

ÁMBITO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

El ámbito de los Presupuestos Generales del Estado viene determinado en diferentes normas jurídicas, de las cuales la Constitución de 1978 constituye el referente de mayor rango normativo.

En este sentido, el artículo 134 de la Constitución precisa determinados aspectos de la Ley referidos a los Presupuestos Generales del Estado, con el siguiente desarrollo:

1.- Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

2.- Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

3.- El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

4.- Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

5.- Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, sólo el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6.- Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

7.- La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Estas reglas consagran fundamentalmente los principios de universalidad, unidad y temporalidad que rigen la elaboración presupuestaria, y determinan el contenido de los Presupuestos Generales del Estado que estarán constituidos por la totalidad de ingresos y gastos a realizar por los agentes del Sector Público Estatal.

Por otra parte, tras la reforma de 2011, el artículo 135 recoge que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, y que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Establece que una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su Producto Interior Bruto y que las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

Así mismo, determina que el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito y que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta, además de que éstos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el Producto Interior Bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

También se establece que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

En cuanto al desarrollo normativo, el artículo 135 prevé que una Ley Orgánica será la que desarrolle estos principios, así como la participación, en los procedimientos respectivos,

de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera, y que, en todo caso, regulará: la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse; la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural; y la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

La Ley Orgánica que desarrolla el artículo 135 de la Constitución fue aprobada en abril de 2012 (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) con los objetivos de garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en el Capítulo III del Título II trata de los Presupuestos Generales del Estado, con referencia a su definición (artículo 32), alcance subjetivo y contenido (artículo 33), ámbito temporal (artículo 34.1) y estructura (artículos 39, 40 y 41).

El artículo 32 recoge que “los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”, entendiendo por tal el definido en el artículo 2 de la propia Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y teniendo en cuenta la clasificación que de los Organismos Públicos realiza la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que modifica el citado artículo.

El artículo 33 trata del alcance subjetivo y contenido, donde se señala que los Presupuestos Generales del Estado estarán integrados por:

- a) Los presupuestos de los órganos a que se refiere el artículo 2.3 de esta Ley y de las entidades del Sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de

especificaciones y de modificaciones regulado en la presente Ley o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.

- b) Los presupuestos estimativos de las entidades de los sectores empresariales y fundacional, los consorcios, las universidades no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y las restantes entidades del sector público administrativo no incluidas en la letra anterior.

Así mismo establece que los Presupuestos Generales del Estado determinarán:

- a) Las obligaciones económicas que, como máximo, pueden reconocer los sujetos referidos en el párrafo a) del apartado anterior.
- b) Los derechos a reconocer durante el correspondiente ejercicio por los entes mencionados en el párrafo anterior.
- c) Las operaciones no financieras y financieras a realizar por las entidades contempladas en el párrafo b) del apartado anterior.
- d) Los objetivos a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los gestores responsables de los programas con los recursos que el respectivo presupuesto les asigna.
- e) La estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

Como resultado de todos estos criterios y en cumplimiento de la normativa mencionada, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 establece en el artículo 1 que el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado estará integrado por:

- a) Los presupuestos con carácter limitativo de las siguientes entidades:
 - 1. Del Estado
 - 2. De los Organismos Autónomos
 - 3. De las integrantes del Sistema de la Seguridad Social

4. Del resto de entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulados en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.

b) Los presupuestos con carácter estimativo de las siguientes entidades:

1. De las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales, de las fundaciones del sector público estatal y del resto de entidades del sector público estatal 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.
2. De los consorcios, las universidades públicas no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y las restantes entidades de derecho público del sector público administrativo estatal con presupuesto estimativo.

El ámbito de los Presupuestos Generales del Estado se completa con el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones del Banco de España, que, de acuerdo con su legislación específica no consolida con los restantes presupuestos del sector público estatal.

En el artículo 2 del Proyecto de Ley se recogen los estados de gastos e ingresos de los entes cuyos créditos tienen carácter limitativo, es decir, del Estado, de los Organismos Autónomos, de las entidades integrantes de la Seguridad Social, y del resto de entidades con presupuesto limitativo, incluyendo de forma detallada la agrupación por políticas de los créditos de los programas de gasto.

En el artículo 3 se cifra el importe estimado de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado, incorporándose como Anexo al proyecto de Ley de Presupuestos.

El artículo 4 recoge cuál va a ser la financiación de los créditos aprobados en el artículo 2, distinguiendo entre los derechos económicos a liquidar en el ejercicio y el endeudamiento neto.

En el artículo 5, se aprueban los presupuestos de las entidades públicas empresariales y restantes entidades de derecho público que aplican los principios y normas de contabilidad recogidas 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, que se especifican en el Anexo IX de la Ley, en los que se incluyen las estimaciones de gastos y previsiones de ingresos referidos a las mismas y a sus estados financieros, sin perjuicio de los mecanismos de control que, en su caso, pudieran contener las disposiciones que les resulten de aplicación.

Se aprueban también los presupuestos de las sociedades mercantiles estatales, que recogen sus estimaciones de gastos y previsiones de ingresos, presentados de forma individualizada o consolidados con los del grupo de empresas al que pertenecen, relacionándose en este último caso las Sociedades objeto de presentación consolidada. Sin perjuicio de lo anterior, se recogen, en cualquier caso, de forma separada, los presupuestos de las Sociedades mercantiles estatales que reciben subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Se aprueban los presupuestos de las fundaciones del sector público estatal que se relacionan en el Anexo X en los que se incluyen las estimaciones de gastos y previsiones de ingresos.

Asimismo, se aprueban los presupuestos de los fondos sin personalidad jurídica en los que se recogen las estimaciones de gasto y previsiones de ingresos referidos a los mismos y a sus estados financieros, sin perjuicio de los mecanismos de control que en su caso pudieran contener las disposiciones que les resulten de aplicación. Estos agentes se especifican en el Anexo XI de la Ley.

De igual forma y con los mismos requisitos se aprueban los presupuestos de los consorcios y de las restantes entidades del sector público administrativo estatal con presupuesto estimativo que se relacionan en el Anexo VIII, en las que se incluyen las estimaciones de gastos y previsiones de ingresos referidos a las mismas y a sus estados financieros, sin perjuicio de los mecanismos de control que, en su caso pudieran contener las disposiciones que les resulten de aplicación.

En el artículo 6 del Proyecto de Ley, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.2 de la Ley 13/1994 de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, se aprueba el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones del Banco de España, que se une al Proyecto de Ley.

Con relación al ámbito temporal, el artículo 34.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece que el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural, y a él se imputarán:

- a) Los derechos económicos liquidados durante el ejercicio, cualquiera que sea el período del que deriven.
- b) Las obligaciones económicas reconocidas hasta el fin del mes de diciembre, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o, en general, gastos realizados dentro del ejercicio y con cargo a los respectivos créditos.

Todo ello sin perjuicio de las propias salvedades recogidas en los apartados siguientes del artículo 34.