

## II. Alcance del Informe





## **II. ALCANCE DEL INFORME**

La presente edición del informe introduce diversas novedades que han sido incorporadas a partir de la experiencia adquirida en la elaboración del informe de alineamiento de 2021, de las mejores prácticas e iniciativas que están poniendo en marcha otras administraciones y de las recomendaciones recibidas de otras instituciones en el marco de proyectos de colaboración y asesoramiento internacional (ver recuadro II.1).

Entre otras novedades, destaca en primer lugar la ampliación del ámbito subjetivo, incorporando una muestra significativa de entidades integrantes del sector público empresarial. En segundo lugar, se introducen cambios metodológicos para reforzar el contenido analítico del informe. Finalmente, junto a la presentación tradicional en formato impreso, la página web del Portal de la Administración Presupuestaria presenta de forma interactiva los aspectos más relevantes del alineamiento, contribuyendo de esta forma a mejorar la comunicación del informe y promover un mayor acercamiento del Presupuesto al ciudadano.

### Recuadro II-1

#### ASISTENCIA TÉCNICA DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

En diciembre de 2020, y bajo iniciativa y coordinación de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, comenzó un proyecto de asistencia técnica desarrollado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el marco del programa de la Comisión Europea (DG Reform): *Structural Report Support Programme (SRSP)*.

La asistencia técnica se está llevando a cabo tanto a través de trabajo de campo directo, como de seminarios y talleres internacionales, a través de los cuales se ha podido conocer e intercambiar experiencias con otros países en sus prácticas de elaboración de informes presupuestarios de carácter transversal.

El principal objetivo de la asistencia técnica, cuyo trabajo se extenderá hasta mayo de 2022, es identificar tanto las fortalezas como los espacios de mejora en el contenido, análisis y comunicación del informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado. De manera específica, se pretende la revisión y consolidación de la metodología actual, incluyendo el desarrollo de una taxonomía de los programas de gasto que identifique su alineamiento con los ODS, con el fin de desarrollar una metodología estandarizada que sirva de referencia para otras administraciones públicas.

La primera fase de la asistencia técnica ya se ha llevado a cabo, lo que permite incorporar en la presente edición del informe de alineamiento las recomendaciones formuladas por el FMI en materia de: ampliación del ámbito subjetivo a una muestra significativa del sector público empresarial; refuerzo del contenido analítico y sistematizado del informe; y mejora de la presentación y divulgación de los resultados.

## **1. MARCO DE ELABORACIÓN**

El marco normativo de elaboración del informe de alineamiento está configurado por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y la Orden HAC/669/2021, de 25 junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022.

La disposición final décima séptima de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, dio nueva redacción al artículo 37 de la Ley General Presupuestaria, incluyendo el informe de alineamiento como parte de la documentación complementaria que debe acompañar al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Con esta modificación se ha pretendido reforzar el carácter del informe de alineamiento como una de las referencias analíticas en la orientación y planificación de las políticas de gasto hacia el desarrollo sostenible.

Por su parte, la Orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022 (PGE 2022) contiene normas en materia de documentación, plazos y desarrollo de metodología del informe de alineamiento en el proceso de elaboración de los PGE para 2022.

Además de estas referencias normativas, debe hacerse especial mención al componente 29 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) aprobado por el Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021. Bajo el título de “Mejora de la eficacia del gasto público”<sup>1</sup>, este componente contempla, entre otras reformas, mejorar la alineación, coherencia y consistencia de las políticas de gasto y programas

---

<sup>1</sup> <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/componente-29-mejora-de-la-eficacia-del-gasto-publico>

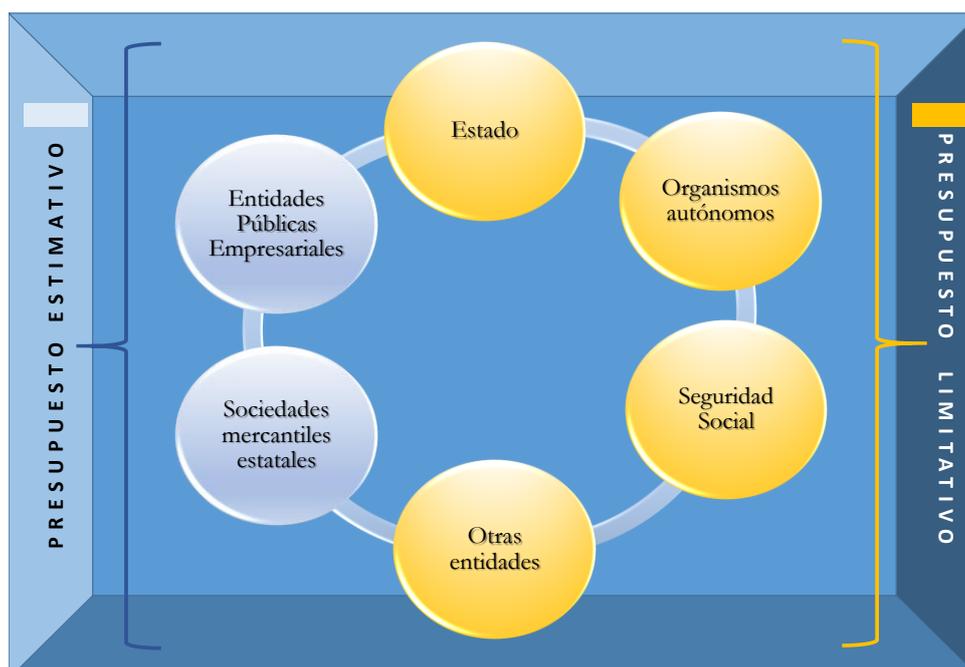
presupuestarios de los Presupuestos Generales del Estado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Se trata de un importante impulso al ejercicio de alineamiento pilotado desde la administración central, sirviendo de referencia para las administraciones territoriales en el proceso de alineamiento de los presupuestos públicos con los ODS y, de esta forma, avanzar en una adecuada estandarización de los ejercicios de alineamiento del gasto público, con el fin de permitir la obtención de resultados homogéneos y comparables entre administraciones.

## 2. ÁMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO

Como se ha señalado, la presente edición amplía el ámbito subjetivo del informe: junto a las entidades con presupuesto limitativo se incorpora una muestra significativa de entidades del sector público empresarial del Estado, cuya principal característica es que sus presupuestos tienen carácter estimativo.

Gráfico II-1

### ÁMBITO SUBJETIVO DEL INFORME



## **1. ENTIDADES CON PRESUPUESTO LIMITATIVO**

Las entidades con presupuesto limitativo<sup>2</sup> son las que señala el artículo 1.a) del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022:

- Estado.
- Organismos autónomos.
- Entidades integrantes del Sistema de Seguridad Social.
- Resto de entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.

Los presupuestos agregados de estas entidades forman los denominados Presupuestos Generales del Estado consolidados<sup>3</sup>, cuyos créditos presupuestarios son los que figuran en el artículo 2.Uno del Proyecto de Ley de los PGE para 2022, con la distribución por programas de gasto que figura en el Anexo I de dicho Proyecto.

Por tanto, el presente informe mantiene en los mismos términos que el año anterior el ámbito subjetivo y objetivo de las entidades con presupuesto limitativo, sobre las que se centra el análisis fundamental de alineamiento de las políticas y programas de gasto del presupuesto.

---

<sup>2</sup> El presupuesto de carácter limitativo se caracteriza porque es el gasto máximo, aprobado por las Cortes Generales, en que las distintas entidades pueden incurrir.

<sup>3</sup> La consolidación se obtiene sumando los presupuestos de estas entidades, sin incluir las transferencias internas que se realizan entre ellas, de acuerdo con el detalle del artículo 2. Tres del Proyecto de Ley, con objeto de eliminar el doble cómputo de gastos en el presupuesto consolidado.

De acuerdo con este criterio, para la elaboración del informe de alineamiento de los PGE 2022 se han analizado la totalidad de programas presupuestarios encuadrados en 25 políticas de gasto<sup>4</sup>.



\* Entre paréntesis figura el número de programas de gasto analizados dentro de cada política

<sup>4</sup> Al igual que en el informe de 2021, se excluyen del análisis las políticas de Transferencias a otras administraciones públicas y Deuda pública. La exclusión de la política de Transferencias a otras administraciones públicas obedece a que esta política recoge los programas presupuestarios correspondientes al sistema de financiación de las administraciones territoriales. Se trata de una financiación de carácter incondicionado y, por tanto, su destino final en actuaciones concretas de gasto se refleja en los correspondientes presupuestos de las comunidades autónomas y entidades locales. Además, en esta política figuran también las transferencias del Estado al Presupuesto General de la Unión Europea, cuyos retornos en forma de financiación de actuaciones de gasto debe reflejarse también en los programas de las administraciones públicas y otras entidades receptoras.

En cuanto a la exclusión de la política de Deuda pública, debe tenerse en cuenta que esta política recoge los intereses de deuda pública emitida para atender necesidades de endeudamiento derivadas de decisiones de gasto recogidas en el Presupuesto de ejercicios pasados.

## **2. SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL**

El sector público empresarial está integrado por las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles estatales que aplican los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad de la empresa española, así como en sus adaptaciones y disposiciones que lo desarrollan.

La principal característica de los presupuestos de estas entidades es que tienen carácter estimativo. No constituyen por tanto un techo máximo, sino una previsión no limitativa de gastos teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad de cada entidad.

Los PGE para 2022 incluyen los presupuestos estimativos de 86 entidades. A efectos de su análisis, estas entidades se agrupan, de acuerdo a su naturaleza económica, en entidades de carácter no financiero (83), de seguros (2) y de crédito (1).

### ***Muestra de entidades del sector público empresarial***

Siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, en el marco del SRSP de la Comisión Europea, en este primer año del alineamiento de los presupuestos de estas entidades con los ODS se ha optado por una selección de empresas que representen distintos sectores de actividad, teniendo en cuenta asimismo la importancia cuantitativa de determinados epígrafes de sus presupuestos.

En el apartado 3.5 de este informe se explicitan los criterios de selección de estas entidades, resultando una muestra de 26 entidades que

constituye un primer paso para ir completando en futuras ediciones el alineamiento de la totalidad de entidades del sector público estatal<sup>5</sup>.

### **3. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS**

Una de las principales tareas en las que se ha centrado el asesoramiento del FMI es la revisión y mejora de la metodología empleada en el primer informe de alineamiento. Aunque esta tarea todavía no está concluida, ya que se va a extender hasta el final de la asistencia técnica, la presente edición del informe incorpora recomendaciones que ha ido anticipando el FMI. Además de otros aspectos de carácter más procedimental, cabe mencionar:

- Reforzar el contenido analítico del informe, tanto en la compilación y análisis de la información de base, como en la divulgación de resultados. Un aspecto destacado en este ámbito por el FMI es establecer una correspondencia entre el informe de alineamiento con otros instrumentos estratégicos de la acción Gobierno.
- Mejorar la presentación de la información incluyendo, entre otros canales de comunicación, portales de datos interactivos que guíen a los usuarios en la navegación de elevados volúmenes de información de una forma ágil y sencilla, respondiendo además a los términos de accesibilidad y transparencia de la información económico-financiera del sector público.

---

<sup>5</sup> El agregado correspondiente a las 26 entidades seleccionadas representa más del 90 por ciento de las magnitudes relacionadas en el total de presupuestos estimativos del sector público empresarial. El detalle de estas magnitudes puede verse en el apartado 3.5 del informe.

- Desarrollar una propuesta de metodología para el alineamiento de los presupuestos del sector público empresarial, aprovechando los avances de varias empresas públicas en materia de responsabilidad social y alineación de sus estrategias empresariales con los ODS.
- Adaptar los ODS y sus metas al contexto y retos específicos de la sociedad española<sup>6</sup>.

Uno de los aspectos clave para delimitar el alineamiento de los presupuestos es el carácter transversal y las sinergias que se generan entre los ODS, lo que significa que unos mismos recursos presupuestarios pueden contribuir, en mayor o menor grado, al logro simultáneo de varios ODS. El presente informe mantiene la metodología utilizada en la primera edición, combinando la doble vertiente, cuantitativa (sintetizada en el denominado Índice de esfuerzo presupuestario<sup>7</sup> (IEP) que ya se empleó en el informe de 2021) y cualitativa. Esta doble vertiente permite ponderar el grado de contribución de los programas y políticas presupuestarias al logro de los ODS.

### ***El informe de alineamiento incorpora una distinción entre contribución directa e indirecta***

Además, este año se incorpora una distinción entre contribución directa e indirecta que permite enriquecer el ejercicio de alineamiento.

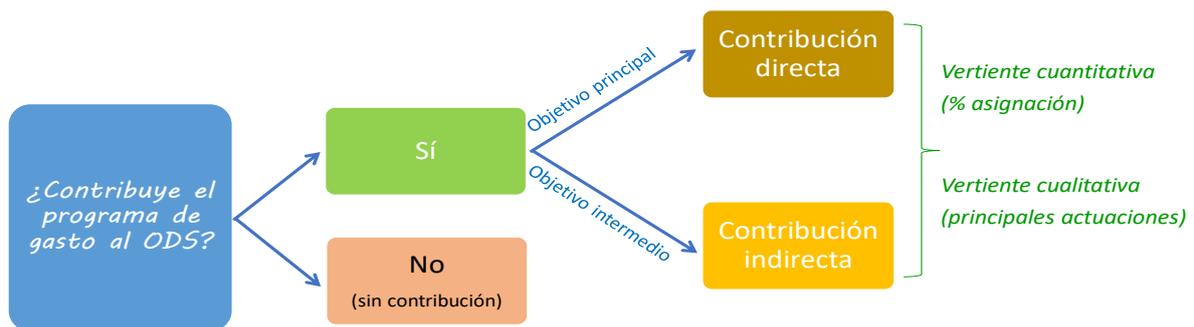
---

<sup>6</sup> El Anexo del capítulo I de este informe recoge las principales metas de la Agenda 2030 que, considerando el contexto y retos específicos de la sociedad española, se han tenido en cuenta para elaborar el informe de alineamiento.

<sup>7</sup> El Índice de esfuerzo presupuestario 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 en los PGE.

Siguiendo el concepto más extendido en la práctica internacional, se considera que la contribución es directa cuando el ODS es el objetivo principal del programa de gasto analizado, mientras que la contribución es indirecta cuando el programa puede generar condiciones favorables al logro del ODS pero este no constituye su objetivo principal.

Gráfico II-3  
ESQUEMA DE LA METODOLOGÍA DE ALINEAMIENTO  
(contribución directa e indirecta)



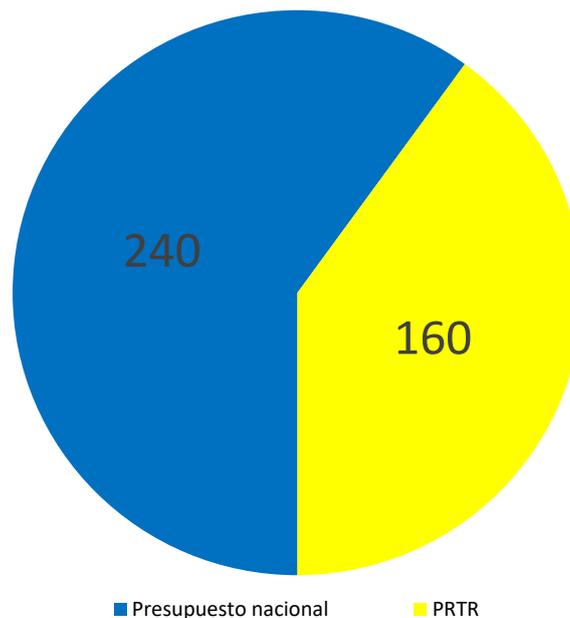
### ***Especial referencia a los programas presupuestarios del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia***

De acuerdo con el mandato de la Orden HAC/669/2021, el informe de alineamiento ha sido elaborado por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, a partir de la información y valoración transmitida por los departamentos ministeriales relativa al grado de alineamiento de sus respectivos programas de gasto.

Una de las principales novedades de los PGE 2022 es la estructura presupuestaria creada específicamente para recoger los créditos destinados a financiar actuaciones elegibles en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)<sup>8</sup>.

De esta forma, de los 400 programas de gasto analizados en este informe, 160 corresponden a programas del PRTR.

Gráfico II-4  
NÚMERO DE PROGRAMAS ANALIZADOS  
Presupuesto nacional y PRTR



### ***Consideración final***

En los siguientes capítulos de este informe se realiza el análisis de alineamiento bajo la doble perspectiva cuantitativa y cualitativa. Como el año anterior, los Objetivos de Desarrollo Sostenible se han agrupado atendiendo

---

<sup>8</sup> Esta estructura puede consultarse en la Orden HAC/669/2021:  
<https://www.boe.es/eli/es/o/2021/06/25/hac669/dof/spa/pdf>

a los tres pilares sobre los que descansa el desarrollo sostenible: social, económico y medioambiental. Adicionalmente 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 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 y no siempre es posible –ni se deben– analizar individualmente, de forma que es frecuente que unas mismas actuaciones tengan repercusiones en dos o más ámbitos, sin perjuicio de la prevalencia que tengan en uno u otro. No obstante, teniendo en cuenta que las mayores sinergias se dan entre actuaciones que comparten el logro de ODS afines, se ha considerado que esta agrupación permite destacar más adecuadamente la alineación de los PGE a los ODS.

Finalmente, una novedad que también incorpora el informe, siguiendo las recomendaciones del FMI, es definir un marco estratégico en cada una de las dimensiones, mediante la vinculación de los ODS de la Agenda 2030 con las políticas palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y con los Retos País recogidos en la Estrategia de Desarrollo Sostenible.

Gráfico II-5

LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

