



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

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

¿Cómo se planifica la actividad del Estado? ¿Qué seguimiento se realiza sobre la ejecución presupuestaria?



[Informe n.º: 1.599](#)

[Aprobado por el Pleno el 18 de diciembre de 2024](#)

NOTA SOBRE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL ÁREA DE GASTO 4 “ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO” DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DEL EJERCICIOS 2022

¿POR QUÉ ES RELEVANTE EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS DE GASTO?

El presupuesto recoge la programación de la actividad del sector público y supone la definición de los objetivos que se pretenden conseguir con los distintos proyectos que se emprenden.

El control de su ejecución implica el seguimiento de los objetivos que se han fijado para las unidades administrativas.

¿POR QUÉ SE HA DECIDIDO SU CONTROL?



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 que complemente el contenido de la Declaración de la Cuenta General del Estado.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

Los programas de las políticas de gasto que están incluidos en el área 4 “Actuaciones de carácter económico”.

ÁMBITO SUBJETIVO

La Secretaría de Estado de Presupuestos y Gasto (SEPG) como órgano encargado de la elaboración de los PGE.
Cinco entidades del sector público institucional estatal: el Fondo Español de Garantía Agraria, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, la Agencia Estatal de Investigación y el Instituto de Salud Carlos III.

ÁMBITO TEMPORAL

Ejercicio 2022



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

La fiscalización analiza si la ejecución presupuestaria se desarrolla conforme a los principios de economía, eficacia y eficiencia y criterios de buena gestión. Se fijaron los siguientes objetivos:

- Analizar la **estructura de los programas** presupuestarios y la **adecuación de los objetivos**.
- Examinar la **ejecución del presupuesto**: modificaciones, ejecución, pagos y obligaciones de ejercicios cerrados.
- Analizar los **informes de acompañamiento** de los PGE (impacto de género; infancia, adolescencia y familias; alineamiento con los ODS).



CONCLUSIONES

➤ La presupuestación por programas no ha logrado todas las finalidades previstas.

- No se ha conseguido que sea el instrumento que permita disponer de información fiable del grado de cumplimiento de los objetivos propuestas en cada programa, aunque ha mejorado con la integración de los proyectos del PRTR.
- La normativa no establece un sistema de verificación de los resultados, ni consecuencias en los casos de desviaciones significativas.

➤ La ejecución presupuestaria difiere en función tanto de la política como del ente gestor.

- La ejecución de los proyectos PRTR es algo inferior y su pago muy reducido en comparación con el resto de los programas del área.
- Las modificaciones aumentaron el presupuesto del área en un 25% debido fundamentalmente a las medidas para financiar el sector energético.

➤ Los **informes de acompañamiento** se realizan sobre el **análisis de las políticas** por los centros gestores y tratan de explicar la contribución del gasto a los intereses públicos que pretenden cubrir. El de igualdad de género posee una metodología más avanzada. **No se realiza seguimiento de los objetivos.**



RECOMENDACIONES

A la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos

- ❖ Mejorar el **marco técnico** vigente para la preparación de las propuestas de programas a incluir en cada Presupuesto General del Estado.
- ❖ Publicación de **orientaciones** para que los centros gestores expresen **objetivos** concretos e indicadores mensurables.

A la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos

- ❖ Valore la oportunidad de que los **informes de gestión** no se consideren parte integrante de las cuentas financieras.

A los centros gestores

- ❖ Que definan **objetivos propios** a alcanzar en un ejercicio, con indicadores económicos y físicos que permitan conocer el **grado de alcance** de los objetivos y **sus desviaciones**.



■ Introducción

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) recogen el reparto de las disponibilidades financieras entre los distintos programas presupuestarios que configuran cada política pública.

Los programas presupuestarios definidos deben incluir unos objetivos a alcanzar junto con unos indicadores que midan la ejecución. Su seguimiento es indispensable para comprobar la buena gestión y poder mantener, modificar o eliminar determinados programas de gasto en función de los objetivos establecidos.

Junto con esta presentación tradicional de los presupuestos, 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, ofrecer una mayor transparencia y servir para una mayor responsabilidad de los gestores en el uso de los recursos públicos. En esta línea se encuentran los informes transversales que acompañan a los presupuestos.

¿Qué se ha analizado en esta fiscalización?

En la nota se analiza si la ejecución del presupuesto y su control posterior se desarrolla conforme a criterios de buena gestión, acorde a los principios de economía, eficacia y eficiencia, siendo los objetivos:

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. Examen de la ejecución del presupuesto analizando: las modificaciones valorando su tipo, causa y necesidad; desviaciones en la ejecución respecto a lo presupuestado; grado de pago; obligaciones de presupuestos cerrados.
4. Análisis de los informes transversales que acompañan a los PGE: impacto de género; impacto en la infancia, en la adolescencia y en las familias y de alineamiento de los PGE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

La valoración se completa con algunas comprobaciones sobre aspectos de transparencia, igualdad entre mujeres y hombres y sostenibilidad medioambiental.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

La fiscalización tiene el propósito de contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público, fomentando la adopción de buenas prácticas de planificación, ejecución y seguimiento de los programas presupuestarios del área 4.

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.

■ Principales resultados y conclusiones

1. La elaboración del presupuesto es una labor compleja. La clasificación funcional del presupuesto (por programas) no ha alcanzado el mismo grado de desarrollo que el resto de las clasificaciones (económica y orgánica).

La elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se enmarca en las proyecciones presupuestarias a tres años del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. 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 por programas presupuestarios.

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. Solo se mejoró, en 2022, con la integración en el presupuesto de los proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), y de una distinción y numeración específica para cada uno de ellos, financiables con los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

La definición de los programas en los 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.

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.

2. Los objetivos e indicadores no han servido para la toma de decisiones.

La implantación de la presupuestación funcional pretendía que los programas presupuestarios sirvieran de base para la evaluación de los resultados obtenidos en un ejercicio por las distintas políticas y con base en dicha evaluación, proceder a la toma de decisiones. Desde su establecimiento 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 causa principal es que el modelo no responde a un auténtico sistema de gestión por objetivos.

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. 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.

3. Los balances de resultados e informes de gestión a incorporar en la memoria de las correspondientes cuentas anuales por los centros gestores no han alcanzado las expectativas esperadas.

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. La disparidad de criterios a la hora de fijar los indicadores y su falta de uniformidad, impiden el seguimiento, supervisión, auditoría y análisis.

.....

4. No existen criterios para determinar los gastos a incluir en los programas. El grado de ejecución presupuestaria es desigual.

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.

La gestión del 70 % de los créditos del MRR corresponde al área de gasto 4 y 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.

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.

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.

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€).

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.

5. Los informes transversales son una nueva manera de presentar los PGE.

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 transversales: 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.

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.

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.

■ Valoración Global

El Presupuesto General es el instrumento de planificación de las actuaciones económicas del Estado. La eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos que se pretendía conseguir a través de la medición de objetivos e indicadores no ha obtenido los resultados esperados. Es necesario establecer un sistema que permita evaluar los resultados de las políticas presupuestarias.

Los programas presupuestarios y su codificación no han supuesto una mejora en la información presupuestaria respecto a la que facilita el resto de las clasificaciones. Los gastos que se incluyen en los programas presupuestarios y la calificación en los mismos dependen de la discrecionalidad de los centros gestores, lo que impide la comparabilidad entre los programas.

La flexibilidad en la ejecución de los programas financiados con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) no se ha traducido en una mayor ejecución. El porcentaje de pago de estos programas está muy por debajo del resto de los programas del área 4.

En el área 4, el porcentaje de modificaciones es muy superior al de resto de áreas, como consecuencia de las medidas adoptadas para evitar el alza de los precios de productos energéticos

El presupuesto se acompaña de una serie de informes transversales que presentan la información de una manera distinta. La calidad de estos depende de la diligencia con la que los centros gestores analizan los programas presupuestarios. Sólo el informe de impacto de género tiene una metodología asentada, mientras que el resto no tienen el recorrido suficiente para poder ser evaluados.

■ Principales recomendaciones

A la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda

- Mejorar 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
- Elaborar y publicar 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 futura Agencia Estatal de 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
- Valorar 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.

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
- Analizar la vigencia de las operaciones que causaron la contabilización de un gasto pendiente de materialización y, en consecuencia, depuren las cuentas.

A los departamentos ministeriales

- Que la transferencia de fondos a las entidades dependientes se realice 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.