

2.4 LA INVERSIÓN PÚBLICA

La inversión pública de los Presupuestos Generales del Estado para 2022 asciende a 21.424 millones de euros. El mayor volumen de las inversiones corresponde a las previstas para infraestructuras, con una dotación de 10.992 millones de euros.

Hay que destacar que los Presupuestos Generales del Estado para 2022 incorporan recursos adicionales por un importe global de 4.124 millones de euros asociados al Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia y, en particular, a dos instrumentos europeos de financiación como son el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia y el React EU.

SECTOR PÚBLICO ESTATAL DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN REAL POR SUBSECTORES

(Millones de euros)

SECTORES	Presupuesto 2022			
	Nacional	PRTR	Total	% s/ total
Sector público administrativo con presupuesto limitativo *	9.531,70	1.635,50	11.167,20	52,1
Sector público con presupuesto estimativo **	7.768,01	2.488,56	10.256,57	47,9
TOTAL	17.299,71	4.124,06	21.423,77	100,0

(2-4-0)

* Presupuestos Generales del Estado consolidados (Estado, Organismos autónomos, resto de entidades del sector público administrativo con presupuesto limitativo y Seguridad Social,)

** Sector público empresarial y fundacional y sector público administrativo con presupuesto estimativo

El 52,1 por ciento de la inversión corresponde al sector público administrativo estatal, formado por los agentes que integran los Presupuestos Generales del Estado consolidados: Estado, organismos autónomos, resto de entidades del sector público administrativo con presupuesto limitativo y Seguridad Social.

El sector público empresarial y fundacional y las demás entidades con presupuesto estimativo gestionan el 47,9 por ciento restante. No obstante, debe tenerse en cuenta que una parte de la inversión de las sociedades estatales y entidades públicas empresariales es financiada por el Estado, bien a través de

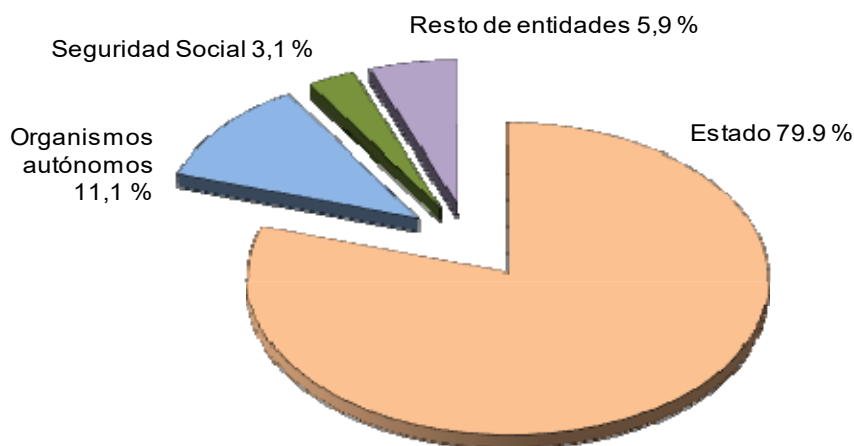
transferencias de capital, bien a través de aportaciones patrimoniales instrumentadas en el capítulo 8 del Presupuesto.

2.4.1. LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS

La dotación para inversión en los Presupuestos Generales del Estado consolidados para 2022 es de 11.167 millones de euros.

SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO CON PRESUPUESTO LIMITATIVO (Estado, organismos autónomos, resto de entidades del sector público administrativo con presupuesto limitativo y Seguridad Social)

DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN REAL POR AGENTES



(2-4-1-0)

El 79,9 por ciento de esta inversión, es realizada por el Estado, mientras que los organismos autónomos gestionan un 11,1 por ciento.

En los apartados posteriores de este Informe se realiza un análisis más detallado de la inversión correspondiente a cada uno de estos subsectores.

2.4.1.1 Estructura orgánica de la inversión pública

Desde el punto de vista orgánico y analizando el total de la inversión, el mayor volumen se concentra en los Ministerios de Defensa, de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que suponen en conjunto un 67,2 por ciento de la inversión total.

La dotación para inversiones del Ministerio de Defensa y sus organismos por 3.875 millones de euros incluye, entre otras, la dotación de recursos para atender los compromisos de pago correspondientes a los Programas Especiales de Modernización que se elevan a 2.848 millones de euros, sin impacto en el déficit público de 2022 al tratarse de entregas realizadas en ejercicios anteriores. Asimismo se incluyen dotaciones para Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otras inversiones de modernización de las Fuerzas Armadas.

La inversión del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y sus organismos y agencias asciende a 2.487 millones de euros, un 7,4 por ciento más que en 2021.

Además de las asignaciones en este capítulo de inversiones reales, hay que considerar otras actuaciones de este Ministerio dirigidas a financiar proyectos de inversión, bien mediante transferencias de capital, como es el caso de los convenios de carreteras por 639 millones de euros, bien mediante aportaciones patrimoniales, destacando, entre otras, las aportaciones al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias Alta Velocidad por un importe global de 1.041 millones de euros.

SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO CON PRESUPUESTO LIMITATIVO
(Estado, organismos autónomos, resto de entidades del sector público administrativo con presupuesto limitativo y Seguridad Social)

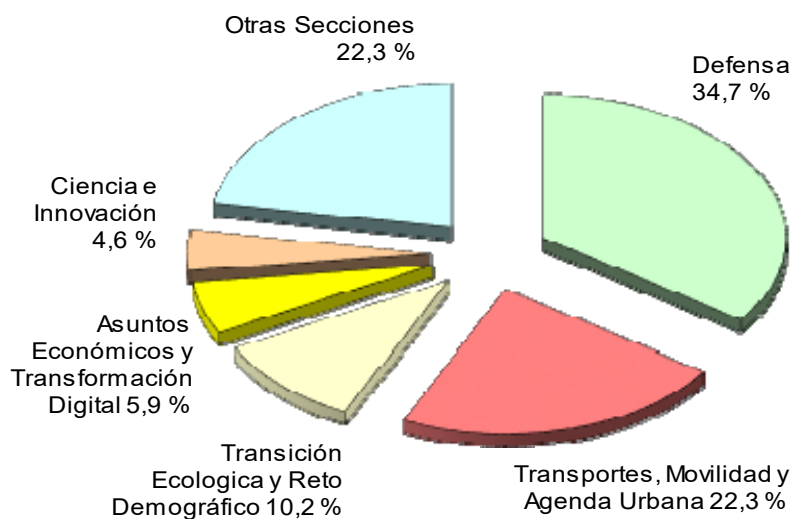
DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN REAL POR SECCIONES

(Millones de euros)

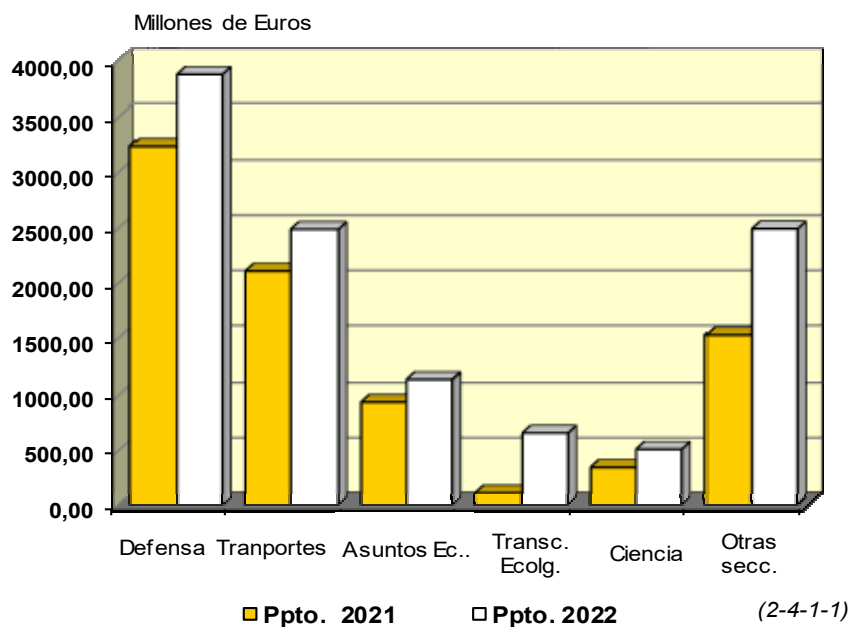
SECCIONES	Presupuesto 2021			Presupuesto 2022			% Δ	% Δ
	Nacional	Total	% s/ total	Nacional	Total	% s/ total	22/21 Nac.	22/21 Total
14 Ministerio de Defensa	3.239,02	3.264,02	29,2	3.849,86	3.875,36	34,7	18,9	18,7
17 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	2.109,60	2.315,25	20,7	2.302,91	2.486,99	22,3	9,2	7,4
23 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	938,20	941,20	8,4	1.071,26	1.143,32	10,2	14,2	21,5
27 Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	114,96	1.119,96	10,0	115,34	658,14	5,9	0,3	-41,2
28 Ministerio de Ciencia e Innovación	348,06	543,70	4,9	349,51	511,27	4,6	0,4	-6,0
16 Ministerio del Interior	290,67	296,92	2,7	404,11	438,56	3,9	39,0	47,7
60 Seguridad Social	278,02	286,52	2,6	300,99	348,54	3,1	8,3	21,6
21 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	203,99	218,69	2,0	213,47	283,08	2,5	4,6	29,4
13 Ministerio de Justicia	170,40	197,03	1,8	176,30	244,64	2,2	3,5	24,2
15 Ministerio de Hacienda y Función Pública	144,69	143,30	1,3	232,96	239,78	2,1	61,0	67,3
24 Ministerio de Cultura y Deporte	101,18	153,06	1,4	118,98	187,90	1,7	17,6	22,8
12 Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	35,86	163,48	1,5	79,33	128,08	1,1	121,2	-21,6
20 Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	82,31	107,46	1,0	88,78	125,60	1,1	7,9	16,9
26 Ministerio de Sanidad	7,55	69,39	0,6	35,55	109,67	1,0	370,6	58,1
32 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	1,05	74,43	0,7	4,55	77,13	0,7	331,8	3,6
19 Ministerio de Trabajo y Economía Social	22,42	57,95	0,5	31,96	71,23	0,6	42,5	22,9
Otras Secciones	191,45	213,94	1,9	155,83	237,90	2,1	-18,6	11,2
TOTAL	8.279,44	10.166,28	100,0	9.531,70	11.167,20	100,0	15,1	9,8

(2-4-1-1)

INVERSIONES REALES POR SECCIONES 2022



INVERSIONES REALES POR SECCIONES



Para el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y sus organismos se asignan en 2022 créditos para inversiones por importe de 1.143 millones de euros que se destinan a infraestructuras hidráulicas y a infraestructuras en el marco de actuaciones medioambientales para la calidad de las aguas, las actuaciones en las costas y la protección y mejora del medio natural, y la prevención de la contaminación y el cambio climático. Además, cabe destacar para este Ministerio otras actuaciones encaminadas a financiar proyectos de inversión, como la aportación patrimonial a las Sociedades de aguas para convenios de gestión por 100 millones de euros.

2.4.1.2. Estructura por políticas de gasto de la inversión pública

Desde el punto de vista funcional y analizando el total de la inversión, el mayor volumen se concentra en las políticas de Defensa, Infraestructuras y Ecosistemas Resilientes e Investigación, Desarrollo, Innovación y Digitalización que suponen en conjunto un 75,9 por ciento de la inversión total.

La inversión de los Presupuestos Generales del Estado consolidados para 2022 destinada a la política de Infraestructuras y Ecosistemas Resilientes tiene una dotación de 3.509 millones de euros, 371 millones más que en 2021, lo que supone un incremento del 11,8 por ciento.

Los créditos para inversiones de la política de Defensa totalizan 3.725 millones de euros e incluyen dotaciones para financiar las operaciones de mantenimiento de la paz, y también dicha política incorpora 2.848 millones de euros para atender los compromisos de pago correspondientes a los Programas Especiales de Modernización, que no tienen impacto en déficit público de 2022.

En cuanto al resto de políticas, hay que mencionar las dotaciones para inversiones de la política de Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias (438 millones de euros), de Agricultura, Pesca y Alimentación (283 millones de euros) y de Justicia (243 millones de euros).

Un comentario más completo e integrado de esta perspectiva de análisis se desarrolla en los apartados de este Informe dedicados a las distintas políticas de gasto.

SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO CON PRESUPUESTO LIMITATIVO
(Estado, organismos autónomos, resto de entidades del sector público administrativo con presupuesto limitativo y Seguridad Social)

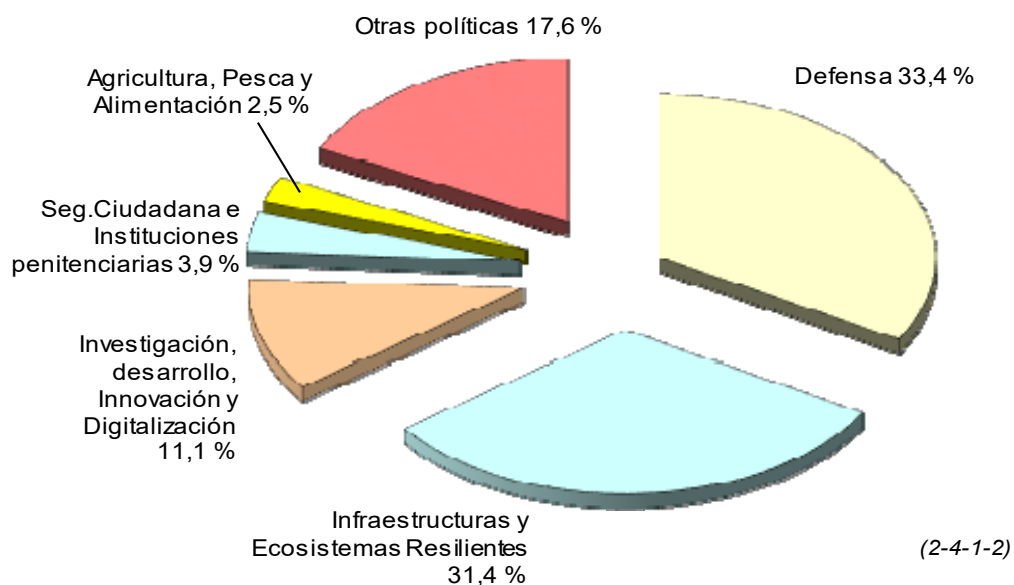
DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN REAL POR POLÍTICAS

(Millones de euros)

POLÍTICAS	Presupuesto 2021			Presupuesto 2022			% Δ	% Δ
	Nacional	Total	% s/ total	Nacional	Total	% s/ total	22 / 21 Nac.	22 / 21 Total
Defensa	3.137,19	3.162,19	31,1	3.699,93	3.725,43	33,4	17,9	17,8
Infraestructuras y Ecosistemas Resilientes	2.973,44	3.138,09	30,9	3.291,34	3.509,04	31,4	10,7	11,8
Investigación, Desarrollo, Innovación y Digitalización	464,10	1.682,74	16,6	513,57	1.244,67	11,1	10,7	-26,0
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	291,60	297,85	2,9	403,29	437,74	3,9	38,3	47,0
Agricultura, Pesca y Alimentación	203,99	218,69	2,2	213,47	283,08	2,5	4,6	29,4
Justicia	169,88	196,51	1,9	175,08	243,41	2,2	3,1	23,9
Sanidad	111,42	173,25	1,7	141,04	236,43	2,1	26,6	36,5
Gestión y Administración de la Inclusión, de la Seguridad Social y de la Migración	139,36	150,29	1,5	166,12	206,98	1,9	19,2	37,7
Cultura	108,48	160,12	1,6	129,15	197,96	1,8	19,1	23,6
Servicios de carácter general	203,86	205,76	2,0	169,74	178,46	1,6	-16,7	-13,3
Administración Financiera y Tributaria	69,87	69,87	0,7	149,88	149,88	1,3	114,5	114,5
Política Exterior y de Cooperación para el Desarrollo	34,63	162,80	1,6	78,11	127,24	1,1	125,5	-21,8
Servicios sociales y promoción social	47,05	140,91	1,4	44,67	124,40	1,1	-5,0	-11,7
Otras políticas	324,57	407,22	4,0	356,32	502,46	4,5	9,8	23,4
TOTAL	8.279,44	10.166,28	100,0	9.531,70	11.167,20	100,0	15,1	9,8

(2-4-1-2)

INVERSIÓN REAL POR POLÍTICAS 2022



2.4.2. LA INVERSIÓN EN LOS PRESUPUESTOS DE OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

La inversión de las entidades del sector público estatal con presupuesto estimativo (sector público empresarial, sector público fundacional y entidades del sector público administrativo con presupuesto estimativo) asciende a 10.257 millones de euros.

El 73 por ciento de estas inversiones es realizado por las empresas que gestionan infraestructuras, fundamentalmente Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, Aeropuertos Nacionales, Puertos del Estado, Sociedad Estatal de Infraestructuras de Transporte Terrestre y Sociedades de Aguas. La inversión en infraestructuras prevista asciende a 7.483 millones de euros.

2.4.3. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Para aproximar el impacto territorial de la actividad inversora del sector público estatal se incluye en la documentación presupuestaria una distribución de las inversiones por comunidades autónomas y provincias. Aunque la territorialización de las inversiones puede resultar útil como una primera aproximación, existen una serie de limitaciones importantísimas en esta información que llevan a que las comparaciones entre territorios o entre años dentro de un mismo territorio estén frecuentemente sesgadas y resulten escasamente significativas e induzcan al error en las apreciaciones.

Una primera limitación de la información territorializada tiene que ver con el criterio “físico” de imputación de las inversiones. Una inversión que ocurre en un determinado territorio se imputa a ese territorio independientemente del territorio que se beneficia de esa inversión. Esto introduce un sesgo en la información, particularmente en lo que se refiere a infraestructuras de transporte, como ferrocarriles y carreteras, que benefician tanto o más a los territorios que unen que a los territorios por los que discurren. Muchas de las actuaciones del sector público estatal generan efectos positivos para el conjunto del país o para partes amplias de éste. Los datos territorializados ignoran esos efectos.

En segundo lugar, las comparaciones intertemporales son con frecuencia poco significativas, ya que muchas de las inversiones públicas tienen un carácter singular e irrepetible. Piénsese, por ejemplo, en un aeropuerto o en una línea de alta velocidad. El inicio de una gran infraestructura elevará de forma importante la inversión en un determinado territorio y su finalización tendrá el efecto contrario. Pero ni lo uno ni lo otro puede interpretarse como un cambio a corto plazo en el esfuerzo realizado en ese territorio. Este sesgo es particularmente abultado a nivel provincial y en comunidades autónomas relativamente pequeñas. Sólo considerando periodos relativamente largos puede valorarse la actuación de la inversión pública en un determinado territorio.

En tercer lugar las diferentes realidades físicas de los territorios tienen incidencia en las inversiones del Estado; las inversiones portuarias son necesariamente nulas en las comunidades autónomas interiores, por citar un ejemplo evidente. Muchos otros proyectos de inversión están condicionados por la realidad física de cada territorio.

En cuarto lugar cabe señalar que la contribución del sector público estatal a la formación de capital en cada territorio es más amplia que la reflejada en los datos de inversión. Así, la Constitución Española de 1978, en su artículo 157 prevé que los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos, entre otros, por las transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Como ejemplo de acciones no reflejadas en las cifras cabe citar los convenios de carreteras, los convenios de transporte urbano, las ayudas de Incentivos Regionales, el tratamiento fiscal diferenciado a ciertas comunidades autónomas (por ejemplo, las Islas Canarias o los regímenes forales) o, por una vía indirecta, los fondos europeos que, aunque se reciben de la Unión Europea, se financian desde el Estado. De manera similar, los diferentes repartos de competencias entre Estado y comunidades autónomas llevan a diferentes niveles de inversión del Estado en diferentes comunidades autónomas

Finalmente, los planes de inversión que resumen estas cifras son solamente indicativos ya que están sujetos a diversas incidencias que pueden modificar su ejecución. Como ejemplo, dificultades no anticipadas en la expropiación de terrenos o determinadas incidencias técnicas pueden retrasar la ejecución de determinadas obras y, por otra parte, dar lugar a que otros proyectos se anticipen.

Por todo lo expuesto en los párrafos anteriores, la interpretación de la información que sigue debe realizarse con enorme cautela. Esta información presenta los datos iniciales de la distribución territorial de la inversión del sector público administrativo con presupuesto limitativo, del sector público empresarial y fundacional y resto de entidades con presupuesto estimativo, y el agregado de ambos.

La inversión del sector público estatal se distribuye territorialmente en función de la localización de los proyectos. Existe una parte que no es susceptible de ser regionalizada debido a su naturaleza como, por ejemplo, las compras centralizadas en el lugar o sede del organismo que las realiza, con independencia de dónde vayan a utilizarse, inversiones inmateriales a las que por su propia naturaleza no es posible localizar en un lugar concreto, e inversiones, especialmente del Ministerio de Defensa, cuyo lugar de producción o fabricación es distinto de aquél en el que se formaliza la compra y del de utilización de tales bienes.

En el cuadro siguiente se recoge la distribución territorial de la inversión del sector público estatal, distinguiendo la que corresponde al sector público administrativo con presupuesto limitativo y la del sector público con presupuesto estimativo.

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN REAL EN 2022

SECTOR PÚBLICO ESTATAL
(Administrativo, Empresarial y Fundacional)

(Millones de euros)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	S.P. administrativo con presupuesto limitativo	S.P. con presupuesto estimativo	TOTAL	% s/ total reg.
País Vasco	47,95	464,14	512,09	3,9
Cataluña (*)	291,90	1.948,68	2.240,58	17,1
Galicia	409,56	665,14	1.074,69	8,2
Andalucía	643,71	1.623,31	2.267,03	17,3
Principado de Asturias	139,34	253,71	393,05	3,0
Cantabria	104,13	136,85	240,98	1,8
La Rioja	44,28	18,91	63,19	0,5
Región de Murcia	469,03	255,18	724,21	5,5
Comunitat Valenciana	307,29	913,50	1.220,79	9,3
Aragón	337,56	202,07	539,63	4,1
Castilla-La Mancha	326,97	210,24	537,20	4,1
Canarias	30,52	331,85	362,37	2,8
Comunidad Foral de Navarra	16,93	60,15	77,07	0,6
Extremadura	163,57	242,21	405,78	3,1
Illes Balears	24,59	148,76	173,34	1,3
Comunidad de Madrid	471,27	680,17	1.151,44	8,8
Castilla y León	471,44	525,99	997,43	7,6
Ceuta	15,73	16,11	31,84	0,2
Melilla	54,95	5,01	59,95	0,5
TOTAL REGIONALIZABLE	4.370,71	8.701,96	13.072,67	100,0
No regionalizable y varias regiones	5.747,90	1.554,49	7.302,39	
Extranjero	1.048,59	0,12	1.048,71	
TOTAL	11.167,20	10.256,57	21.423,77	

(*) A esta cuantía se le añadirían los 200 millones de euros que figuran en el capítulo 7 del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana derivados del acuerdo CMAF de 25 de septiembre de 2018 en cumplimiento de la Sentencia TS 1668/2017 (2-4-3-1)