de gestión presupuestaria y la remiten a través una aplicación informática, FRIEDA, que contiene algunos controles lógicos. En los mismos se clasifica la pertinencia de cada uno de los programas analizados con los objetivos trasversales. Sin embargo, no hay establecida una

[28] Circular de la DGTPF sobre el régimen de gestión de las disponibilidades líquidas de las entidades que integran el sector público empresarial y fundacional, de fecha 19/10/2021.

[29] Modificado por la disposición final 17.2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre de PGE para 2021.

metodología estándar a nivel internacional, excepto para la evaluación del impacto de género. Para la medición del impacto en los otros ámbitos no se cuenta todavía con experiencia suficiente, ya que son de elaboración muy reciente y no se dispone de guías metodológicas, sin que se les pueda atribuir ninguna responsabilidad a las OP sobre la calidad de los datos que suministran a la DGP para la confección de estos informes. La DGP va introduciendo cada año avances en la recopilación de los datos y en su análisis, pero por el momento no son objeto de seguimiento tras la liquidación de su ejecución, ya que consideran que no les corresponde la competencia de evaluación de políticas públicas.

Por ello, la información contenida en los informes de 2022 no debe tomarse con una fiabilidad siquiera relativa, sino como una aproximación o ensayo en un proceso evolutivo que, con la experiencia de los años, se irá mejorando y consolidando. De hecho, el número de programas y el grado de análisis del informe de 2023 es mayor que el de 2022 y hay que tener en cuenta que la aportación de los programas de gasto a los objetivos no es unívoca, sino que distintas políticas inciden en los mismos objetivos y crean sinergias.

No obstante lo anterior, el Tribunal valora el esfuerzo que están realizando los gestores y la DGP en la presentación del presupuesto desde esta nueva perspectiva de evaluación de impactos en ámbitos sociales, sin perjuicio de que los resultados actuales aún no respondan a la calidad y fiabilidad esperadas.

II.4.1. Informe de impacto de género

El informe de impacto de género acompaña a los PGE desde el año 2009 aunque únicamente es obligatorio desde el ejercicio 2021[30].

En ese ejercicio se produjo un cambio significativo al introducir una nueva metodología para el análisis del PGE desde el punto de vista de la pertinencia de género, que se basa en la metodología sueca de las 3-R. En el informe se expone que:

- Realidad: recoge un diagnóstico articulado en ocho capítulos (mercado de trabajo, ingresos, educación, salud, conciliación y corresponsabilidad, ciencia y tecnología, delito y violencia, poder y toma de decisión) de acuerdo con información publicada por el Instituto Nacional de Estadística en su informe *Mujeres y Hombres en España* y complementada con la del Instituto de las Mujeres en su publicación *Mujeres en cifras.*

- Representación: presenta la situación de empleo del Sector Público español atendiendo al sexo de los empleados, para lo que se utilizan los datos del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y del Registro Central de Personal. Como indicador central se utiliza el índice de presencia relativa de hombres y mujeres, completado con las variables objeto de los análisis (salarios, niveles administrativos, tipo de contrato, tipo de administración, etc.).

- Recursos-Resultados: se realiza un análisis de programas presupuestarios de gasto. En 2022, 365 programas (un 89 % del total), de los cuales 139 se corresponden con el PRTR. Para cada programa se explican las iniciativas y medidas concretas que se toman en políticas de igualdad de género, los recursos involucrados y los resultados esperados, medidos a través de objetivos e indicadores.

[30] En la web https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformesImpacto/IAPGE2023/Paginas/Informes2023.aspx sólo están disponibles los informes desde 2011.

La pertinencia de género se tipifica en cuatro grados (negativa, baja, media y alta) en función de la ponderación que la DGP ha dado a las distintas preguntas de las fichas.

Hay que resaltar que las OP de los departamentos ministeriales entrevistados han coincidido en señalar la función de apoyo y supervisión que desarrollan las unidades de Igualdad para la cumplimentación de la información requerida.

En los tres informes en los que se ha empleado la metodología de las 3-R, se han ido produciendo avances en la recogida de la información. Así, en el año 2022 se ha introducido la posibilidad de respuestas múltiples (evitando las binarias sí/no), lo que mejora la calidad de la información, aunque dificulta su tratamiento. También se ha distribuido una guía metodológica cuyo objetivo es servir de herramienta de apoyo en el análisis de pertinencia de género de los programas presupuestarios, lo que ha permitido que las contestaciones sean más uniformes entre sí. Del mismo modo, se ha ampliado el número de los programas objeto de análisis.

Los datos económicos recogidos en este informe no son similares a los que se incluyen en el informe de alineamiento de los PGE con los ODS. En concreto, al *ODS 5 Igualdad de género* se le asigna un importe de 73.862 M€ para 2022, mientras que el importe asignado en este informe asciende a 328.480 M€, una diferencia que pone de manifiesto el empleo de diferentes fuentes de datos y el hecho de que estos informes se elaboran sin una adecuada coordinación. Este Tribunal no puede garantizar la fiabilidad de las cifras vertidas en el informe que acompaña a los PGE.

Se ha comprobado que en cuatro programas gestionados por distintas secciones presupuestarias la pertinencia de género difiere en función de la sección, tal como se explica en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 14. PERTINENCIA DE GÉNERO DE LOS PROGRAMAS COGESTIONADOS

PROGRAMA	MINISTERIO	2022
425A	Para la Transición Ecológica y Reto Demográfico	Alta
	Asuntos Económicos y Transformación Digital	Sin pertinencia
467C	Industria, Comercio y Turismo	Baja
	Ciencia e Innovación	Media
467G	Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	Sin pertinencia
	Hacienda y Función Pública	Baja
	Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Baja
	Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	Media
	Asuntos Económicos y Transformación Digital	Media
46QC	Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	No existe en 2022
	Ciencia e Innovación	Baja

Fuente: Elaboración propia.

En el Informe se indica que los casos en que un mismo programa se gestione por más de una sección presupuestaria se habilita un sistema de medias ponderadas para obtener su calificación. Esta catalogación única no figura en el informe, reflejándose la efectuada por cada sección presupuestaria.

En el informe no se recoge información cuantitativa sobre los objetivos e indicadores que en materia de género tienen los programas presupuestarios.

II.4.2. Informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia

Este informe acompaña a los PGE desde el año 2021, por lo que se está empezando a desarrollar su elaboración. El del año 2022 consta de una parte introductoria, un diagnóstico de la situación en la infancia, adolescencia y la familia en España, con datos demográficos y de evolución de indicadores y, por último, muestra los programas presupuestarios que tienen impacto en estos ámbitos.

Los centros gestores de cada programa presupuestario efectúan la valoración de si su programa es relevante en términos de infancia, adolescencia o familia, y aportan la información que posteriormente se incorpora al informe. A diferencia del informe sobre impacto de género, en este no existe una metodología común que ayude a los centros gestores a cumplimentar la información requerida. Por tanto, ante circunstancias similares, las respuestas son distintas en función de la interpretación de cada centro gestor. Si un centro gestor considera que su programa no tiene ninguna relevancia con ninguno de los tres colectivos, o no es diligente en aportar la información, el programa no figura en el informe.

Este informe adolece de la falta de cuantificación de los objetivos y del impacto que los distintos programas esperan alcanzar en estos colectivos. En el ámbito de la lucha contra la pobreza infantil en 2022 sólo se indica que, en función de la tasa de pobreza o exclusión social corresponde destinar, del Fondo Social Europeo Plus, como mínimo 560 M€ a la lucha contra la pobreza infantil en el periodo 2021-27, una actuación que, según se expone, llevarán a cabo mayoritariamente las comunidades autónomas mediante sus planes operativos, cuantía que en el informe de los PGE para 2023 se eleva, para idéntico periodo 2021-27, hasta los 1.000 M€ sin que se conozcan los fundamentos que motivan este recálculo.

La situación expuesta anteriormente contrasta con la información reflejada en el informe sobre alineamiento con los ODS de la Agenda 2030, analizado en el siguiente epígrafe, en el que figuran objetivos definidos relacionados con la infancia, familia y adolescencia y cuantificado el impacto económico de los PGE. Este es el caso de, al menos, los objetivos fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, agua limpia y saneamiento, y reducción de las desigualdades.

II.4.3. Informe de alineamiento con los ODS de la Agenda 2030

Este informe de alineamiento también se elabora por la DGP, a partir de la información y valoración transmitida por los departamentos ministeriales.

El alineamiento se realiza bajo una doble perspectiva: cuantitativa y cualitativa. Los ODS se agrupan atendiendo a los tres pilares sobre los que descansa el desarrollo sostenible: social, económico y medioambiental. En todo caso, esta clasificación o agrupación de los ODS de acuerdo con una u otra perspectiva no es estricta, ya que existen zonas comunes entre las dimensiones social, económica y medioambiental que se interrelacionan, de forma que es posible que unas mismas actuaciones tengan repercusiones en dos o más ámbitos, sin perjuicio de la prevalencia que tengan en uno u otro. Adicionalmente, en este informe se incluye un cuarto apartado dedicado a la dimensión institucional, concebida como elemento de cohesión que posibilita el desarrollo de los tres pilares de la Agenda 2030.

En el Informe se distingue entre contribución directa e indirecta. La contribución es directa cuando el ODS es el objetivo principal del programa de gasto analizado, mientras que es indirecta cuando el

programa puede generar condiciones favorables al logro del mismo, pero sin constituir su objetivo principal.

La contribución a cada objetivo se obtiene por agregación de las dotaciones alineadas de las correspondientes políticas de gasto, que se calculan multiplicando la dotación de cada política por el índice de Esfuerzo Presupuestario (IEP[31]). En el informe del ejercicio 2022, además de los gastos de las entidades con presupuesto limitativo se han incorporado los de 26 entidades del sector público empresarial. Aunque se indica el número de programas que incide en cada ODS no identifica, para cada objetivo, el programa presupuestario con repercusión en su consecución y su respectivo impacto (esfuerzo) presupuestario, lo que impide contrastar las cifras recogidas en el Informe de Alineamiento con la de los PGE.

Tampoco es posible otorgar la suficiente fiabilidad a los datos recogidos en este informe, ya que el importe que se recoge en el informe de 2022 (603.388 M€) resulta superior al que figura en los PGE (527.107,8 M€), debido a las sinergias que tienen las políticas de gasto.

Para el ejercicio 2023 ya se identifica el IEP (tipificado en alto / medio / bajo) y las variaciones de la política respecto del ejercicio anterior.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. SOBRE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA, OBJETIVOS E INDICADORES

1. La elaboración de un presupuesto anual es una labor compleja que se inicia, al menos, con tres años de antelación para fijar las magnitudes económicas más relevantes. Aunque la clasificación económica y orgánica del gasto (en función de la naturaleza del gasto y de las unidades encargadas de su ejecución) está bien arraigada, la clasificación funcional, que permite obtener una primera aproximación ex ante de las actividades previstas a realizar en un ejercicio, no se ha desarrollado igual. Desde su implantación no se ha conseguido que sea el instrumento que permita disponer, finalizado el ejercicio, de una información fiable del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en cada programa, a pesar de constituir una de sus finalidades principales. La estructura presupuestaria solo se mejoró, en 2022, con la integración en el presupuesto de los proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), a través del Servicio 50 y de una distinción y numeración específica para cada uno de ellos, financiables con los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). (Subapartado II.1)

2. Los programas apenas han variado a lo largo del tiempo, aunque las prioridades del Gobierno y las políticas públicas se han ido adaptando a las necesidades económicas y sociales que cada momento exigía. Además, la definición de los programas en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) es genérica y con objetivos que no son tales, sino que reflejan finalidades generales o competencias funcionales de diferentes unidades orgánicas. En ocasiones el título del programa no es coherente con las actividades que se financian y existe un solapamiento de la clasificación orgánica con la clasificación funcional, concretamente, cuando organismos o entidades con personalidad jurídica independiente se encargan de la ejecución de un único programa. (Subapartado II.1)

[31] El IEP expresa, en términos de tanto por uno, los recursos presupuestarios que se consideran alineados con cada ODS respecto a la dotación total de cada programa de gasto y, por agregación, de cada política de gasto.

3. La distinción entre programas *finalistas* e *instrumentales* no está lo suficientemente concretada en la normativa de aplicación. Los integrados en los PGE no siempre responden correctamente a una categoría u otra, aplicándose criterios distintos para su clasificación por los diferentes centros gestores, al gozar éstos de una gran discrecionalidad. Esta distinción tiene trascendencia, por cuanto los primeros deberían contener expresamente los objetivos que se desean alcanzar en el ejercicio y formularse junto a un número de indicadores suficientes y apropiados para su evaluación, en tanto que para los segundos no existe tal obligación. (Subapartado II.1)

4. La Dirección General de Presupuestos (DGP) considera que las órdenes de elaboración de los PGE configuran un sistema suficiente para orientar a los gestores sobre la determinación, elaboración, clasificación y definición de los programas presupuestarios y sus objetivos, dependiendo la calidad de tales programas de los centros gestores y oficinas presupuestarias (OP), en función de su mayor o menor diligencia en cumplimentar los formularios correspondientes con los que se recaba la información. Por su parte las OP reclaman la conveniencia de disponer de una metodología más clara con manuales y guías que les ayuden a confeccionar mejor el presupuesto por programas. (Subapartado II.1)

5. La medición de la eficacia en la utilización de los recursos públicos se exige por diferente normativa, pero la Ley General Presupuestaria (LGP) no establece un sistema de control ex post para verificar el cumplimiento de la presupuestación por resultados, ni consecuencias en los casos de desviaciones significativas. Se limita a exigir la elaboración, por los centros gestores, de informes sobre el grado de realización de los objetivos y el coste incurrido y sus desviaciones. Está previsto, incluso, que debería servir para la evaluación continuada de las políticas de gasto y para la asignación de recursos a las mismas. Los informes se tienen que incorporar en la memoria de las correspondientes cuentas anuales sin alcanzarse las expectativas esperadas. La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) manifiesta la inviabilidad de incorporar esta información en la Cuenta General del Estado (CGE) debido principalmente al número de programas existentes y a la enorme extensión que supondría, además de desvirtuar el significado propio que debe contener la CGE. En este sentido, el Tribunal considera que la información de gestión debe en todo caso elaborarse, publicarse y rendirse por las unidades gestoras simultáneamente con las cuentas generales, pero preferiblemente en documentos independientes de las cuentas anuales, dejando a la IGAE que se centre única y exclusivamente en los aspectos regulatorios y de control financiero y presupuestario. (Subapartado II.2)

RECOMENDACIÓN 1

Se recomienda a los centros gestores que definan objetivos propios a alcanzar en un ejercicio económico con indicadores económicos y físicos que permitan conocer el grado de alcance de los objetivos y sus posibles desviaciones.

RECOMENDACIÓN 2

Se recomienda a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (SEPG) que mejore el marco técnico vigente para la preparación de las propuestas de programas a incluir en cada PGE, precisando criterios homogéneos al objeto de que los centros gestores clasifiquen los programas de gasto similares de igual manera. En la medida de lo posible, ajustados a las definiciones de actividades de la Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas (COFOG), metodología publicada por Naciones Unidas y conforme a la cual se debe informar la Comisión Europea.

RECOMENDACIÓN 3

En este sentido, se recomienda a la SEPG la elaboración y publicación de guías u orientaciones para que los centros gestores expresen sus objetivos concretos a alcanzar en cada presupuesto junto con indicadores de ejecución mensurables, en coherencia con los recursos asignados y con la planificación estratégica de cada política pública a medio y largo plazo, que debería coordinarse con la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas (actual Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas), con la finalidad de asegurar una calidad homogénea en la práctica de la evaluación, mediante metodologías rigurosas e impulsando un sistema de indicadores comunes.

RECOMENDACIÓN 4

Se recomienda a la SEPG que valore la oportunidad de que los informes y memorias de gestión que, en todo caso deben elaborarse, publicarse y rendirse por las unidades gestoras, no se consideren parte integrante de las cuentas financieras, sino como documentos independientes, aunque su formulación y rendición se haga simultáneamente con las cuentas anuales.

III.2. SOBRE LA PRESUPUESTACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

6. No existen criterios homogéneos que determinen los gastos a incluir en los distintos tipos de programa. En estas circunstancias cada departamento ministerial, haciendo uso de su libertad de gestión, presupuesta los gastos de manera distinta, lo que impide la comparabilidad. (Epígrafe II.3.2)

7. La gestión del 70 % de los créditos del MRR corresponde al área de gasto 4 y se ha realizado a través de la inclusión de 86 programas presupuestarios, aunque su planificación ha estado sujeta a diversas dificultades. Para responder con mayor agilidad a la recuperación económica, los requisitos legales de tramitación se han flexibilizado, estando prevista que la ejecución se realizara en su práctica totalidad por la Administración General del Estado, aunque a través de transferencias a sociedades públicas y comunidades autónomas. No obstante, han logrado un grado de ejecución algo menor y un porcentaje de pago muy reducido en comparación con el resto de los programas instrumentales y finalistas del área 4. Asimismo, las incorporaciones de créditos de estos programas siguen sin ejecutarse en el ejercicio siguiente. (Epígrafe II.3.1, II.3.2 y II.3.4)

8. En 2022 los créditos iniciales de los programas del área de gasto 4 han aumentado un 25 % mientras que la media del resto de áreas sólo asciende al 7 %. Este porcentaje más elevado de modificaciones se ha debido fundamentalmente a las medidas adoptadas para financiar al sector energético, y ha sido financiado en su mayoría por endeudamiento. (Epígrafe II.3.3)

9. Existe un desigual grado de ejecución presupuestaria, tanto en función de la política como en función del ente gestor. Parte de los retrasos en la ejecución se deben a la existencia de demoras en la tramitación de convocatorias de ayudas o de los convenios, bien por depender de actuaciones que realizan otras instituciones (Unión Europea) o por retrasos propios. La ejecución de los créditos presupuestarios fue superior en 424,4 M€ a las previsiones iniciales, a pesar de las modificaciones al alza por 13.176 M€, por lo que estas no se ejecutaron. (Epígrafe II.3.4)

10. Como consecuencia del procedimiento indebido de imputación presupuestaria de obligaciones por la CNMC, el exceso de obligaciones registradas en 2022 ha sido de al menos 6.794 M€ y, al cierre del ejercicio, mantenía un elevado saldo de tesorería en entidades financieras privadas (10.112 M€). (Anexo 7)

11. Las obligaciones pendientes de pago a cierre del ejercicio se han triplicado respecto a las del ejercicio anterior y corresponden, en su mayoría, a transferencias de capital y activos financieros a entidades dependientes de la AGE. Las de antigüedad superior a 5 años apenas tuvieron movimientos. (Epígrafe II.3.5)

RECOMENDACIÓN 5

Se recomienda a los departamentos ministeriales que transfieran los fondos a las entidades dependientes en función de sus necesidades reales de tesorería para facilitar el control de la posición del Tesoro, tal y como ha recomendado la propia Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

RECOMENDACIÓN 6

Se recomienda a los centros gestores que analicen la vigencia de las operaciones que causaron la contabilización de un gasto pendiente de materialización y, en consecuencia, depuren las cuentas.

III.3. SOBRE LOS INFORMES DE ACOMPAÑAMIENTO A LAS LEYES DE PRESUPUESTOS

12. España se ha unido a una nueva tendencia internacional que trata de explicar la contribución de las distintas políticas a las áreas y objetivos de interés público que se pretenden cubrir. Por ello acompañan a los PGE de 2022 tres informes trasversales: igualdad de género, infancia, adolescencia y familia, alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En los PGE 2023 se ha incorporado el Informe de alineamiento con la transición ecológica. (Apartado II.4)

13. Los informes se elaboran por la DGP en función del análisis que de los distintos programas presupuestarios realizan los centros gestores, por lo que la información contenida sólo puede considerarse como una aproximación que es objeto de mejora conforme se tenga más experiencia. (Apartado II.4)

14. El informe sobre igualdad de género tiene la metodología más avanzada ya que es el que acumula una tradición mayor y todos los departamentos cuentan con unidades de igualdad que ayudan y conocen los programas presupuestarios, lo que implica que la información facilitada es fiable. (Epígrafe II.4.1)

15. En los informes de infancia, adolescencia y familia y en el de alineación con los ODS no cuentan con la misma tradición y carecen de guías metodológicas, por lo que su fiabilidad es menor. Los importes facilitados en los informes no siempre son concordantes entre sí, sin que se expliquen esas diferencias. (Apartado II.4)

16. No se realiza un seguimiento de los objetivos que se pretenden conseguir en cada política. (Apartado II.4)

Madrid, 18 de diciembre de 2024

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1 NORMATIVA APLICABLE EN LA FISCALIZACIÓN 47

ANEXO 2 RESUMEN Y GRÁFICO SOBRE LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO 49

ANEXO 3 CORRELACIÓN ENTRE ESTRUCTURAS MINISTERIALES PROGRAMAS DEL ÁREA 4 55

ANEXO 4 PROGRMAS DEL ÁREA 4 QUE HAN CAMBIADO DE GESTOR ENTRE EL AÑO 2022 Y EL 2024 57

ANEXO 5 PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEL ÁREA 4 Y GESTORES DE LOS MISMOS 59

ANEXO 6 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA - ÁREA 4 67

ANEXO 7 COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA 73

Anexo 1

NORMATIVA APLICABLE EN LA FISCALIZACIÓN

En el período fiscalizado, la normativa reguladora de esta materia estaba constituida por la:

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.
- Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.
- Disposición Final Décima Séptima de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021[32].
- Orden de 14 de julio de 1992, por la que se dictan las normas para la regulación del sistema de seguimiento de programas.
- Orden HFP/147/2022, de 2 de marzo, sobre documentación y tramitación de expedientes de modificaciones presupuestarias y de autorizaciones para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros
- Orden HAC/669/2021, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022.

Además, hay que destacar, en el ámbito contable:

- Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública
- Instrucción de contabilidad para la Administración General del Estado, aprobada por la Orden EHA/3067/2011, de 8 de noviembre
- Instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado, aprobada por la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio.

Por último, también se ha aplicado:

- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
- Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- RDL 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR

[32] Esta disposición prevé que se incorpore como documentación complementaria que debe acompañar a los PGE de cada ejercicio, el informe de impacto de género, el informe de impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia; y el informe de alineamiento de los PGE con los ODS de la Agenda 2030.

Anexo 2 – 1/5

RESUMEN Y GRÁFICO SOBRE LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

Actualización del Programa de Estabilidad	En el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cada año se debe presentar a la Unión Europea un diagnóstico de la economía española y la orientación de la política económica. En base a dicho análisis se formulan proyecciones presupuestarias a medio plazo (3 años).
Escenarios presupuestarios plurianuales	Los escenarios presupuestarios plurianuales elaborados por el MHFP constituyen la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo. Se definen los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos. Los escenarios presupuestarios plurianuales determinarán los límites, referidos a los tres ejercicios siguientes. Se ajustarán al objetivo de estabilidad presupuestaria y estarán integrado por un escenario de ingresos y otro de gastos.
Informe de situación de la economía española	Recoge la estimación de las magnitudes económicas más relevantes que sirve para fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria. Se elabora por el METD, previa consulta al Instituto Nacional de Estadística y al Banco de España y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y la Comisión Europea. Contiene un cuadro económico de horizonte plurianual que incluye la previsión de crecimiento y la tasa de referencia de la economía española, entre otras variables.
Publicación de la Orden de elaboración de los PGE y de la Resolución de la DGP que la desarrolla	La DGP elabora el proyecto de Orden Ministerial con el objetivo de establecer el procedimiento por el que se regirá la elaboración de los PGE para el siguiente ejercicio, así como la resolución que la desarrolla. Aprobado el proyecto de orden ministerial y publicada la Orden.
Acuerdo sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y el límite de gasto no financiero del Estado	En el primer semestre de cada año, el Gobierno, a propuesta del MHFP y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, en sus respectivos ámbitos, fija el objetivo de estabilidad y el objetivo de deuda pública para el conjunto del sector público administrativo y cada uno de los agentes que lo integran (Administración Central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social) referido a los tres ejercicios siguientes. El acuerdo se remite a las Cortes Generales para su aprobación o rechazo. Se incluye además el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para el ejercicio siguiente. El techo de gasto incluye en su cuantificación, tanto las principales medidas de política económica, medioambiental y social y de reformas a implementar con recursos nacionales como con recursos procedentes de los fondos europeos contemplados en el PRTR. La envolvente presupuestaria es la comunicación realizada por el MHFP, a través de la DGP, a los ministerios en relación con el proceso de elaboración de los presupuestos de cada año, en el que se informa de las decisiones tomadas respecto del límite de gasto no financiero del Estado para dicho ejercicio, y los importes asignados al correspondiente departamento ministerial, distinguiendo entre el importe correspondiente al gasto no financiero, al Capítulo 8 “activos financieros” y al Capítulo 9 “pasivos financieros”. Esta envolvente total asignada al departamento ministerial habrá de distribuirse a criterio del propio ministerio.

Anexo 2 – 2/5

Constitución de la Comisión de Políticas de Gasto	A través de esta Comisión se comunican a los Ministerios las directrices para la distribución del gasto, los criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos y sus límites cuantitativos con las prioridades y limitaciones que deban respetarse. Estará presidida por la titular del MHFP (o la SEPG) y por los titulares de los Departamentos Ministeriales (o en su caso, por los titulares de las Subsecretarías).
Elaboración de los presupuestos en los Ministerios	La OP coordina y tramita la información elaborada por los centros gestores del Ministerio.
Fase I: Solicitud de información a los gestores de los presupuestos de gastos y, en su caso, ingresos	La OP elabora instrucciones a centros gestores de gasto del Ministerio, Organismo y entidades dependientes para elaboración de sus anteproyectos de presupuestos de gastos y, en su caso, de ingresos. Esta información se recoge por los centros gestores en hojas Excel específicas elaboradas por las OP, que también cumplimenta directamente determinada información presupuestaria.
FASE II: Elaboración de la propuesta conjunta del ministerio, organismos autónomos y agencias estatales por la Oficina Presupuestaria y remisión a la Dirección General de Presupuestos	La OP procede al análisis y comprobación de la información remitida y a la elaboración de las propuestas específicas del Ministerio, de los Organismos Autónomos y de las demás entidades dependiente de él, en las que se incluyen la información relativa a los escenarios presupuestarios. Adicionalmente se elabora el presupuesto consolidado del Ministerio, en el que se incluyen los presupuestos de los Organismos Autónomos y restantes entidades dependientes.
Remisión de la información presupuestaria desde la OP a la DGP	Una vez recibida la información presupuestaria enviada por la OP, la DGP procede a analizarla, realiza las comprobaciones pertinentes y puede solicitar transmisiones adicionales en caso de necesidad de corrección. Asimismo, puede solicitar a la OP información específica y detallada sobre distintos aspectos de la propuesta remitida. Previamente a la recepción, la DGP ha venido elaborando un escenario preliminar con la información que tiene disponible, que concreta y detalla a la vista de las peticiones de recursos contenidas en la transmisión realizada por la OP.
Reuniones de las Comisiones de Análisis de Programas	En la Orden de Elaboración se establece que las CAP son reuniones bilaterales entre el MHFP y los distintos departamentos ministeriales, para el estudio de los programas de gasto y la revisión de todas las partidas del Presupuesto. Cada Comisión suele estar integrada por representantes del Ministerio proponente (titular de la Subsecretaría, titular de la OP, y, en su caso, representantes de diversos centros directivos) y por representantes del MHFP (titulares de la SEPG, de la DGP y de la Subdirección Sectorial correspondiente).

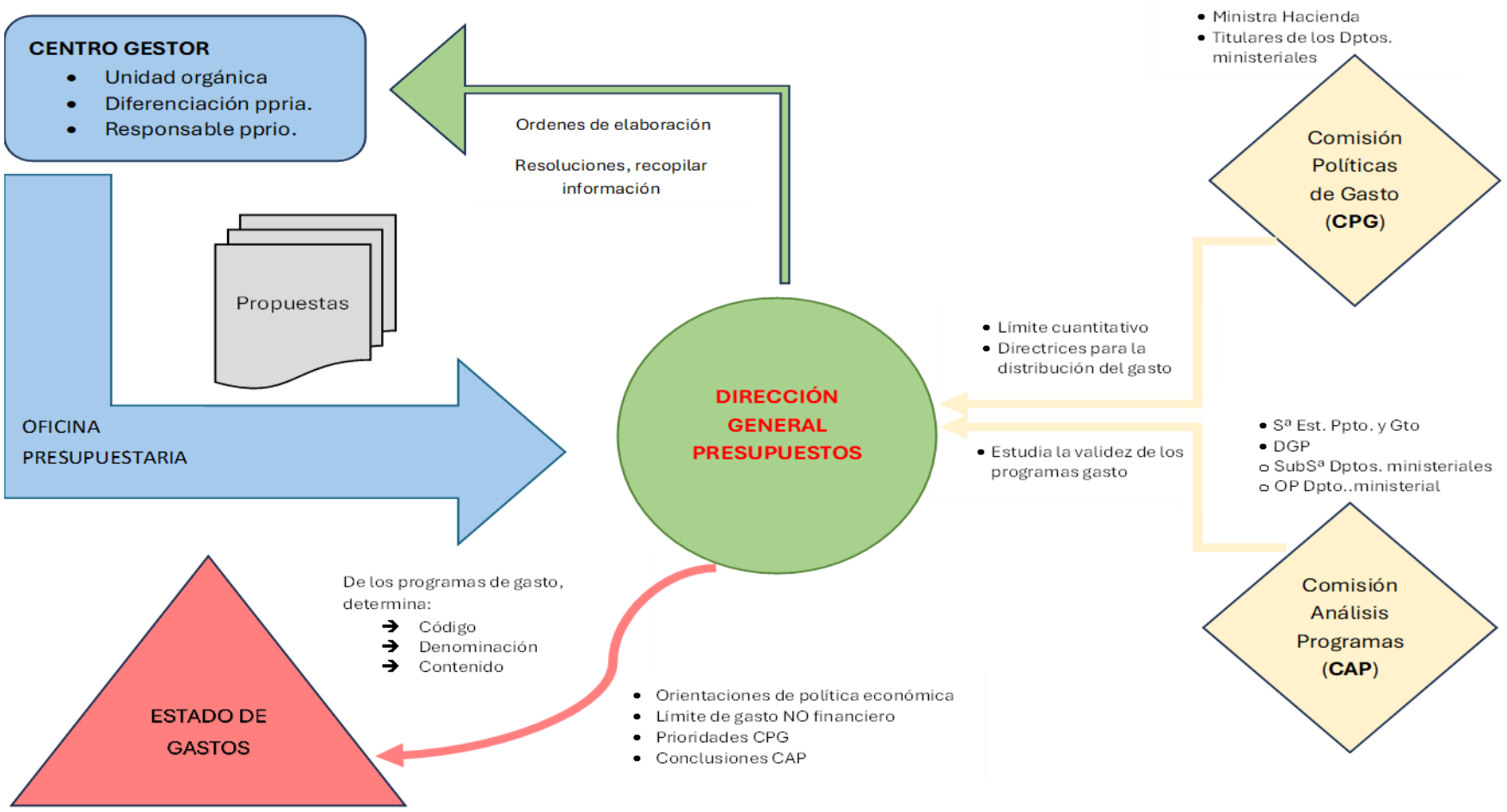
Anexo 2 - 3/5

Proceso de toma de decisiones en el ámbito de la DGP/SEPG	El objetivo de este proceso es la distribución de la Envolvente global en las distintas secciones presupuestarias, teniendo en cuenta los márgenes derivados del techo de gasto fijado. Suele realizarse con anterioridad a la celebración de la CAP, pero también puede tener lugar con posterioridad, en función de las decisiones que puedan haberse tomado en el marco de la CAP. Como culminación de este proceso, la envolvente asignada a cada sección se comunica a los titulares de los Departamentos, normalmente a través de las Subsecretarías.
Formulación de la segunda propuesta OP ajustada a la envolvente comunicada	La OP elabora una nueva propuesta ajustada a la envolvente que se le ha asignado y la transmite a la DGP, que pasa a analizarla y realizar las comprobaciones pertinentes, pudiendo igualmente solicitar información y aclaraciones adicionales.
Nuevo proceso de toma de decisiones en el marco de la DGP/SEPG	En el último mes de elaboración del proyecto de PGE pueden decidirse modificaciones internas dentro de la sección (entre capítulos) o modificaciones entre secciones (incremento de una sección, que necesariamente tendría que ir financiado con baja en otra, a efectos de que se mantenga la envolvente global). Estos cambios pueden realizarse directamente por la DGP, o en su caso, comunicarse a la OP para que los desarrolle, los introduzca y transmita una nueva propuesta.
Aprobación del Anteproyecto de Ley en Consejo de Ministros y remisión a las Cortes para su tramitación parlamentaria	El MHFP eleva el anteproyecto para que el Gobierno proceda a su aprobación. El proyecto se remite a las Cortes Generales junto con la documentación presupuestaria legalmente establecida, al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
Tramitación parlamentaria del anteproyecto de presupuestos	Tramitación en el Congreso de los Diputados. 1. Presentación del anteproyecto de ley de presupuestos por los altos cargos del NHFP. 2. Publicado el texto, se abre un plazo de quince días para que los Grupos Parlamentarios presenten enmiendas a la totalidad. 3. Recepción y aceptación de enmiendas. Se debaten las enmiendas a la totalidad en el Pleno. El/la titular del MHFP defiende la Ley. Si alguna enmienda es aprobada, se devuelve el texto al Gobierno. Si son rechazadas, se envía la Ley a la Comisión de Presupuestos y se abre el plazo para enmiendas parciales. Tramitación en el Senado. 1. Presentación del anteproyecto de ley de presupuestos por los altos cargos del MHFP. 2. Recepción y aceptación de enmiendas. Se siguen los mismos pasos que en el Congreso y ahora las enmiendas a la totalidad se denominan *veto* y habitualmente sólo comparecen los Subsecretarios. Si se aprueba una enmienda en el Senado, vuelve al Congreso para su aceptación en Pleno.

Anexo 2 - 4/5

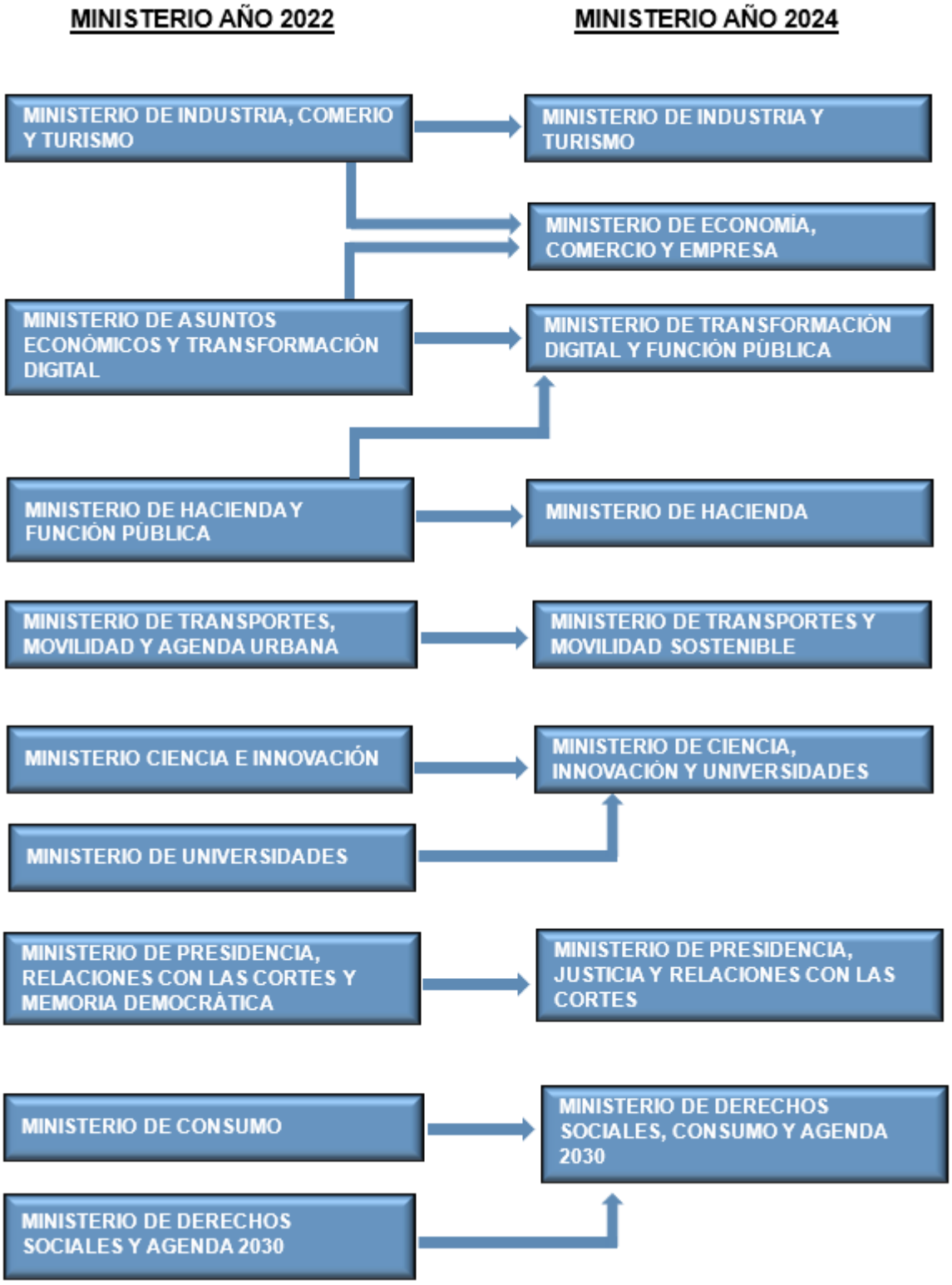
Plan presupuestario	En el contexto de la supervisión europea, a más tardar el 15 de octubre, se debe presentar a la Unión Europea el Plan Presupuestario del Reino de España, en el que se informa sobre el proyecto de presupuesto de la Administración Central para el ejercicio siguiente, junto con los principales parámetros de los proyectos de presupuesto de todos los demás subsectores de las Administraciones Públicas.
Aprobación de la Ley de PGE y publicación en el Boletín Oficial del Estado	Después del debate y el proceso de enmiendas en el Congreso y el Senado, se aprueba, en su caso, la Ley de Presupuestos Generales de Estado, para que entre en vigor el 1 de enero del ejercicio económico correspondiente.

Anexo 2 - 5/5


CENTRO GESTOR
Unidad orgánica
Diferenciación ppria.
Responsable pprio.
Ordenes de elaboración
Resoluciones, recopilar información
Propuestas
OFICINA PRESUPUESTARIA
DIRECCIÓN GENERAL PRESUPUESTOS
Ministra Hacienda
Titulares de los Dptos. ministeriales
Comisión Políticas de Gasto (CPG)
Límite cuantitativo
Directrices para la distribución del gasto
Estudia la validez de los programas gasto
Sª Est. Ppto. y Gto
DGP
SubSª Dptos. ministeriales
OP Dpto..ministerial
Comisión Análisis Programas (CAP)
De los programas de gasto, determina:
Código
Denominación
Contenido
Orientaciones de política económica
Límite de gasto NO financiero
Prioridades CPG
Conclusiones CAP
ESTADO DE GASTOS

Anexo 3

CORRELACIÓN ENTRE ESTRUCTURAS MINISTERIALES
PROGRAMAS DEL ÁREA 4



Anexo 4

PROGRMAS DEL ÁREA 4 QUE HAN CAMBIADO DE GESTOR ENTRE EL AÑO 2022 Y EL 2024

PROGRAMA DE GASTO	MINISTERIO AÑO 2022	MINISTERIO AÑO 2024
Programa 425A. Normativa y desarrollo energético	Asuntos Económicos y Transformación Digital	Economía, Comercio y Empresa
	Transición Ecológica y el Reto Demográfico	
Programa 42KD. C11.I04 Plan de transición energética en la Administración General del Estado		Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes
		Defensa
		Hacienda
		Interior
	Trabajo y Economía Social	
		Política territorial y Memoria Democrática
	Transición Ecológica y el Reto Demográfico	
Programa 453A. Infraestructura del transporte ferroviario	Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Transportes y Movilidad Sostenible
	Hacienda y Función Pública (Otras Relaciones Financieras con Entes Territoriales)	Hacienda (Otras Relaciones Financieras con Entes Territoriales)
Programa 45DA. C04.I01 Digitalización y conocimiento del patrimonio natural	Transición Ecológica y el Reto Demográfico	
	Ciencia e Innovación	Ciencia, Innovación y Universidades
Programa 45DC. C04.I03 Restauración de ecosistemas e infraestructura verde	Transición Ecológica y el Reto Demográfico	
	Ciencia e Innovación	Ciencia, Innovación y Universidades
Programa 45ED. C05.I04 Adaptación de la costa al cambio climático e implementación de las estrategias marinas y de los planes de ordenación del espacio marítimo	Transición Ecológica y el Reto Demográfico	
	Ciencia e Innovación	Ciencia, Innovación y Universidades
Programa 463A. Investigación científica	Ciencia e Innovación	Ciencia, Innovación y Universidades
	Universidades	Ciencia, Innovación y Universidades
Programa 467C. Investigación y desarrollo tecnológico-industrial	Ciencia e Innovación	Ciencia, Innovación y Universidades
	Industria, Comercio y Turismo	Industria y Turismo
Programa 467G. Investigación y desarrollo de la sociedad de la información	Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	
	Asuntos Económicos y Transformación Digital	Transformación Digital y Función Pública
	Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes
	Hacienda y Función Pública	Hacienda
	Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Transportes y Movilidad Sostenible
Programa 46NB. C14.I02 Programa de digitalización e inteligencia para destinos y sector turístico. I+D+I+ Digitalización	Industria, Comercio y Turismo	Industria y Turismo
	Asuntos Económicos y Transformación Digital	Transformación Digital y Función Pública
Programa 46SA. C19.I01 Competencias digitales transversales. I+D+I+ Digitalización	Asuntos Económicos y Transformación Digital	Transformación Digital y Función Pública
	Derechos Sociales y Agenda 2030	Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030
Programa 46UE. C21.I05 Mejora de infraestructuras digitales, el equipamiento, las tecnologías, la docencia y la evaluación digitales universitarios	Asuntos Económicos y Transformación Digital	Transformación Digital y Función Pública
	Universidades	Ciencia, Innovación y Universidades

Anexo 5 – 1/7

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEL ÁREA 4 Y GESTORES DE LOS MISMOS

PROGRAMA DE GASTO	DENOMINACIÓN	GESTOR
411M	Dirección y servicios generales de agricultura, pesca y alimentación	MAPA
412C	Competitividad y calidad de la producción y los mercados agrarios	MAPA
412D	Competitividad y calidad de la sanidad agraria	MAPA
412M	Regulación de los mercados agrarios	MAPA FEGA Agencia de Información y Control Alimentarios
413A	Competitividad industria agroalimentaria y calidad alimentaria	MAPA
414A	Gestión de recursos hídricos para el regadío, caminos naturales y otras infraestructuras rurales	MAPA
414B	Desarrollo del medio rural	MAPA FEGA
415A	Protección de los recursos pesqueros y desarrollo sostenible	MAPA
415B	Mejora de estructuras y mercados pesqueros	MAPA
416A	Previsión de riesgos en las producciones agrarias y pesqueras	MAPA Entidad Estatal de Seguros Agrarios
41CA	C03.I01 Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos	MAPA
41CB	C03.I02 Plan de impulso de la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y la ganadería (I): modernizar los laboratorios de sanidad animal y vegetal	MAPA
41CC	C03.I03 Plan de impulso de la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y la ganadería (II): reforzar sistemas de capacitación y bioseguridad en viveros y explotaciones ganaderas	MAPA
41CD	C03.I04 Plan de impulso de la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y la ganadería (III): inversiones en agricultura de precisión, eficiencia energética y economía circular	MAPA
41CE	C03.I05 Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural: desarrollo de actuaciones para dar apoyo a la digitalización y el emprendimiento del sector agroalimentario y forestal y del medio rural	MAPA
41CF	C03.I06 Plan de impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (I): modernización de la red de reservas marinas de interés pesquero	MAPA
41CG	C03.I07 Plan de impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (II): impulso de la investigación pesquera y acuícola y apoyo a la formación	MAPA
41CH	C03.I08 Plan de impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (III): desarrollo tecnológico e innovación en el sector pesquero y acuícola	MAPA
41CI	C03.I09 Plan de impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (IV): digitalización y uso de TICs en el sector pesquero	MAPA

Anexo 5 – 2/7

PROGRAMA DE GASTO	DENOMINACIÓN	GESTOR
41CJ	C03.I10 Plan de impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (V): Apoyo a la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada	MAPA MDEF
41KB	C11. I02 Proyectos tractores de digitalización de la Administración General del Estado. Agricultura y Alimentación.	FEGA
421M	Dirección y servicios generales de industria, comercio y turismo	MICT
421N	Regulación y protección de la propiedad industrial	Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM)
421O	Calidad y seguridad industrial	MICT
422A	Incentivos regionales a la localización industrial	MHFP
422B	Desarrollo industrial	MICT
422M	Reconversión y reindustrialización	MICT
423N	Explotación minera	MTED
423O	Desarrollo económico de las comarcas mineras del carbón	Instituto para la Transición Justa, O.A. (ITJ)
424M	Seguridad nuclear y protección radiológica	Consejo de Seguridad Nuclear (CSN)
425A	Normativa y desarrollo energético	MTED CNMC
42AB	C01.I02 Plan de incentivos a la instalación de puntos de recarga, a la adquisición de vehículos eléctricos y de pila de combustible y a la innovación en electromovilidad, recarga e hidrógeno verde	MTED
42BD	C02.I04 Programa de regeneración y reto demográfico	MTED
42GA	C07.I01 Desarrollo de energías renovables innovadoras, integradas en la edificación y en los procesos productivos	MTED
42GB	C07.I02 Energía sostenible en las islas	MTED
42GT	C07.R03 Desarrollo de las comunidades energéticas	MTED
42HA	C08.I01 Despliegue del almacenamiento energético	MTED
42HB	C08.I02 Digitalización de las redes	MTED
42HC	C08.I03 Nuevos modelos de negocio en la transición energética	MTED
42IA	C09.I01 Hidrógeno renovable: un proyecto país	MTED
42JA	C10.I01 Inversiones en transición justa	ITJ
42KD	C11.I04 Plan de transición energética en la Administración General del Estado	MDEF; MHFP; MINT; MJUS; MTED; MTER; MTES Consejo de Administración del Patrimonio Nacional Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas Jefatura Central de Tráfico
42LB	C12.I02 Programa de impulso de la competitividad y sostenibilidad Industrial e I +D+I	MICT
42MA	C13.I01 Emprendimiento. Industria	MICT
42ME	C13.I05 Internacionalización. Industria	MICT
431A	Promoción comercial e internacionalización de la empresa	MICT
431N	Ordenación del comercio exterior	MICT
431O	Ordenación y modernización de las estructuras comerciales	MICT

Anexo 5 – 3/7

PROGRAMA DE GASTO	DENOMINACIÓN	GESTOR
432A	Coordinación y promoción del turismo	MICT Instituto de Turismo de España
433M	Apoyo a la pequeña y mediana empresa	MICT
43MA	C13.I01 Emprendimiento. Pymes	MICT
43MB	C13.I02 Crecimiento. Pymes	MICT
43MC	C13.I03 Digitalización e innovación I. Pymes	MICT
43MD	C13.I04 Apoyo al comercio	MICT
43ME	C13.I05 Internacionalización. Pymes	MICT
43NA	C14.I01 Transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad	MICT
43NB	C14.I02 Programa de digitalización e inteligencia para destinos y sector turístico. Comercio, turismo y pymes	MICT
43NC	C14.I03 Estrategias de resiliencia turística para territorios extra peninsulares	MICT
43ND	C14.I04 Actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad	MCUD; MICT Biblioteca Nacional de España Consejo de Administración del Patrimonio Nacional Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura Instituto de Turismo de España Museo Nacional del Prado
441M	Subvenciones y apoyo al transporte terrestre	MTMA
441N	Subvenciones y apoyo al transporte marítimo	MTMA
441O	Subvenciones y apoyo al transporte aéreo	MTMA
441P	Subvenciones al transporte extrapeninsular de mercancías	MTMA
451M	Estudios y servicios de asistencia técnica en obras públicas y urbanismo	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
451N	Dirección y servicios generales de transportes, movilidad y agenda urbana	MTMA
451O	Dirección y servicios generales para la transición ecológica	MTED
452A	Gestión e infraestructuras del agua	MTED Confederaciones Hidrográficas: Cantábrico, Duero, Ebro, Guadalquivir, Guadiana, Júcar, Miño-Sil, Segura, Tajo Mancomunidad De Los Canales Del Taibilla
452M	Normativa y ordenación territorial de los recursos hídricos	MTED
453A	Infraestructura del transporte ferroviario	MTMA; MHFP
453B	Creación de infraestructura de carreteras	MTMA
453C	Conservación y explotación de carreteras	MTMA
453M	Ordenación e inspección del transporte terrestre	MTMA
453N	Regulación y supervisión de la seguridad ferroviaria	Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria
453O	Comisión de investigación de accidentes ferroviarios	MTMA
454M	Regulación y seguridad del tráfico marítimo	MTMA
454O	Comisión de investigación de accidentes e incidentes marítimos	MTMA
455M	Regulación y supervisión de la aviación civil	MTMA Agencia Estatal de Seguridad Aérea

Anexo 5 – 4/7

PROGRAMA DE GASTO	DENOMINACIÓN	GESTOR
455O	Comisión de investigación de accidentes e incidentes de aviación	MTMA
456A	Calidad del agua	MTED Confederaciones Hidrográficas: Cantábrico, Ebro, Guadalquivir, Júcar, Miño-Sil, Tajo
456B	Protección y mejora del medio ambiente	MTED
456C	Protección y mejora del medio natural	MTED Parques Nacionales
456D	Actuación en la costa	MTED
456E	Reto demográfico y lucha contra la despoblación	MTED
456M	Actuaciones para la prevención de la contaminación y el cambio climático	MTED
456N	Transición justa	ITJ
45AA	C01.I01 Zonas de bajas emisiones y transformación del transporte urbano y metropolitano. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	MTMA
45AC	C01.I03 Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de cercanías	MTMA
45DA	C04.I01 Digitalización y conocimiento del patrimonio natural	MTED; MTMA Parques Nacionales
45DB	C04.I02 Conservación de la biodiversidad terrestre marina	MTED Parques Nacionales
45DC	C04.I03 Restauración de ecosistemas e infraestructura verde	MTED Parques Nacionales
45DD	C04.I04 Gestión forestal sostenible	MDEF; MTED Parques Nacionales
45EA	C05.I01 Materialización de actuaciones de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro, reutilización y seguridad de infraestructuras (DSEAR)	MTED Confederación Hidrográfica del Miño-Sil
45EB	C05.I02 Seguimiento y restauración de ecosistemas fluviales, recuperación de acuíferos y mitigación del riesgo de inundación	MTED; MTMA Confederaciones Hidrográficas del Guadiana, Miño-Sil
45EC	C05.I03 Transición digital en el sector del agua Infraestructuras y ecosistemas resilientes	MTED
45ED	C05.I04 Adaptación de la costa al cambio climático e implementación de las estrategias marinas y de los planes de ordenación del espacio marítimo	MTED
45FA	C06.I01 Red nacional de transporte: corredores europeos.	MTMA
45FB	C06.I02 Red transeuropea de transporte. Otras actuaciones. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	MTMA
45FC	C06.I03 Intermodalidad y logística	MTMA
45FD	C06.I04 Programa de apoyo para un transporte sostenible y digital	MTMA
45LC	C12.I03 Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos y al fomento de la economía circular	MTED
45SC	C19.I03 Competencias digitales para el empleo. Transportes y movilidad	MTMA
461M	Dirección y servicios generales de ciencia e innovación	MCIN

Anexo 5 – 5/7

PROGRAMA DE GASTO	DENOMINACIÓN	GESTOR
462M	Investigación y estudios sociológicos y constitucionales	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Centro de Investigaciones Sociológicas
462N	Investigación y estudios estadísticos y económicos	Instituto de Estudios Fiscales
463A	Investigación científica	MCIN MUNI CSIC
463B	Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica	MCIN AEI
464A	Investigación y estudios de las fuerzas armadas	MDEF Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas
464B	Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de la defensa	MICT
465A	Investigación sanitaria	ISCIII
467B	Investigación y desarrollo y experimentación en transporte e infraestructuras	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
467C	Investigación y desarrollo tecnológico-industrial	MCIN MICT
467G	Investigación y desarrollo de la sociedad de la información	MAUC; MAUC; METD; MHFP; MPCM MTMA
467H	Investigación energética, medioambiental y tecnológica	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
467I	Innovación tecnológica de las telecomunicaciones	METD
46AA	C01.I01 Zonas de bajas emisiones y transformación del transporte urbano y metropolitano. I+D+I+ Digitalización	MTMA
46FB	C06.I02 Red transeuropea de transporte. Otras actuaciones. I+D+I+ Digitalización	MTMA
46KA	C11.I01 Modernización de la Administración General del Estado. I+D+I+ Digitalización	METD MHFP
46LA	C12.I01 Espacios de datos sectoriales (contribución a proyectos tractores de digitalización de los sectores productivos estratégicos)	METD
46LB	C12.I02 Programa de impulso de la competitividad y sostenibilidad industrial. I +D+I+ Digitalización	MICT
46MA	C13.I01 Emprendimiento. I+D+I+ Digitalización	METD
46MC	C13.I03 Digitalización e innovación I. I+D+I+ Digitalización	METD
46NB	C14.I02 Programa de digitalización e inteligencia para destinos y sector turístico. I +D+I+ Digitalización	METD MICT
46OA	C15.I01 Favorecer la vertebración territorial mediante despliegue de redes: extensión de la banda ancha ultrarrápida y cobertura en movilidad de 30 Mbps	METD
46OB	C15.I02 Refuerzo de conectividad en centros de referencia, motores socioeconómicos y proyectos tractores de digitalización sectorial	MDEF METD
46OC	C15.I03 Bonos de conectividad para pymes y colectivos vulnerables	METD
46OD	C15.I04 Renovación y sostenibilidad de infraestructuras	METD
46OE	C15.I05 Despliegue de infraestructuras digitales transfronterizas. I+D+I+ Digitalización	MDEF; METD
46OG	C15.I07 Ciberseguridad: fortalecimiento de las capacidades de ciudadanos, pymes y profesionales; e impulso del ecosistema del sector	METD

Anexo 5 – 6/7

PROGRAMA DE GASTO	DENOMINACIÓN	GESTOR
46PR	C16.R01 Estrategia nacional de IA	METD AEI Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
46QA	C17.I01 Planes complementarios con CCAA	MCIN Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
46QB	C17.I02 Fortalecimiento de las capacidades, infraestructuras y equipamientos de los agentes del SECTI	MCIN AEI Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas Centro Nacional de Información Geográfica CSIC
46QC	C17.I03 Nuevos proyectos I+D+I público privados, interdisciplinares, pruebas de concepto y concesión de ayudas consecuencia de convocatorias competitivas internacionales. I+D de vanguardia orientada a retos de la sociedad. Compra pública precomercial	MCIN
46QD	C17.I04 Nueva carrera científica	AEI Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas CSIC ISCIII
46QE	C17.I05 Reforma de capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación: Transferencia de conocimiento	MCIN CSIC
46QF	C17.I06 Reforma de capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación: salud	MCIN Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas CSIC ISCIII
46QG	C17.I07 Reforma de capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación: medioambiente, cambio climático y energía	MCIN CSIC
46QI	C17.I09 Reforma de capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación: sector aeroespacial	MCIN
46RF	C18.I06 Data lake Sanitario	METD
46SA	C19.I01 Competencias digitales transversales. I+D+I+Digitalización	MDSA METD
46SD	C19.I04 Profesionales digitales	METD
46UD	C21.I04 Formación y capacitación del personal docente e investigador	MUNI
46UE	C21.I05 Mejora de infraestructuras digitales, el equipamiento, las tecnologías, la docencia y la evaluación digitales universitarios	METD MUNI
491M	Ordenación y promoción de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información	METD
491N	Servicio postal universal	MTMA CNMC
492M	Defensa de la competencia en los mercados y regulación de sectores productivos	CNMC
492N	Regulación y vigilancia de la competencia en el mercado de tabacos	Comisionado para el Mercado de Tabacos

Anexo 5 – 7/7

PROGRAMA DE GASTO	DENOMINACIÓN	GESTOR
492O	Protección y promoción de los derechos de los consumidores y usuarios	MCSM
493M	Dirección, control y gestión de seguros	METD
493O	Regulación contable y de auditorías	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
494M	Administración de las relaciones laborales y condiciones de trabajo	MTES Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, O.A.
495A	Desarrollo y aplicación de la información geográfica española	MTMA Centro Nacional de Información Geográfica
495B	Meteorología	Agencia Estatal de Meteorología
495C	Metrología	Centro Español de Metrología
496M	Regulación del juego	MCSM
497M	Salvamento y lucha contra la contaminación en la mar	MTMA
498M	Dirección y servicios generales de consumo	MCSM
49EC	C05.I03 Transición digital en el sector del agua. Otras actuaciones de carácter económico	MTED
49KB	C11.I02 Proyectos tractores de digitalización de la Administración General del Estado. Otras Actuaciones de carácter económico	MCSM Instituto Nacional De Seguridad Y Salud En El Trabajo, O.A.
49LB	C12.I02 Programa de impulso de la competitividad y sostenibilidad industrial. Otras actuaciones de carácter económico	Centro Español de Metrología
49MD	C13.I04 Apoyo al comercio. Otras actuaciones de carácter económico	MCSM
49OF	C15.I06 Despliegue del 5G: redes, cambio tecnológico e innovación	MDEF METD
49OR	C15.R01 Reforma del marco normativo de telecomunicaciones: Ley General, instrumentos reguladores e instrumentos de aplicación	METD MINT
49OS	C15.R02 Hoja de ruta 5G: gestión y asignación del espectro, reducción de cargas al despliegue, Ley de Ciberseguridad 5G y apoyo a entidades locales	METD
49RC	C18.I03 Aumento de capacidades de respuesta ante crisis sanisanitarias. Otras actuaciones de carácter económico	Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, O.A.

Anexo 6

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA - ÁREA 4

- Ejecución de los principales programas instrumentales.
- Ejecución de los principales programas finalistas.
- Ejecución de los programas financiados con MRR.
- Ejecución presupuestaria del área 4 de gasto, por políticas y tipo de programa.

Anexo 6 – 1/4

EJECUCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS INSTRUMENTALES

(millones de euros)

PROGRAMA	GESTORES	CRÉDITOS INICIALES	CRÉDITOS MODIFICACIONES	CREDITOS DEFINITIVOS	GASTOSC OMPROMETIDOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS	OBLIGACIONES PENDIENTES PAGO	REMANENTES CRÉDITO
411M	MAPA	94,2	22,8	117,0	95,3	91,5	90,5	1,0	25,4
412M	Varios[33]	5.797,0	136,9	5.933,9	5.906,8	5.903,6	5.903,6	0,0	30,3
421M	MICT	68,4	7,6	76,0	69,9	66,0	65,7	0,3	10,0
421N	OEPM	53,0	0,0	53,0	39,1	36,7	36,6	0,1	16,3
422M	MICT	707,1	(31,1)	676,0	673,5	673,4	73,4	600,0	2,6
423O	ITJ	296,5	(28,5)	268,0	231,8	149,8	140,9	8,9	118,2
424M	CSN	46,4	0,0	46,4	43,0	42,1	42,1	0,0	4,3
433M	MICT	285,7	(140,0)	145,7	143,1	125,3	125,2	0,1	20,5
441M	MTMA	1.825,9	741,7	2.567,6	2.551,1	2.549,5	2.496,4	53,1	18,1
441N	MTMA	167,2	51,6	218,8	218,6	218,6	218,6	0,0	0,2
441O	MTMA	653,3	96,9	750,2	747,2	746,4	743,8	2,6	3,8
441P	MTMA	74,2	11,1	85,3	84,5	84,5	84,5	0,0	0,8
451N	MTMA	666,2	17,3	683,5	678,1	673,6	672,8	0,8	9,9
451O	MTED	81,4	335,7	417,1	408,8	406,2	395,8	10,4	10,9
452M	MTED	109,6	96,0	205,6	165,6	165,5	165,5	0,0	40,1
455M	Varios[34]	85,9	0,0	85,9	79,1	74,3	74,3	0,0	11,6
491N	Varios[35]	110,8	0,0	110,8	110,8	110,8	110,8	0,0	0,0
492M	CNMC	60,9	0,4	61,3	56,7	54,5	54,5	0,0	6,8
494M	Varios[36]	53,1	(0,1)	53,0	31,0	30,2	26,6	3,6	22,8
497M	MTMA	169,8	0,6	170,4	170,3	170,3	170,3	0,0	0,1

[33] Programa gestionado por: MAPA, FEGA y Agencia de Información y Control Alimentarios.

[34] Programa gestionado por: MTMA y la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

[35] Programa gestionado por: MTMA y CNMC.

[36] Programa gestionado por: MTES e Instituto Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, O.A.

Anexo 6 – 2/4

EJECUCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS FINALISTAS

(millones de euros)

PROGRAMA	GESTORES	CRÉDITOS INICIALES	CRÉDITOS MODIFICACIONES	CRÉDITOS DEFINITIVOS	GASTOS COMPROMETIDOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS	OBLIGACIONES PENDIENTES PAGO	REMANENTES CRÉDITO
414B	Varios[37]	1.923,3	(1,6)	1.921,7	1.497,6	1.496,8	1.495,5	1,3	424,9
425A	Varios[38]	4.276,2	8.437,2	12.713,4	12.462,2	12.451,7	12.451,3	0,4	261,6
431A	MICT	406,1	2,9	409,0	285,7	284,0	172,4	111,6	125,0
452A	Varios[39]	1.154,0	96,4	1.250,4	1.064,8	909,6	835,3	74,3	340,8
453A	Varios[40]	1.407,0	(23,9)	1.383,1	1.290,6	1.286,5	698,3	588,2	96,6
453B	MTMA	1.533,0	1.234,6	2.767,6	2.745,4	2.731,1	1.874,6	856,5	36,4
453C	MTMA	1.201,2	157,3	1.358,5	1.319,7	1.295,3	1.275,6	19,7	63,2
463A	Varios[41]	1.170,8	119,8	1.290,6	1.195,1	1.065,2	1.032,7	32,5	225,4
463B	Varios[42]	2.856,4	(150,2)	2.706,2	1.123,1	1.008,3	1.001,0	7,3	1.697,9
464B	MICT	708,2	374,1	1.082,3	1.060,1	1.029,9	685,8	344,1	52,4
467C	Varios[43]	2.007,6	1.164,0	3.171,6	1.019,2	943,4	937,8	5,6	2.228,2

[37] Programa gestionado por: MAPA y FEGA.

[38] Programa gestionado por: MTED y CNMC.

[39] Programa gestionado por: MTED, Mancomunidad de los Canales de Taibilla y las Confederaciones Hidrográficas del Cantábrico, Duero, Ebro, Guadalquivir, Guadiana, Miño-Sil, Júcar, Segura y Tajo.

[40] Programa gestionado por: MTMA y MHFP.

[41] Programa gestionado por: MCIN, MUNI y CSIC.

[42] Programa gestionado por: MCIN y AEI.

[43] Programa gestionado por: MICT y MCIN.

Anexo 6 – 3/4

EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS FINANCIADOS CON MRR

(millones de euros)

PROGRAMA	GESTORES	CRÉDITOS INICIALES	CRÉDITOS MODIFICACIONES	CRÉDITOS DEFINITIVOS	GASTOS COMPROMETIDOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS	OBLIGACIONES PENDIENTES PAGO	REMANENTES CRÉDITO
42AB	MTED	445,0	0,0	445,0	445,0	445,0	0,0	445,0	0,0
42BD	MTED	350,0	0,0	350,0	350,0	350,0	0,0	350,0	0,0
42GA	MTED	435,0	0,0	435,0	435,0	435,0	0,0	435,0	0,0
42GB	MTED	175,0	0,0	175,0	175,0	175,0	0,0	175,0	0,0
42IA	MTED	555,0	0,0	555,0	555,0	555,0	0,0	555,0	0,0
42LB	MICT	2.594,7	(1.236,2)	1.358,5	3,4	3,4	3,4	0,0	1.355,1
43NA	MICT	766,7	616,2	1.382,9	653,7	653,7	651,7	2,0	729,2
43NB	MICT	45,0	25,0	70,0	0,0	0,0	0,0	0,0	70,0
43NC	MICT	110,0	110,0	220,0	220,0	26,0	26,0	0,0	194,0
43ND	Varios[44]	552,3	218,4	770,7	308,9	306,2	290,5	15,7	464,5
45AA	MTMA	1.121,2	0,0	1.121,2	868,7	751,3	720,7	30,6	369,9
45AC	MTMA	615,4	0,0	615,4	615,4	615,4	56,3	559,1	0,0
45FA	MTMA	635,4	0,0	635,4	635,4	635,4	566,0	69,4	0,0
45FB	MTMA	457,8	(4,5)	453,3	360,6	343,2	80,9	262,3	110,1
46FB	MTMA	24,5	3,3	27,8	24,1	20,0	19,5	0,5	7,8
46KA	Varios[45]	386,1	193,0	579,1	361,3	303,3	266,6	36,7	275,8
46LB	MICT	182,1	14,2	196,3	21,5	21,5	20,3	1,2	174,76
46MC	METD	1.559,0	(50,0)	1.509,0	1.388,0	1.388,0	0,0	1.388,0	121,0
46OC	METD	40,0	20,0	60,0	10,0	9,5	9,5	0,0	50,6
46OE	Varios[46]	250,0	22,3	272,3	115,8	115,8	50,0	65,8	156,5
49OF	Varios[47]	600,0	8,5	608,5	31,6	31,6	16,6	15,0	576,9

[44] Gestionado por: MCUD, MICT, Museo Nacional del Prado, Instituto de Turismo de España, Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de Cultura, Consejo de Administración del Patrimonio Nacional y Biblioteca Nacional de España.

[45] Gestionado por: METD y MHFP.

[46] Gestionado por: METD y MDEF.

[47] Gestionado por: METD y MDEF.

Anexo 6 – 4/4

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL ÁREA 4 DE GASTO, POR POLÍTICAS Y TIPO DE PROGRAMA

(millones de euros)

POLÍTICA	TIPO DE PROGRAMA	CREDITOS INICIALES	MODIFICACIONES	CREDITOS DEFINITIVOS	GASTOS COMPROMETIDOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS	OBLIGACIONES PENDIENTES PAGO	REMANENTES CREDITO
41	Instrumental	5.891,2	159,6	6.050,8	6.002,2	5.995,2	5.994,1	1,1	55,6
41	Finalista	2.450,4	270,6	2.721,1	2.203,5	2.180,6	2.174,4	6,2	540,5
41	MRR	503,6	7,5	511,1	499,4	479,0	162,8	316,3	32,1
42	Instrumental	1.189,6	(52,0)	1.137,6	1.074,4	984,6	375,3	609,3	153,0
42	Finalista	4.647,1	8.523,6	13.170,7	12.898,2	12.887,4	12.857,5	30,0	283,2
42	MRR	5.476,9	(1.226,3)	4.250,6	2.688,5	2.627,2	244,0	2.383,2	1.623,4
43	Instrumental	303,0	(139,0)	164,0	159,8	141,3	139,5	1,8	22,7
43	Finalista	659,0	(105,4(	553,6	398,3	390,0	249,6	140,4	163,6
43	MRR	1.970,0	1.071,6	3.041,6	1.694,8	1.495,0	1.280,7	214,3	1.546,6
44	Instrumental	2.720,6	901,3	3.622,0	3.601,4	3.598,9	3.543,2	55,7	23,0
44	Finalista	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
44	MRR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
45	Instrumental	1.076,5	440,4	1.516,9	1.446,2	1.429,3	1.398,6	30,7	87,7
45	Finalista	5.932,9	1.385,3	7.318,2	6.940,6	6.688,1	5.101,1	1.587,0	630,1
45	MRR	4.764,9	14,8	4.779,7	4.338,9	4.133,3	2.121,7	2.011,5	646,4
46	Instrumental	54,1	2,7	56,8	41,0	37,6	36,8	0,8	19,2
46	Finalista	7.824,4	1.545,7	9.370,1	5.244,0	4.857,6	4.456,5	401,1	4.512,6
46	MRR	5.418,9	363,9	5.782,8	4.330,3	4.047,2	1.850,6	2.196,7	1.735,6
49	Instrumental	505,7	3,0	508,7	463,3	455,2	449,3	5,9	53,4
49	Finalista	52,9	0,8	53,7	48,9	46,2	46,0	0,2	7,5
49	MRR	707,1	8,5	715,6	101,5	99,2	24,3	74,9	616,4
Total Instrumental		**11.740,7**	**1.316,1**	**13.056,8**	**12.788,3**	**12.642,2**	**11.936,8**	**705,4**	**414,7**
Total Finalista		**21.566,7**	**11.620,7**	**33.187,4**	**27.733,5**	**27.049,9**	**24.885,1**	**2.164,8**	**6.137,4**
Total MRR		**18.841,4**	**240,0**	**19.081,4**	**13.653,4**	**12.881,1**	**5.684,1**	**7.197,04**	**6.200,3**
TOTAL		**52.148,8**	**13.176,8**	**65.325,6**	**54.175,2**	**52.573,2**	**42.506,90**	**10.067,2**	**12.752,4**

Anexo 7 – 1/2

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

La CNMC, creada por la Ley 3/2013, de 4 de junio, es una Autoridad Administrativa Independiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 84.1 b) y 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Tal y como se establece en el artículo 2 de la Ley 3/2013, la CNMC se conforma como una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, adscrita al METD, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado. Asimismo, está sometida al control parlamentario y judicial.

La CNMC ha ejecutado en 2022 tres programas presupuestarios en el área de gasto 4 "Actuaciones de carácter económico".

- 425A "Normativa y desarrollo energético"
- 491N "Servicio postal universal"
- 492M "Defensa de la competencia y regulación de sectores productivos"

De estos tres programas los dos más relevantes desde el punto de vista cuantitativo son el 425A y el 491N, cuyos créditos definitivos han ascendido a 8.228,5 y 110 M€, respectivamente.

Programa 425A Normativa y desarrollo energético

La CNMC ha desarrollado durante el ejercicio 2022, en virtud de la Disposición transitoria cuarta de la Ley 3/2013, una serie de competencias en materia de energía, que la Disposición adicional octava de la Ley 3/2013, de 4 de junio, atribuye al actual MTED, como son la liquidación de los costes del sistema eléctrico. Por el momento, no se ha dictado la Orden ministerial que ha de determinar el inicio del ejercicio efectivo de dichas competencias por el Ministerio. El proyecto de ley de restablecimiento de la Comisión Nacional de la Energía, aprobado en el Consejo de Ministros el 25 de septiembre de 2024, transfiere las funciones de liquidación de costes del sistema eléctrico a este órgano regulador.

Los créditos iniciales en este programa ascendieron a 4.276,2 M€ a los que se añadieron, mediante modificaciones, 8.437,2 M€. No obstante, al ser un programa compartido con el MTED, a la CNMC únicamente le correspondieron modificaciones por 8.233,9 M€. Este importe corresponde a un crédito extraordinario por 5.434 M€, 1.917,6 M€ que proceden del área 9, 880,4 M€ como consecuencia de ingresos generados y 1,9 M€ de otros programas del área 4. La situación del ejercicio 2022 fue anómala por el elevado volumen de las modificaciones, causante de que a fin de ejercicio quedasen excedente presupuestario reconocidos sin pagar a agentes del sistema eléctrico.

En el programa 425A la imputación de las obligaciones al presupuesto de gastos no se realiza por la CNMC cuando se verifica el derecho del acreedor (entidades del sistema eléctrico), sino que se realiza por importe idéntico al de los derechos reconocidos. En 2022, el reconocimiento de obligaciones y el de los derechos presupuestarios ha ascendido a un total de 11.921,6 M€. El reconocimiento de obligaciones, operaciones presupuestarias en las que figura la propia CNMC como tercero perceptor de los fondos, no supone la liquidación de los fondos, sino que estos permanecen en cuentas de depósito de la CNMC hasta que se aprueban las correspondientes liquidaciones.

Anexo 7 – 2/2

Este procedimiento de imputación presupuestaria de los gastos no se ajusta a los requisitos establecidos para el reconocimiento de obligaciones en el apartado 4 del artículo 73 de la LGP, en el que se establece que "*El reconocimiento de obligaciones con cargo a la Hacienda Pública estatal se producirá previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto*.". Las obligaciones se deberían reconocer a favor de un acreedor determinado y la CNMC no es el beneficiario final de las transferencias de la AGE. Éstas serán un ingreso del sector eléctrico cuando por parte de las entidades integrantes de dicho sector se acredite el derecho a su percepción[48].

De la contabilidad económico patrimonial se obtiene información del importe de los pagos realizados en 2022, que ascienden a 5.128 M€. Si se considerara este importe como el de las obligaciones que efectivamente debieron reconocerse con cargo al presupuesto de dicho ejercicio, la sobrevaloración de los importes de gastos comprometidos, obligaciones reconocidas y pagos que figuran en la liquidación del presupuesto de gastos del estado de liquidación del presupuesto, para el área de gasto 42 "Industria y energía" y el capítulo 7 "Transferencias de capital", y la infravaloración del resultado presupuestario, ascenderían a un importe de al menos 6.793,6 M€, que es la diferencia entre el importe de los fondos recibidos de la AGE en 2022 (11.921,6 M€) y el importe total de pagos en 2022 independientemente del periodo en el que se ha recibido financiación (5.128 M€).

La CNMC ha remitido información de las cuentas bancarias en las que se encuentran situados 10.112,3 M€, de los 10.487 M€ que figuran como saldo contable en cuentas de depósito. El resumen por entidades financieras es el siguiente:

SALDO DE LOS FONDOS DE LA CNMC

(millones de euros)

ENTIDAD FINANCIERA	SALDO A 31/12/2022	PORCENTAJE
Banco de España	4.766,8	47
Banco Privado 1	5.284,7	52
Banco Privado 2	60,8	1
TOTAL	**10.112,3**	**100**

Fuente: Datos facilitados por la CNMC

Aun cuando los recursos financieros de la CNMC no forman parte del Tesoro Público, el mantenimiento de saldos de tesorería no utilizados en entidades privadas por parte de entidades públicas no contribuye al objetivo de eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Los excedentes de tesorería deberían mantenerse en cuentas sujetas al control del Tesoro Público hasta que sean firmes las necesidades de la entidad. La CNMC considera que el Banco de España no tiene una operativa tan ágil como la banca privada para gestionar el cuantioso número de agentes del sistema eléctrico a los que hay que practicar liquidaciones, sobre todo los generadores de energías renovables, adjudicando los servicios financieros previa licitación pública.

[48] Sin perjuicio de que, a solicitud del Interventor General, la Abogacía del Estado en la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos haya considerado que el procedimiento aplicado responde a una interpretación razonable de la norma, la Oficina Nacional de Contabilidad de la IGAE ha emitido un informe según el cual se ha de modificar la contabilización de estas transferencias. La CNMC ha comunicado que, a partir de 2024 imputará los gastos cuando, de las liquidaciones, resulten importes a favor de empresas concretas del sistema eléctrico, de acuerdo con el criterio de dicha Oficina.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS

(Se adjuntan a continuación las alegaciones formuladas, de las que se han eliminado las referencias pertinentes para la preservación de los límites que el ordenamiento jurídico impone en materia de protección de datos, de garantía de la intimidad y privacidad de las personas o de otros supuestos que legalmente obliguen a ello. Igualmente, y de conformidad con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Norma de Procedimiento 66, se han excluido los documentos y justificaciones adjuntos a las alegaciones que no resultan esenciales para comprender lo expuesto en ellas)

TRÁMITE DE ALEGACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Nota se ha puesto de manifiesto para la formulación de alegaciones a la actual Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos y a las/los representantes de las entidades del SPIE que fueron seleccionadas así como a sus antecesores en el cargo en el período fiscalizado. Dentro del plazo concedido han formulado alegaciones la actual Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos, la Presidenta de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el ex Director General del Tesoro y Política Financiera.

Tras el examen por el Tribunal de las indicadas alegaciones, se han introducido los cambios en la Nota que se han considerado procedentes. Se señala, por lo tanto, que el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en los posteriores apartados de este Informe, con independencia de las consideraciones que pudieran haberse manifestado en las alegaciones.

Adicionalmente, el contenido de la Nota fue comunicado y contrastado durante los trabajos de campo de la fiscalización con las oficinas presupuestarias de algunos ministerios.

RELACIÓN DE ALEGANTES

- SECRETARIA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS
- PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA
- EX DIRECTOR GENERAL DEL TESORO Y POLÍTICA FINANCIERA

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA SECRETARIA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE LA *NOTA SOBRE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL ÁREA DE GASTO 4 "ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO" DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DEL EJERCICIO 2022"*

Habiéndose recibido en esta Secretaría de Estado el anteproyecto de la *Nota sobre la liquidación de los programas del área de gasto 4 "Actuaciones de carácter Económico" de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2022,* se formulan las siguientes alegaciones:

EPÍGRAFE III.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA, OBJETIVOS E INDICADORES

Las principales **conclusiones** en este apartado son:

- La clasificación funcional de los Presupuestos Generales del Estado (en adelante, PGE) no ha tenido el mismo desarrollo que las clasificaciones económica y orgánica del gasto.
- La definición de los programas en los PGE es genérica y con objetivos que no son tales, sino que reflejan finalidades generales o competencias de diferentes unidades orgánicas.
- La distinción entre programas *finalistas* e *instrumentales* no está lo suficientemente concretada en la normativa de aplicación [...] aplicándose criterios para su clasificación por los diferentes centros gestores, al gozar estos de una gran discrecionalidad.

Se realizan dos **recomendaciones** a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (en adelante, SEPG) en referencia a los PGE:

1. Se recomienda a la SEPG que mejore el marco técnico vigente para la preparación de las propuestas de programas a incluir en cada PGE, precisando la definición de los programas de gasto con objeto de que los centros gestores clasifiquen los programas similares de igual manera.
2. Se recomienda a la SEPG la elaboración y publicación de guías u orientaciones para que los presupuestos expresen objetivos cuantificables en unidades de realización e indicadores de ejecución mensurables [...]

En referencia a estas conclusiones y recomendaciones se realizan las siguientes consideraciones:

- **La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece en el apartado 4 del artículo 35** que "*constituye un programa de gasto del presupuesto anual el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos anuales que el mismo*

establezca, se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución." Por su parte, en el apartado 3 del mismo artículo se especifica que "las actividades propias de servicios horizontales y las instrumentales podrán configurarse como programas de apoyo para una mejor ordenación y gestión de los créditos necesarios para su realización".

- De acuerdo con lo establecido en estos preceptos, anualmente en la **Orden ministerial por la que se dictan las normas para la elaboración de los PGE** se desarrolla y concreta la estructura de los Presupuestos y la estructura de programas indicando que: "*La estructura de programas diferenciará los programas de gasto de carácter finalista de los programas instrumentales y de gestión. Los programas finalistas son aquellos a los que se puede asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables. Los objetivos se expresarán en unidades físicas cuando ello sea posible lo que, unido al establecimiento de los oportunos indicadores, permitirá efectuar un seguimiento de su grado de realización durante el ejercicio presupuestario. Los programas instrumentales y de gestión son los que tienen por objeto alguna de las siguientes finalidades: la administración de los recursos necesarios para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación; la ejecución de una actividad que se perfecciona por su propia realización, sin que sea posible proceder a una cuantificación material de sus objetivos; o el apoyo a un programa finalista."*

- Asimismo, en el Anexo I de esta Orden se incluye la clasificación por programas de gasto señalándose que "*la estructura de programas diferenciará los programas de carácter finalista de los programas instrumentales y de gestión. Esta diferenciación se establece con el cuarto carácter del código de programas: Las letras «A» a «L» identifican a los programas finalistas y las letras «M» a «Z» a los instrumentales y de gestión."*

- Por otra parte, en cumplimiento del artículo 36.2, Norma segunda, de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, así como de la Orden anual de elaboración de los PGE, la Dirección General de Presupuestos (en adelante, DPG) publica anualmente una **Resolución[1] en la que se establecen los soportes de recogida de información a cumplimentar por los Centros gestores para la elaboración del Anteproyecto de los PGE**.

  En dicha Resolución se establecen instrucciones y procedimiento de cumplimentación de cada una de las fichas que se incluyen como soporte. Además, la DGP mantiene una comunicación fluida con los Centros directivos y Oficinas presupuestarias de los departamentos ministeriales, que además de otros aspectos del proceso

[1] La última Resolución publicada es la Resolución de la Dirección General de Presupuestos, de 28 de junio de 2024: https://www.hacienda.gob.es/DocLeyes/REPOSITORIO%20NORMATIVA/87581.htm

presupuestario permite ir modulando criterios uniformes para la elaboración de la documentación presupuestaria.

En particular, para la documentación de los programas de gasto la Resolución de la DGP establece las siguientes fichas:

- Ficha P200, que recoge las líneas y metas sectoriales de la actuación presupuestaria del Gran Centro Gestor de gastos.
- Ficha P202, en las que se describe cada programa de gasto y las líneas de acción y propuestas necesarias para lograr sus objetivos.
- Ficha P203, cuya finalidad es exponer de forma clara y concisa para cada objetivo o actividad del programa su cuantificación, los indicadores, en su caso, y su unidad de medida y expresando además su nivel de prioridad.

- Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que, sin perjuicio de la labor de dirección y coordinación de la SEPG en el proceso de elaboración de los PGE, **la creación o eliminación de programas presupuestarios se realiza a solicitud de los centros gestores**, los cuales son los que, dentro de sus competencias, analizan su actividad y deciden la configuración presupuestaria de sus presupuestos, en base a las necesidades para la determinación de las diferentes partidas de asignación presupuestaria que les permiten una gestión eficiente de los recursos. Asimismo**, la concreción de los objetivos e indicadores de los programas de gasto es responsabilidad de cada departamento ministerial,** quienes habrán de velar por su coherencia con la planificación estratégica de las políticas públicas de su competencia.

  Es importante destacar en este ámbito que, anualmente, y antes de la elaboración de la Orden ministerial que establece las normas para la elaboración del Proyecto de Ley de PGE, se mantienen contactos con los diferentes Departamentos Ministeriales, los cuales trasladan a la DGP los programas que serían necesarios para la configuración de sus presupuestos en el ámbito de la clasificación por programas. De este modo, todos los años se revisan el número, denominación y contenido de los programas presupuestarios a lo largo del proceso presupuestario. Se lleva a cabo una labor de revisión de las memorias de programas de gasto, impulsando en particular la mejora en la definición de objetivos e indicadores que deben permitir medir el grado de realización y cumplimiento de las actuaciones previstas.

Todo ello permite afirmar que tanto la normativa presupuestaria como el actual proceso de elaboración de los PGE constituyen una metodología homogénea para todos los Centros gestores, configurando un marco técnico que responde positivamente a las dos recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas.

<u>EPÍGRAFE III.2.</u> CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA PRESUPUESTACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

La principal **<u>conclusión</u>** en referencia a la presupuestación es:

- No existen criterios homogéneos que determinen los gastos a incluir en los distintos tipos de programas. En estas circunstancias cada departamento ministerial, haciendo uso de su libertad de gestión, presupuesta los gastos de manera distinta, lo que impide la comparabilidad.

En referencia a este Epígrafe se realizan las siguientes consideraciones:

- A lo largo del proceso de elaboración de los PGE, tanto la SEPG como la DGP trasladan a los responsables de la elaboración de los Presupuestos de los distintos departamentos ministeriales la necesidad de identificar separadamente los gastos generales y comunes de los departamentos de los gastos que afectan específicamente a cada programa de gasto.
- Es importante subrayar que el papel fundamental del ministerio de Hacienda y sus órganos competentes (SEPG y DGP) en el proceso de elaboración de los PGE es dirigir, coordinar y asignar los recursos presupuestarios globales de cada departamento ministerial, de acuerdo con los objetivos y prioridades la política presupuestaria del Gobierno[2]. Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, **la decisión de distribución de los recursos asignados entre los distintos programas de gasto y su concreción en créditos monetarios, objetivos e indicadores, corresponde finalmente a los propios departamentos ministeriales**, respetando siempre y en todo caso las envolventes fijadas por el ministerio de Hacienda.

<u>EPÍGRAFE III.3.</u> CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LOS INFORMES DE ACOMPAÑAMIENTO A LAS LEYES DE PRESUPUESTOS

El informe del Tribunal de Cuentas se refiere a los tres informes transversales que acompañaron a los PGE de 2022: igualdad de género, infancia, adolescencia y familia, alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El Tribunal de Cuentas destaca también la incorporación en los PGE de 2023 del informe de alineamiento con la transición ecológica.

En este epígrafe del informe del Tribunal de Cuentas <u>no se formulan recomendaciones</u>. Únicamente se señalan como **<u>conclusiones</u>** más relevantes las siguientes:

[2] Las Órdenes anuales de elaboración de los PGE delimitan claramente esta labor. Así, la última Orden publicada (Orden HAC/641/2024, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2025) señala en su artículo 1 que los Presupuestos *se orientarán a la consecución de los objetivos de la política económica, social y medioambiental del Gobierno y adecuarán sus gastos al límite de gasto no financiero establecido [...]*

- Los informes se elaboran por la DGP en función del análisis que de los distintos programas presupuestarios realizan los centros gestores, por lo que la información contenida sólo puede considerarse como una aproximación que es objeto de mejora conforme se tenga más experiencia.
- El informe sobre igualdad de género tiene la metodología más avanzada ya que es el que acumula una tradición mayor y todos los departamentos cuentan con unidades de igualdad que ayudan y conocen los programas presupuestarios, lo que implica que la información facilitada es fiable.
- Los informes de infancia, adolescencia y familia y en el de alineación con los ODS no cuentan con la misma tradición y adolecen de guías metodológicas, por lo que su fiabilidad es menor. Los importes facilitados en los informes no siempre son concordantes entre sí, sin que se expliquen esas diferencias.

En referencia a este Epígrafe se realizan las siguientes consideraciones que, como se ha señalado, no contiene recomendaciones a la SEPG:

- En primer lugar, debe valorarse positivamente que el Tribunal de Cuentas ponga de relieve (Epígrafe II-4) "*el esfuerzo que están realizando los gestores y la DGP en la presentación del presupuesto […]*" que se enmarca en esta nueva tendencia internacional de la presupuestación.
- Esta nueva visión y análisis de los Presupuestos se ha ido incorporando, en efecto, a la práctica presupuestaria no solo de la administración central sino también de las administraciones territoriales. Al respecto, en el ámbito de los PGE se ha desarrollado una metodología específica para cada uno de los informes transversales, metodologías que en las sucesivas ediciones de los informes se ha ido mejorando y consolidando teniendo en cuenta la experiencia interna adquirida, las recomendaciones formuladas en el seno de grupos de trabajo y asistencia técnica internacional (Fondo Monetario Internacional, Comisión Europea), la incorporación de avances llevados a cabo en otras administraciones, nacionales y extranjeras, y los estudios aportados por diversas instituciones, públicas y privadas, especializadas en estas materias.
- Asimismo, parece oportuno recalcar el carácter complementario que tienen los informes de carácter transversal respecto a la perspectiva tradicional de los presupuestos. La pretensión de estos informes es identificar, alinear o etiquetar cada programa o grupo de programas con determinados objetivos de las políticas públicas, como pueden ser los objetivos climáticos, la igualdad de género, los objetivos de desarrollo sostenible, etc. y así poder poner de manifiesto las sinergias que se producen y enfatizar determinados objetivos de las políticas públicas, que permiten al ciudadano mirar de forma más cercana a los PGE.

- La elaboración de los *informes transversales* y la consolidación e interpretación de los resultados de los análisis realizados es competencia de la SEPG y, dentro de esta, de la DGP, tal como disponen las Ordenes anuales de elaboración de los PGE.
- Por último, se indica que la elaboración de los informes se realiza a partir de una información fiable (cuantitativa y cualitativa) proporcionada por los distintos departamentos ministeriales. Para ello, la Orden anual de elaboración de los PGE y las Resoluciones de la DGP[3] contienen instrucciones para la elaboración de los informes que, además cuentan con aplicaciones informáticas específicas para la transmisión de la información por los departamentos ministeriales y la consolidación la información.

Madrid, 26 de noviembre de 2024

GUALDA ROMERO MARIA JOSE - DNI [redacted]

Firmado digitalmente por GUALDA ROMERO MARIA JOSE - DNI [redacted]
Fecha: 2024.11.26 12:14:27 +01'00'

[3] La última Resolución publicada en esta materia es la Resolución de la Dirección General de Presupuestos, de 28 de junio de 2024: https://www.hacienda.gob.es/DocLeyes/REPOSITORIO%20NORMATIVA/87585.htm

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

ALEGACIONES QUE FORMULA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA AL ANTEPROYECTO DE NOTA SOBRE LIQUIDACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL ÁREA DE GASTO 4 "ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO" DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DEL EJERCICIO 2022

Este documento recoge las alegaciones de la CNMC respecto al Informe Provisional del Tribunal de Cuentas sobre la Liquidación de los programas del área de gasto 4 en los Presupuestos Generales del Estado de 2022. Este informe fue recibido en esta Comisión el 8 de noviembre de 2024. A continuación, se presentan nuestras alegaciones sobre los aspectos que afectan a la gestión de la CNMC, siguiendo el esquema del Anteproyecto de Nota.:

ALEGACIONES

1. Sobre el Programa 425A - Normativa y Desarrollo Energético

1. Mención de créditos adicionales en 2022

En la página 25 del informe, se menciona que el programa 425A, gestionado en su mayor parte por la CNMC, fue el que recibió mayores créditos en el área 4, incrementados para paliar la crisis energética causada por la guerra en Ucrania.

Alegación: La CNMC desea destacar que el incremento de los créditos asignados en este programa fue decidido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a finales de 2022, con el fin de atender a la situación de emergencia energética.

2. Procedimiento de Imputación Presupuestaria de Obligaciones

En la página 41, punto 10 del informe, se observa que la CNMC habría seguido un procedimiento indebido de imputación presupuestaria de las obligaciones, lo que dio lugar a un exceso de obligaciones reconocidas (6.794 millones de euros) y un saldo de tesorería elevado (10.112 millones de euros) en entidades financieras privadas al cierre de 2022.

Alegación: La CNMC aclara que este procedimiento se ha aplicado desde su creación y que la ejecución de las obligaciones a favor del sistema eléctrico se realiza en el momento en que se transfieren fondos a las cuentas de depósito. Generalmente, este proceso produce un decalaje temporal de apenas un mes entre el reconocimiento de la obligación y el pago efectivo a las distribuidoras, dado que los fondos se aplican a liquidaciones específicas del sector eléctrico y se pagan de manera expedita.

FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRM

En 2022, la diferencia entre las obligaciones reconocidas y los pagos efectuados se debió al aumento de fondos asignado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, lo cual alteró la ejecución presupuestaria de la CNMC. En el Anexo 1 de estas alegaciones se incluye la distribución de los créditos del programa presupuestario 425A, destacando un crédito inicial de 3.694.615 mil euros y variaciones adicionales de 8.228.542 mil euros a favor de la CNMC.

3. **Criterio Contable Validado por la Abogacía del Estado**

En el Anexo 7 del informe, se indica que la imputación de gastos en el programa 425A por parte de la CNMC no se ajustaría al artículo 73.4 de la Ley General Presupuestaria (LGP), ya que las obligaciones deberían reconocerse solo a favor de un acreedor específico.

Alegación: La CNMC presenta el informe de la Abogacía del Estado (DOC 01) como respaldo de que el registro de los fondos como gasto presupuestario, efectuado en el momento en que se ponen a disposición del sistema de liquidaciones, responde a una interpretación razonable de la normativa presupuestaria. Dicho informe valida la práctica de imputación empleada por la CNMC, consistente en registrar la salida de fondos hacia la cuenta de gestión del sistema eléctrico en el momento en que estos están listos para cubrir las liquidaciones del sector.

No obstante, en cumplimiento del informe de la Oficina Nacional de Contabilidad (DOC 02), la CNMC ha implementado en 2024 un nuevo criterio de imputación. En adelante, el gasto se imputará a presupuesto solo cuando existan liquidaciones aprobadas con destinatarios específicos en el sector eléctrico.

---

2. Sobre la Gestión de la Tesorería en Entidades Privadas

El informe menciona que mantener saldos de tesorería en entidades privadas no contribuye a la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y sugiere que estos fondos deberían mantenerse bajo control del Tesoro Público.

Alegación: La CNMC desea precisar que las cuentas empleadas para gestionar los cobros y pagos del sistema de liquidaciones eléctricas son auditadas anualmente por la Intervención Delegada de la CNMC, asegurando así un control público adecuado sobre los fondos.

El sector energético es extremadamente complejo y requiere la gestión de múltiples obligaciones que demandan cuentas diferenciadas para cada una. Por ejemplo, los sistemas extra peninsulares, el bono social, el renovables, el déficit ex ante, y otras

FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRM

muchas, cada una de estas obligaciones requiere una cuenta específica para garantizar una administración eficiente y separada. Además, algunos de los fondos administrados son de naturaleza privada, lo cual justifica aún más la necesidad de diferenciarlos en cuentas específicas.

Es importante también resaltar que el Banco de España dispone de un número limitado de cuentas bancarias por entidad, lo que dificulta gestionar todas estas cuentas a través de esta institución. Además, la operativa del Banco de España no es lo suficientemente ágil para gestionar los pagos y cobros asociados a la gran cantidad de agentes en el sistema eléctrico, especialmente para los pagos a productores de energías renovables. Por lo tanto, la CNMC recurre a servicios financieros de entidades privadas, seleccionadas mediante licitaciones públicas, conforme al artículo 109 de la Ley General Presupuestaria, que permite la apertura de cuentas en entidades bancarias privadas bajo condiciones de transparencia y concurrencia.

Documentación Adicional

Adjunto como documentos soporte:

1. Informe de la Abogacía del Estado (DOC 01).
2. Informe de la Oficina Nacional de Contabilidad (DOC 02).

Madrid, a fecha de firma electrónica

LA PRESIDENTA

12 de noviembre de 2024

[redacted]

CANI FERNÁNDEZ VICIÉN

FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRM

ANEXO 1

Concepto	Descripción concepto	Crédito inicial (A)	Modificaciones (B)	Crédito definitivo (C)	Obligaciones	Aplicado a LIQ
777	Financiar coste eléctrico apdo. b DA 2 Ley 15 2012 (subastas)	1.100.000.000,00	880.442.055,14	1.980.442.055,14	1.980.442.055,14	1.100.000.000,00
778	Financiar coste sector eléctrico apdo. a DA 2 Ley 15 2012 (tributos)	1.879.000.000,00	1.917.560.000,00	3.796.560.000,00	3.796.560.000,00	1.879.000.000,00
779	Financiar el extracoste de generación DA 4 RD 9 2013 (extracostes)	715.615.000,00	0	715.615.000,00	715.615.000,00	0,00
774	Financiar coste sector eléctrico Artículo 6 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre	0,00	2.000.000.000,00	2.000.000.000,00	2.000.000.000,00	0,00
773	Artículo 2 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (**reducción de ingresos por eliminación de peajes)**	0,00	225.000.000,00	225.000.000,00	225.000.000,00	225.000.000,00
772	Disposición adicional decimosexta del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (**almacenamiento subterráneo**)	0,00	18.140.000,00	18.140.000,00	16.661.787,00	16.661.787,00
771	Artículo 7 del Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre. (**Flexibilización temporal de los contratos de suministro de energía eléctrica., autónomos y empresas),**	0,00	187.400.000,00	187.400.000,00	187.400.000,00	0,00
770	Artículo 2 del Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre (**ayudas Comunidad de propietarios gas, liquidación gas CUR**)	0,00	3.000.000.000,00	3.000.000.000,00	3.000.000.000,00	0,00
		3.694.615.000,00	**8.228.542.055,14**	**11.923.157.055,14**	**11.921.678.842,14**	**3.220.661.787,00**

D DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DI
RMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIG

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL EX DIRECTOR GENERAL DEL TESORO Y POLÍTICA FINANCIERA

Excmo. Sr. D. Joan Mauri Majós
Consejero de Cuentas
Tribunal de Cuentas
C/ Fuencarral 81
28004 Madrid

Madrid, 18 de noviembre de 2024

Excelentísimo Señor:

En relación con el anteproyecto de Nota sobre la liquidación de los programas del área de gasto 4 “Actuaciones de carácter Económico” de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2022 que ha tenido la amabilidad de remitirme, deseo expresarle mi agradecimiento por la labor y el análisis que se realiza y por la oportunidad de considerarlo desde la perspectiva de mi anterior condición de Director General del Tesoro y Política Financiera durante parte del periodo fiscalizado (24-08-2022 a 31-12-2022).

Tras una revisión del documento, quisiera señalar que comparto las conclusiones recogidas en relación con los aspectos que conciernen a la gestión de la Tesorería y la Deuda del Estado y al trabajo que realiza en ese marco la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional.

Como bien se señala en el anteproyecto de Nota, la centralización de la gestión de los pagos y el mantenimiento de los excedentes de liquidez en cuentas sujetas al control del Tesoro Público fortalece el control sobre la posición financiera global y contribuye a la eficiencia en su conjunto de la política de tesorería y de emisiones de deuda pública.

Quedo a su disposición para cualquier cuestión adicional.

Le saludo atentamente,

LOPEZ BARCELO ALVARO - [redacted]

Firmado digitalmente por LOPEZ BARCELO ALVARO - [redacted]
Fecha: 2024.11.18 17:22:07 +01'00'

Álvaro López Barceló