



UNIVERSIDAD DE OVIEDO

Facultad de Derecho

MÁSTER DE ACCESO A LA ABOGACÍA

TRABAJO FIN DE MÁSTER

**ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS
SUBVENCIONES NOMINATIVAS EN EL SUPUESTO DE
PRÓRROGA PRESUPUESTARIA EN EL PRINCIPADO DE
ASTURIAS**

Realizado por: María Méndez Martínez

Convocatoria: Junio 2020

RESUMEN

Todos los años en los que no se aprueban los Presupuestos a principio del ejercicio y, en consecuencia, opera la prórroga de los del ejercicio anterior como solución transitoria prevista constitucionalmente, se plantea entre otras la problemática de si las subvenciones nominativas previstas en los créditos iniciales del presupuesto que se prorroga son o no susceptibles de ser concedidas. En el ámbito del Principado de Asturias, los últimos años en los que se prorrogó el presupuesto se concedieron subvenciones nominativas entendiéndose por tanto el Gobierno autonómico que formaban parte del contenido prorrogable a pesar de la limitación del art. 25 TREPPA. La Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias en el Informe definitivo de fiscalización de la Cuenta General del Principado de Asturias del 2018, (último año de presupuesto prorrogado hasta la fecha) señaló como incumplimiento la concesión de subvenciones nominativas en prórroga presupuestaria, es decir, sin presupuestos generales aprobados. Por su parte la IGAE, en la Circular 1/2019, sobre los efectos de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado aprobados para un ejercicio en relación a los créditos integrados en esta última relativos a las subvenciones nominativas, indicó que en prórroga presupuestaria, no cabía la concesión de subvenciones con el afo de nominatividad que les procuraba su previsión en los estados de gastos de los presupuestos prorrogados, en particular, la exención de fiscalización previa. Ante este escenario, intentaremos profundizar sobre las razones jurídicas que aconsejan considerar las subvenciones nominativas como no prorrogables.

ABSTRACT.

Every year in which the Budgets are not approved at the beginning of the financial year and, consequently, the extension of those of the previous financial year operates as a constitutionally envisaged transitional solution, the question arises, inter alia, whether or not the nominative subsidies provided for in the initial appropriations of the budget to be extended are eligible for grant. In the area of the Principality of Asturias, the last years in which the budget was extended, nominative subsidies were granted, thus understanding the autonomous government that they were part of the extendable content despite the limitation of Article 25 TREPPA. The Syndicature of Accounts of the Principality of Asturias in the Defining Report of Physualization of the General Account of the Principality of Asturias of 2018, (last year of budget extended to date) noted as a non-compliance the granting of nominative grants in budgetary extension, that is, without approved general budgets. For its part, the IGAE, in Circular 1/2019, on the effects of the extension of the General State Budgets approved for an exercise in relation to the appropriations included in the latter relating to nominative subsidies, indicated that in budgetary extension, subsidies could not be granted with the nomination which sought their forecasting in the expenditure statements of the extended budgets, in particular the exemption from prior audit. Against this backdrop, we will try to delve into the legal reasons that advise considering nominative subsidies as non-extendable.

INDICE DE ABREVIATURAS

Art.	Artículo
BOPA	Boletín oficial del Principado de Asturias
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 29 de diciembre de 1978
DA	Disposición adicional
EAPA	Ley orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias
FJ	Fundamento jurídico
LOFCA	Ley orgánica 8/1980, de 22 de diciembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
RGLS	Real Decreto 887/2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
TREPPA	Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo

ÍNDICE

Introducción	5
1. Las Leyes de Presupuestos Generales	7
1.2 el marco jurídico de las leyes de presupuestos	7
1.2. El contenido de las leyes de presupuestos	11
1.3. El procedimiento de elaboración de las leyes de presupuestos	15
1.4. La vigencia anual de las leyes de presupuestos	18
2. La prórroga presupuestaria	22
2.1. El concepto de prórroga presupuestaria	22
2.2. La regulación de la prórroga presupuestaria	24
2.3. Las principales Características de la prórroga presupuestaria	25
2.3.1. El carácter automático de la prórroga	26
2.3.2. El carácter excepcional de la prórroga	28
2.3.3. El carácter transitorio de la prórroga	30
2.3.4. El alcance limitado de la prórroga	34
3. Las subvenciones nominativas	42
3.1. El concepto de subvención nominativa y su régimen jurídico	42
3.2. Las características de las subvenciones nominativas	47
3.3. La concesión de subvenciones nominativas en el supuesto de prórroga presupuestaria	51
Conclusiones	59
Bibliografía	62

INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es determinar si se pueden conceder subvenciones nominativas en ejercicios de prórroga presupuestaria o, dicho de otro modo, si podemos entender prorrogados los créditos consignados nominativamente en los Presupuestos aprobados en el ejercicio presupuestario anterior. El presente estudio se sitúa en el ámbito del Principado de Asturias, por lo que será principalmente la normativa autonómica la que analizaremos comparándola con la existente en otras CCAA, presidida por el bloque constitucional referente a la prórroga presupuestaria y, en su caso, la normativa presupuestaria estatal aplicada de manera supletoria.

La dificultad estriba en que normativa señalada no determina con claridad meridiana qué gastos son prorrogables y cuáles no, por lo que el principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 de la CE se puede ver afectado. La Constitución nada prevé sobre esta cuestión, por lo que el TC ha tenido que hacer un esfuerzo interpretativo, no siempre compartido por los estudiosos del tema. Es el legislador presupuestario el que respetando el art. 134 de la CE, diseña de manera muy tenue los contornos de la prórroga de manera semejante pero no idéntica para el ámbito estatal, autonómico y local.

En el Principado de Asturias, en los años de prórroga presupuestaria, junto a otros créditos presupuestarios, las subvenciones nominativas se han entendido prorrogadas y en consecuencia concedidas y pagadas, considerando por tanto el Ejecutivo autonómico que estos créditos no se ven afectados por la limitación del art. 25 del TREPPA por cuyo tenor: «la prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan».

Ante esta situación, procede investigar si los créditos consignados en los presupuestos como subvenciones nominativas pueden o no ser prorrogables, es decir, si cabe conceder subvenciones nominativas cuando no se aprueba el presupuesto, por entender prorrogadas las del ejercicio anterior.

En este sentido, comenzaremos el ensayo con el análisis de las especialidades de las leyes presupuestarias, por ser particularmente relevante para esta cuestión, en particular, las relativas a su contenido y procedimiento de elaboración y vigencia. Posteriormente, continuaremos con

el estudio pormenorizado de la prórroga presupuestaria en términos generales, para finalmente, centrarnos en las peculiaridades de las subvenciones nominativas, su consignación en los presupuestos y su devenir cuando no se aprueban estos.

1. LAS LEYES DE PRESUPUESTOS GENERALES

1.2 EL MARCO JURÍDICO DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS

El régimen presupuestario al que debe someterse el Principado de Asturias parte del bloque de la constitucionalidad en materia presupuestaria, que en este caso está conformado por el art 134 de la Constitución Española, el art. 47 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias aprobado por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, y el art. 21 de la LOFCA según la redacción dada por la DA única, apartado 4.º de la Ley Orgánica 5/2001 complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. No podemos olvidarnos del Derecho comunitario, que ha establecido restricciones en la tarea de presupuestar del sector público para vincular el instrumento presupuestario si cabe todavía más al ciclo económico, y encuadrarlo en un escenario plurianual, si bien este aspecto no será abordado dados los limitados márgenes del trabajo.

Estos preceptos han sido examinados por el Tribunal Constitucional al hilo de diversos recursos de inconstitucionalidad planteados frente a las leyes de presupuestos de distintas CCAA y del Estado, consagrando así la virtualidad constitucional de la institución presupuestaria, en concreto los principios de unidad, universalidad y seguridad jurídica que habrán de respetar Estado y CCAA.

A pesar de que el tenor literal del art. 134 de la CE se refiere a los Presupuestos Generales del Estado, la doctrina constitucional construida sobre el citado precepto es aplicable a los presupuestos autonómicos. Así, el propio TC en la sentencia 3/2003, de 16 de enero, ha indicado en el FJ 6 que:

«Como señalamos en la STC 174/1998, de 23 Jul. (en relación con los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992), y reiteramos en las STC130/1999, de 1 Julio (con relación a los Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1993), y en la STC 180/2000, de 29 Junio (con relación a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1993) y, finalmente, 274/2000, de 15 Noviembre (en relación con Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997), la doctrina

constitucional expuesta se formula respecto de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En efecto, aunque de la literalidad del art. 134 CE examinado se deduce, en principio, que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, de modo que «de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas», es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica. En este sentido, hemos dicho que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso, al Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, no es solo la contenida en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, singularmente la LOFCA y en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas, sino también, «por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio» (STC 116/1994, de 18 Abr., FJ 5, en relación con los Presupuestos Generales de Navarra para 1985; también las SSTC 174/1998, de 23 Jul., FJ 6; 130/1999, de 1 Jul., FJ 5; 180/2000, de 29 Jun., FJ 5; y 274/2000, de 15 Nov., FJ 5).»

Dicta el TC en la ST 3/2003, de 16 de enero, F J 6 in fine que:

«En definitiva, de la exposición que acaba de hacerse se deduce la existencia de una sustancial identidad entre las normas que son aplicables a los Presupuestos Generales del País Vasco y lo dispuesto respecto de los del Estado en el art. 134 de la CE, como no podía ser de otro modo, dado que la norma constitucional y la estatutaria (así como las normas que las desarrollan) no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que como hemos dicho son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario (arts. 66 y 152.1, ambos de la CE), coincidentes por lo demás con los de las democracias con las que ha entroncado nuestro país.»

De esta manera, la Junta General del Principado de Asturias tal y como exige el art. 152 de la CE representa al pueblo asturiano, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno y ejerce las restantes competencias que le confiere la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico. (Art. 23 del EAPA).

La normativa presupuestaria del Principado de Asturias se recoge en el Texto refundido de Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, en concreto, en el capítulo II, bajo la rúbrica de los presupuestos, se regula el procedimiento de elaboración, la vigencia, la prórroga, los créditos y sus modificaciones, así como la ejecución del presupuesto.¹ También habrá que tomar en consideración la LGP que, si bien no es de carácter básico, podrá aplicarse supletoriamente al amparo del art. 149.3 de la CE.

Asimismo, hay que tener en cuenta el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997, en cuyo título VI relativo al procedimiento legislativo se contemplan especialidades para el Proyecto de Ley de Presupuestos (Sección 2ª del Capítulo V).

Y, por último, para cerrar el marco regulador presupuestario, hay que considerar la Ley de Presupuestos Generales del ejercicio correspondiente. Señala la STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 9º, que:

«La Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la Ley de Presupuestos –la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año-, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha Ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales».

¹ En el Plan de Iniciativas Legislativas del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para la Legislatura XI, aprobado el 16 de enero de 2020 consta proyecto de ley del Principado Asturias de Hacienda siendo su objetivo principal regular el régimen económico, financiero y presupuestario del Principado de Asturias, siendo su fecha estimada de aprobación el tercer cuatrimestre de 2020.
http://movil.asturias.es/webasturias/GOBIERNO/ACUERDOS/castellano/ficheros/2020/2020_01_16_leyes_xi_legislatura.pdf

Estas leyes tienen en principio una vigencia anual coincidente con el ejercicio presupuestario (de 1 de enero a 31 de diciembre). Y decimos en principio porque como luego expondremos puede ser que la ley de presupuestos generales se apruebe con posterioridad al primer día del ejercicio al que va a regir. También puede ocurrir que ley de presupuestos no sea sustituida por la correspondiente a la del ejercicio siguiente porque esta no se haya aprobado, en cuyo caso la vigencia de la del año anterior se prorrogará hasta la aprobación de la siguiente.

No obstante, esta prórroga que opera de manera automática no afecta a la ley presupuestaria en toda su extensión. Hay que diferenciar en virtud de la doctrina constitucional entre el contenido necesario y el eventual para identificar qué articulado tiene vigencia anual y cuál vocación de permanencia. Y respecto de los estados numéricos de gastos cuáles han expirado y cuáles son susceptibles de prórroga con la consiguiente inseguridad jurídica y dificultad para los operadores jurídicos de identificar qué está vigente y qué no en año de prórroga presupuestaria. Es habitual por ello, que en el Principado de Asturias como en el resto de las CCAA se formalice la prórroga, en el caso asturiano vía Decreto a pesar de que ésta debe operar de manera automática según el constituyente. Estos Decretos se dictan al amparo del principio de eficacia, tienen naturaleza reglamentaria y regulan materia presupuestaria, por lo que podrían estar vulnerando el principio de reserva de ley que consagra el art. 134 de la CE y en consecuencia ser nulos de pleno derecho como luego analizaremos de forma más pormenorizada.

En definitiva, las leyes de presupuestos en tanto que tienen una función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 de la CE desdoblada de la genérica potestad legislativa del Parlamento (art. 66.2 CE), en cuanto que son vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, se configuran como leyes especiales por su vigencia temporal, por su contenido, pero también por su procedimiento de aprobación. Estudiaremos estos tres aspectos de manera previa por estar directamente vinculados a la prórroga presupuestaria para después concretar cómo afecta ésta a las subvenciones nominativas teniendo en cuenta sus singularidades.

1.2. EL CONTENIDO DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS

Partiendo de que las leyes de presupuestos contienen texto articulado y estados numéricos, el TC ha delimitado qué es contenido esencial, mínimo y necesario y qué es contenido no necesario, eventual o posible. (STC 217/2013, de 19 de diciembre, STC 3/2003, de 16 de enero).

El contenido necesario propio e insoslayable para el legislador está integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, así como las normas que directamente desarrollan o aclaran partidas presupuestarias en las que el gasto público se concreta, esto es, el presupuesto en sí. (STC 206/2013, de 5 de diciembre).

El contenido esencial responde a los principios de unidad y universalidad presupuestaria consagrados en el art. 134.2 de la CE que dispone «Los Presupuestos Generales del Estado 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.» También hay que considerar el apartado 7 por el que «La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.»

Por su parte, el art. 47.3 del EAPA establece «El presupuesto incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del Principado y de los organismos e instituciones de él dependientes.» y el art. 21 de la LOFCA, dispone «Los presupuestos de las Comunidades Autónomas(...), atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.»

El TC señala en la STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 7º que:

«En efecto, como hemos señalado, la Ley de Presupuestos tiene una función específica y constitucionalmente definida: aprobar los Presupuestos Generales, en este caso, de una Comunidad Autónoma, para un ejercicio presupuestario que debe coincidir con el año natural, y, de este modo, fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno

que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los recursos públicos sea equitativa. Precisamente para que dicha función pueda ser realizada, al margen de un posible contenido eventual o disponible, la Ley de Presupuestos tiene un contenido constitucionalmente determinado que se concreta en la previsión de ingresos y la autorización de gastos, debiendo esta última extenderse tanto al *quantum* como a su destino. Siendo aquella la función y éste el contenido imprescindible que debe incluir, es evidente entonces que la Ley recurrida no puede ser la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002.»

Martínez Lago, respecto a esta función específica que realizan las Cortes Generales cuando aprueban los Presupuestos Generales del Estado, señala:

«En apreciación del Tribunal está definida constitucionalmente por la satisfacción de tres objetivos especialmente relevantes:

- a) Asegurar, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la CE);
- b) Participar, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los Presupuestos representan;
- c) Controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el Presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración (STC3/2003, FJ 4º).

(...) aunque no alcanzamos a entender en qué se diferenciaría la ley de presupuestos de otras leyes ordinarias cualesquiera, se encuentren expresamente mencionadas o no por el texto constitucional»².

En el Principado de Asturias el contenido necesario se concreta en el art. 20 del TREPPA en términos similares a como lo hace la LGP. Así, preceptúa:

«1. Los presupuestos generales del Principado de Asturias constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:

² MARTÍNEZ LAGO, M.P. «Prórroga presupuestaria, Seguridad jurídica y Constitución» en *Revista Quincena Fiscal*, Aranzadi, num.10/2003, página 4.

a) las obligaciones que, como máximo, podrán reconocer el Principado y sus organismos autónomos, y de los derechos que se prevea liquidar durante el ejercicio presupuestario;

b) la totalidad de los gastos e ingresos del resto de entes del sector público, y c) las estimaciones de gastos e ingresos de las empresas públicas.

2. Los presupuestos generales del Principado de Asturias contendrán el estado de gastos, en el que se incluirán debidamente especificados los créditos necesarios para atender el cumplimiento de las obligaciones, el estado de ingresos, en el que se incluirán las estimaciones de los diversos derechos económicos que se prevea reconocer y liquidar en el ejercicio, y los estados financieros de las empresas públicas.

3. Se consignará asimismo la estimación del montante de los beneficios fiscales que afecten a tributos propios del Principado y tributos cedidos.»

Por su parte, la STC 9/2013, de 28 de enero, FJ 3 indica que «La Constitución establece una reserva de un contenido de ley de presupuestos, lo que significa que la norma debe ceñirse a su contenido y también que ese contenido se encuentra reservado a ella».

Mientras que la STC 86/2013, de 11 de abril, añade que «esta limitación de contenido es una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado, esto es, de la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (art. 66.2 y art. 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina.»

En cuanto al contenido posible, no necesario o eventual de las Leyes de Presupuestos, dice el TC que se concreta en aquellas otras disposiciones que aun no constituyendo una previsión de ingresos y habilitación de gastos guardan una relación directa con ellos porque responden a criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto. Siendo esta limitación del contenido una exigencia del principio de seguridad jurídica (9.3 de la CE). Es decir que una ley que

tiene un contenido constitucionalmente definido, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional³.

Quedarían en principio excluidas de estas leyes las normas típicas del Derecho codificado u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación⁴.

En definitiva, cuando una norma no integra el Presupuesto propiamente dicho, sólo puede encontrar cabida en una ley de presupuestos si se cumplen, cumulativamente dos condiciones:

- Vinculación inmediata y directa con los gastos e ingresos públicos. Ahora bien, puesto que toda medida legislativa necesariamente es susceptible de tener un impacto en el gasto público (reduciéndolo o aumentándolo) o incluso en la estimación de ingresos, para que tenga cabida en este tipo de normas es esencial que la conexión con los gastos e ingresos públicos sea directa o inmediata.
- Que la inclusión en la ley de presupuestos esté justificada por facilitar una «mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto, y en general, de la política económica del gobierno».

La limitación al contenido eventual de las leyes de presupuestos expuesta, también deriva de las restricciones al debate parlamentario en materia presupuestaria como veremos a continuación.

A propósito de la doctrina expuesta, muchas disposiciones que figuraban en las leyes de presupuestos, dejaron de tener cabida en las mismas, por lo que surgió su cobijo en las conocidas como «leyes de acompañamiento a los presupuestos» aprobadas de la mano de las de los presupuestos pero con otra tramitación parlamentaria, la de las leyes ordinarias, al amparo de la función genérica de los parlamentos (art. 66.2 de la CE).

El análisis realizado cobrará más adelante virtualidad puesto que dependiendo de cómo se tipifique el contenido de la ley de presupuestos la

³ STC 217/2003, de 19 de diciembre. STC 206/2013, de 5 de diciembre.

⁴ Vid, en este sentido, la STC 86/2013, de 11 de abril.

vigencia del mismo puede ser diferente y en su caso la prórroga presupuestaria tendrá diferentes efectos jurídicos sobre el mismo.

1.3. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS

La esencia del procedimiento presupuestario es el principio democrático. El texto constitucional, en su art 66.2, de acuerdo con el art. 1.1 y 1.3, consagra la monarquía parlamentaria, y establece que las Cortes Generales aprueben los Presupuestos del Estado, ejercen la potestad legislativa y controlan la acción de gobierno.

Esta reserva de la aprobación de los presupuestos al parlamento, es coherente con el origen mismo de las Leyes de presupuestos, esto es, el derecho de los ciudadanos no sólo a consentir los tributos sino también a conocer su justificación y el destino al que se afectaban.

En la misma línea, el art. 134.1 de la CE atribuye al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

Por su parte, el apartado 3 del precepto dispone: «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». Preceptuando el apartado 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».

En consonancia con la regulación constitucional, el art. 21.3 de la LOFCA establece que: «Los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.»

En el ámbito del Principado de Asturias, el art. 47 del EAPA dispone, en términos muy similares: «Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración del Presupuesto del Principado y a la Junta General su examen, enmienda, aprobación y control. El Consejo de Gobierno presentará el proyecto de presupuesto a la Junta antes del último trimestre del año.» Si bien, este plazo

no se respeta, ni siquiera en las propias normas de elaboración de los presupuestos que cada año dicta la CCAA.⁵

El TREPPA regula la elaboración del Proyecto de los presupuestos en el art. 22 y 22 bis y la remisión a la Junta General en el art. 23, siendo el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias de 18 de junio de 1997 (art. 157-159) inspirado, sin duda, en los Reglamentos del Congreso y del Senado el que regula en detalle la tramitación parlamentaria.

Como peculiaridades del procedimiento legislativo presupuestario podemos destacar:

- La iniciativa legislativa le corresponde en exclusiva al Gobierno autonómico, no caben proposiciones de ley de los miembros de la Junta General ni de los Ayuntamientos ni de los ciudadanos a diferencia de la iniciativa legislativa ordinaria.
- El proyecto de ley de presupuestos goza de preferencia en su tramitación y en ningún caso podrá tramitarse por el procedimiento de urgencia.
- Las enmiendas que supongan aumento de créditos en algún concepto sólo se admitirán a trámite si además de cumplir los requisitos generales proponen una baja de igual cuantía en la misma sección.
- Las enmiendas que afecten a las cuantías totales de las secciones del estado de gastos se califican como enmiendas a la totalidad.
- En cuanto a la restricción de los debates, señalamos las siguientes peculiaridades:
 - El debate de totalidad del proyecto de ley de Presupuestos tendrá lugar en el Pleno de la Cámara. Este debate concluye con una

⁵ La Resolución de 16 de septiembre de 2019, de la Consejera de Hacienda, por la que se aprueban las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2020 fija el 11 de octubre, como fin del plazo para la remisión de propuestas de anteproyecto de presupuestos a la Consejería de Hacienda, siendo a partir de esa fecha cuando la Dirección General de Presupuestos redacta el anteproyecto de Ley de Presupuestos, publicada en el BOPA de 19 de septiembre de 2019.

votación a la totalidad quedando fijadas las cuantías globales de los estados de presupuestos.

- El debate puede referirse indistintamente al texto articulado o a los estados numéricos. También podrá procederse al estudio de otros documentos que acompañan al presupuesto (art. 23.2 del TREPPA).
- El Presidente de la Comisión de Hacienda, Economía y Presupuesto y el de la Cámara podrán ordenar los debates y votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto.
- El debate final se hará en el pleno diferenciando el texto articulado y cada una de las secciones presupuestarias.

No obstante, más allá de las especificidades procedimentales descritas han de tenerse en cuenta el resto de previsiones del procedimiento legislativo ordinario. Así, recibido el proyecto por la Junta General la mesa ordena su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión de Hacienda, Economía y Presupuesto. Una vez publicado el proyecto, los diputados y los grupos tienen un plazo de 6 días para proponer la celebración de comparecencias, lo que en la práctica siempre tiene lugar. A continuación, se celebran durante los 15 días siguientes las comparecencias de los titulares de los distintos departamentos en los que se estructura el gobierno ante la comisión permanente legislativa de Hacienda, Economía y Presupuesto. Finalmente, la mesa de la Cámara ordena la apertura del plazo para la presentación de enmiendas por 10 días ante la mesa de la comisión que decidirá su calificación y admisión a trámite.

En definitiva, en sede parlamentaria sólo cabe la aprobación del proyecto de ley de presupuestos o el rechazo por ser enmendando totalmente con la consiguiente devolución del mismo al Consejo de Gobierno, además de la retirada del proyecto por el ejecutivo como luego analizaremos con más detalle en el marco de las causas que dan lugar a la prórroga.

No cabe que el resultado del procedimiento legislativo descrito sea una Ley que, aunque tenga contenido presupuestario, no sea la de presupuestos, pues de ser así, confluirían los presupuestos del ejercicio anterior al haber operado la prórroga como luego explicaremos y la nueva Ley, vulnerándose por tanto además de los principios de unidad y universalidad del presupuesto (art. 134 CE), el de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Sobre esta cuestión, Martínez Lago, opina, en relación a la Ley 1/2002, de 23 de enero, que aprobó el Parlamento Vasco y sobre la que versa la STC 3/2003, que «Sin embargo, si la Ley 1/2002 no hubiese sido el resultado de la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos que, en su momento, el Gobierno Vasco presentó a la Cámara de aquella Comunidad, sino que hubiese procedido de una iniciativa legislativa diferente, la conclusión que alcanza el Tribunal nos parecería insostenible, puesto que sería tanto como impedir que en el futuro, ya sea en el ámbito estatal o autonómico, los legisladores puedan aprobar leyes de contenido presupuestario si se está dando una situación de prórroga de los Presupuestos de ejercicios anteriores.»⁶

Sin embargo, no compartimos la opinión expuesta por el citado profesor pues a nuestro entender si bien las leyes de presupuestos aprobadas con posterioridad al inicio del ejercicio desplazan a los presupuestos prorrogados del ejercicio anterior, no sucede lo mismo con las leyes de contenido presupuestario para poder cubrir las necesidades del ejercicio en curso, no solventadas por la prórroga.

1.4. LA VIGENCIA ANUAL DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS

El marco regulador objeto de nuestro estudio no ofrece dudas del carácter anual de las leyes de presupuestos generales.

Así, el art 134.2 de la CE como los art. 47.3 del EAPA y 21.1 de la LOFCA prevén que los presupuestos generales tendrán «carácter anual».

La peculiaridad, por tanto, de las leyes de presupuestos es que tienen una naturaleza temporal, con un plazo de vigencia constitucionalmente determinado.

Por su parte, el art. 24.1 del TREPPA establece que «El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural, y a los presupuestos respectivos

⁶ MARTÍNEZ LAGO, M.A. «Prórroga presupuestaria, Seguridad jurídica y Constitución» op. cit., pág. 5.

se imputarán los derechos liquidados durante su vigencia, aunque provengan de otro ejercicio, y las obligaciones que sean reconocidas hasta el 31 de enero del ejercicio siguiente, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general, realizados antes de la expiración del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos.»

Expuesta la normativa indicada podemos decir que las leyes de Presupuestos constituyen una habilitación de ingresos y una autorización de los gastos que el poder ejecutivo puede realizar durante el ejercicio económico que ha de coincidir con el año natural.

Valle Torres⁷, a partir de las ideas de Fuentes Quintana, recuerda que el principio presupuestario de «especialidad temporal» o anualidad se basa en tres fundamentos:

- a) Fundamento político: evitar una concesión del mandato al Ejecutivo por un tiempo excesivo durante el cual éste podría administrar con arbitrariedad.
- b) Fundamento financiero: apoyar el ritmo principal de la vida social y la división del tiempo adaptada para regular las necesidades humanas.
- c) Fundamento económico: desarrollar el Presupuesto en un tiempo lo suficientemente corto como para permitir una previsión razonable.

No obstante lo anterior, existen excepciones que hacen que las leyes de presupuestos no tengan dicha vigencia de 1 de enero a 31 de diciembre, prevista constitucional y legalmente. En este sentido, pueden existir leyes presupuestarias con vigencia inferior al año porque se aprueben iniciado el ejercicio presupuestario, rigiendo hasta el 31 de diciembre y, por otro lado que tengan vigencia posterior al año porque no se haya aprobado la ley de presupuestos del ejercicio posterior por lo que su vigencia se entiende prorrogada en tanto en cuanto no se apruebe la correspondiente Ley de presupuestos.

⁷ VALLE TORRES, J.L. «La prórroga del presupuesto» en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, nº3, 2006, página 419.

Como ejemplo del primer caso podemos citar la Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, esto es, el 25 de julio de 2019, a excepción de determinados preceptos cuya vigencia se demora al 1 de enero de 2020.

Y como ejemplo de la segunda situación, la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2019, con una vigencia en principio hasta el 31 de diciembre del 2019 pero que, al ser prorrogados los presupuestos por Orden de la Consejería de Presidencia y Hacienda, de 23 de diciembre de 2019, su vigencia se dilata al ejercicio 2020.

En cualquier caso, sí podríamos afirmar que la ley de presupuestos es esencialmente temporal, aunque en este punto es inevitable volver a traer a colación el propio contenido de la misma, en cuanto que si bien no hay dudas de que los estados numéricos tienen vigencia anual y por tanto son susceptibles de prorrogarse, a salvo de la excepción legal que ya señalamos y que luego estudiaremos en profundidad, no ocurre lo mismo con el texto articulado.

Sobre este particular, señala Escribano López:

«La doctrina no es unánime. Así, Carlos Palao estima que la prórroga afecta a los estados de gastos del presupuesto, pero no al articulado de la Ley, cuya vigencia termina con el ejercicio presupuestario.

Pérez Royo, entendiendo interpretar la doctrina mayoritaria, se muestra favorable a considerar que la prórroga se extienda a las modificaciones tributarias, mientras se muestran contrarios Bayona y Soler, así como Martínez Lago.

Recientemente Falcón y Tella ha entendido que la prórroga alcanza a las disposiciones del articulado, salvo a las dotadas de vigencia indefinida o a las que expresamente dispongan otra cosa, como sería su vigencia estrictamente anual. Asimismo, proponiendo serias objeciones, que después comentaremos, a la utilización del Decreto-Ley de Prórroga, valga la expresión que este autor acuña, estima lógico que las normas que explican o complementan los estados de previsión, precisando el sentido

de las relaciones de cantidades contenidas en los mismos, limiten su vigencia a la del Presupuesto y, por ello, se entiendan prorrogados con éste. En cambio considera discutible que otras normas, como las tributarias, limiten expresamente su aplicación al año y, por tanto, que deban ser objeto de una disposición ulterior —el Decreto-Ley de Prórroga— para extender su vigencia.

En definitiva, Falcón se muestra partidario de la posibilidad de que las normas tributarias contenidas en los Presupuestos puedan tener vigencia indefinida —y no anual como la fuente que las contiene— por lo que hace superfluo el Decreto-Ley de Prórroga.

(...) Rodríguez Bereijo, afrontaba este problema de la eficacia temporal de las normas tributarias incluidas en los presupuestos calificándolo de cuestión de enorme alcance dogmático y de no pequeña trascendencia práctica. (...) El TC ha estado muy lejos de llegar a afirmar que toda norma contenida en la Ley de Presupuestos tiene un carácter indefinido sólo en la medida que se trate de cuestiones que afectan al contenido eventual de la Ley de Presupuestos. Si el contenido normativo del articulado se refiere al núcleo esencial, necesario e indisponible ha de entenderse que son normas temporales. A través de similares argumentos y trayendo en su apoyo la misma Jurisprudencia Soledad Plaza considera que para el TC la Ley de Presupuestos es una ley esencialmente temporal, cuya vigencia natural, tanto en lo que se refiere a los estados de gastos como al articulado, es de un año»⁸,

A modo de conclusión, señalar que si bien la vigencia anual de las leyes de presupuestos es indubitada respecto a los estados numéricos (dentro de los que se encuentran los créditos consignados nominativamente objeto de este trabajo), no lo es tanto respecto al texto articulado lo que supone un problema importante de seguridad jurídica. En este sentido, sería recomendable que las leyes de presupuestos identificaran de forma clara qué preceptos no tienen

⁸ ESCRIBANO LÓPEZ, F. «La disciplina constitucional de la prórroga de presupuestos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, num.50/1997 páginas 112-115.

vigencia anual, ya que esta ha de ser la excepción al principio temporal de anualidad.

2. LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA

2.1. EL CONCEPTO DE PRÓRROGA PRESUPUESTARIA

La prórroga supone la renovación del presupuesto anterior, aunque no en todas sus extensiones como tendremos ocasión de exponer. Es decir, el presupuesto aprobado para un año determinado continúa operativo para el año siguiente como consecuencia de la falta de aprobación del que correspondería al nuevo ejercicio.

La prórroga presupuestaria, en palabras de Martínez Lago:

«Es una institución de carácter bifronte, puesto que representa la solución técnica y política que los arts. 134.4 CE y 21.2 LOFCA prevén para situaciones de falta de aprobación de los que deban regir para un determinado ejercicio.

Por un lado está el aspecto de continuidad que la prórroga imprime a la actividad de la Administración, por cuanto que ésta siempre va a necesitar de medios dinerarios para su financiación y esto requiere de la existencia de una legalidad presupuestaria que constituya la referencia de la actuación pública. Junto a este componente técnico, se encuentra el nada desdeñable carácter político de la prórroga, dado que la misma se sitúa en el eje de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en el momento de aprobarse el Presupuesto, conduciendo de manera irremediable a una preeminencia del primero y a una clara subordinación del segundo, lo cual no es, desde luego, nada satisfactorio desde el punto de vista del principio de competencia en materia presupuestaria.

Con la prórroga pende sobre el Parlamento la espada de Damocles de la continuidad presupuestaria que beneficiará, preferentemente, a los gobiernos débiles e incapaces de lograr por medio de la negociación política la aprobación de los Presupuestos para un nuevo ejercicio. Incluso si el Presupuesto fue rechazado por el Parlamento, devolviéndose, por

ejemplo, al Gobierno, éste podrá seguir gobernando y gastando en el nuevo ejercicio gracias a la prórroga de los Presupuestos anteriores.»⁹

Por su parte, Escribano López, entiende que: «la prórroga afronta las consecuencias indeseables de la inexistencia de Presupuesto»¹⁰.

Por otro lado, no deja de ser una alteración del principio democrático que inspira la esencia misma del Presupuesto en cuanto que el Parlamento, los representantes de los ciudadanos, no intervienen en la fijación de los ingresos y gastos para ese ejercicio y es el Gobierno el que en «prórroga» determina qué se entiende prorrogado, sin control alguno por parte de la Cámara legislativa.

Si bien la situación que habitualmente origina la prórroga del presupuesto es el rechazo por el parlamento del proyecto de ley de presupuestos presentado por el gobierno, también puede tener lugar porque el proyecto previamente presentado se haya retirado por el gobierno, o incluso que no se haya presentado. Otra de las razones es que las Cámaras estén disueltas o recién constituidas fruto de la celebración de comicios cercanos y no de tiempo a aprobar presupuesto alguno.

En el caso del Principado de Asturias, las prórrogas presupuestarias no son algo infrecuente. En la última década no se aprobaron los presupuestos en la Junta General por falta de apoyo parlamentario en cuatro ejercicios, 2012, 2014, 2016 y 2018 y consecuentemente se prorrogaron los del ejercicio inmediatamente anterior.

En el ámbito estatal, este año tampoco se han aprobado los presupuestos generales prorrogándose los del 2018 por segundo año consecutivo, algo que no había sucedido en nuestra historia democrática hasta la fecha, situación bautizada por algunos como «la prórroga de la prórroga».

En cuanto a la situación en las restantes CCAA, en el año 2019, fueron ocho las Comunidades Autónomas que prorrogaron a 1 de enero los presupuestos vigentes en el ejercicio anterior, esto es, País Vasco, Aragón, Cataluña,

⁹ MARTÍNEZ LAGO, M.A. «Prórroga presupuestaria, Seguridad Jurídica y Constitución», op. cit., págs. 5-6.

¹⁰ ESCRIBANO LÓPEZ, F «La Disciplina constitucional de la prórroga presupuestaria», op. cit., pág. 112.

Castilla, León, Extremadura, Castilla La Mancha y Andalucía. No obstante, tanto Extremadura como Andalucía aprobaron con posterioridad sus respectivas Leyes de Presupuestos Generales.¹¹

En el año 2020 son siete las Comunidades Autónomas que, al inicio del ejercicio, no habían aprobado sus presupuestos generales, Madrid, Cataluña, Castilla León, Extremadura, Murcia, Navarra y La Rioja. En todas ellas operó la prórroga de los presupuestos anteriores vigentes. Si bien, la Rioja y Extremadura aprobaron a finales del mes de enero sus respectivas Leyes de Presupuestos Generales, Navarra en el mes de marzo y Cataluña en el mes de abril.¹²

A la vista de lo expuesto, se observa que también a nivel autonómico en el año 2020, se han encadenado prórrogas consecutivas tanto en Cataluña como en Castilla León. En el primer caso por cuarto año consecutivo, pues se prorrogan los del año 2017.

Este repunte de las prórrogas presupuestarias deviene principalmente del nacimiento de nuevos partidos políticos y la consecuente fragmentación política que se traduce en una mayor complejidad aritmética para conseguir la mayoría necesaria para aprobar los presupuestos.

2.2. LA REGULACIÓN DE LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA

El art. 134.4 de la CE establece que «si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se

¹¹ Ley 2/2019, de 22 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2019.

Ley 3/2019, de 22 de julio, de Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019.

¹² Ley 1/2020, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2020.

Ley 1/2020, de 31 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2020.

Ley Foral 5/2020, de 4 de marzo, de Presupuestos Generales de Navarra para el 2020.

Ley 4/2020, de 29 de abril, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2020.

considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos».

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 3/2003 (FJ5), señala:

«En consecuencia, teniendo la autorización de gastos prevista en la Ley de Presupuestos un carácter anual, es evidente que la prórroga de los créditos autorizados constituye, como muestra la experiencia del Derecho comparado en las democracias parlamentarias, un mecanismo excepcional que opera en bloque y exclusivamente en aquellos casos en los que, finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva Ley. La prórroga opera, además, como un mecanismo automático, *ex Constitutione*, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y hasta la aprobación de los nuevos».

El art. 47.4 del EAPA dispone: «Si la Ley del Presupuesto no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo».

En la misma línea, el art. 21.2 de la LOFCA señala que «Si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores.»

Por su parte el art. 25 del TREPPA establece respecto de la prórroga «1. Si al comenzar el ejercicio no estuviesen aprobados los presupuestos, se considerarán automáticamente prorrogados los del año anterior en sus créditos iniciales. 2. La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que deban terminar en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan.»

2.3. LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA

Tras el estudio antevisto del régimen jurídico, de la jurisprudencia constitucional, así como de la doctrina más especializada, podemos

establecer que la prórroga presupuestaria tiene, como notas definitorias, las de ser automática, excepcional, transitoria y de alcance limitado.

Veamos, a continuación, con detalle cada una de ellas.

2.3.1. El carácter automático de la prórroga

La prórroga se produce automáticamente siempre que el primer día del ejercicio económico correspondiente no se hubiere aprobado el presupuesto correspondiente. No necesita decisión de ningún órgano para operar ni norma alguna habilitante. No obstante, lo habitual es que se articule de manera expresa por razones de operatividad y eficacia.

Ahora bien, no puede suponer una alteración sustancial del presupuesto total prorrogado ni la vulneración de la normativa de estabilidad presupuestaria, ni por supuesto atender nuevas necesidades que no se recogían en los créditos iniciales de los presupuestos prorrogados.

Así, en el ámbito del Principado de Asturias se viene aprobando un Decreto para configurar la prórroga presupuestaria los años en que no se aprueban los presupuestos generales, esto es, una norma de rango reglamentario emanada del Consejo de Gobierno y aprobada por el procedimiento de urgencia¹³. Esta modalidad normativa para articular la prórroga es la adoptada también por otras Comunidades Autónomas como Madrid para prorrogar sus presupuestos del 2019 para el ejercicio 2020. En otras regiones como Murcia, la prórroga presupuestaria para el ejercicio 2020 se materializa a través de Orden de la Consejería competente en materia económica y presupuestaria¹⁴

¹³ Decreto 280/2011, de 28 de diciembre, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2011 durante el ejercicio 2012.

Decreto 127/2013, de 30 de diciembre, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2013 durante el ejercicio 2014.

Decreto 207/2015, de 30 de diciembre, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2015 durante el ejercicio 2016.

Decreto 91/2017, de 28 de diciembre, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2017 durante el ejercicio 2018.

Decreto 315/2019, de 27 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid de 2019 para el año 2020.

¹⁴ Orden de la Consejería de Presidencia y Hacienda, de 23 de diciembre de 2019, por la que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2019, durante el ejercicio 2020.

y en La Rioja, la prórroga de los presupuestos para el 2020 se configura a través de Acuerdo de Consejo de Gobierno que no tiene carácter normativo¹⁵.

El País Vasco eleva el rango normativo para diseñar la prórroga, así los presupuestos generales del 2018 prorrogados para el 2019, se acompañaron de una Ley de medidas presupuestarias urgentes en materia de retribuciones y otros aspectos relativos a la prórroga.¹⁶

En el Estado la técnica empleada también es la legislativa del Real Decreto Ley ya no para adoptar medidas de extraordinaria y urgente necesidad en materia presupuestaria, como se empleó hasta la aprobación del Real Decreto-Ley 20/2011, sino para cuestiones con claro protagonismo presupuestario. El más reciente, el Real Decreto Ley 2/2020, de 21 de enero de 2020, en materia de retribuciones del sector público.

Hecho el análisis precedente, es necesario poner de manifiesto que todas las normas citadas reguladoras de la prórroga no podrán innovar el ordenamiento jurídico en materia presupuestaria, pues es una materia reservada a la Ley de Presupuestos, por lo que devendría su nulidad de pleno derecho por vulnerar el principio de reserva de ley (art. 47.2 y 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas) en el caso de las que tenían rango reglamentario y la inconstitucionalidad de las normas de rango legal que sin ser las de presupuestos regularen los mismos. Y si no innovan el ordenamiento jurídico no tiene sentido aprobar una norma para no regular nada o regular algo ya regulado.

Podríamos entender que la razón de su aprobación estriba en clarificar por seguridad jurídica qué créditos son los que se prorrogan del presupuesto anterior, pero las citadas normas no resultan nada esclarecedoras, en particular siendo el objeto de nuestro trabajo la prórroga de las subvenciones nominativas nada se indica al respecto. En consecuencia, la función de estas normas también queda en entredicho.

¹⁵ Resolución 180/2019, de 27 de diciembre, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad autónoma de la Rioja durante el año 2020.

¹⁶ Ley 2/2019, de 14 de febrero, de medidas presupuestarias urgentes para el ejercicio 2019 en materia de retribuciones y otros aspectos relativos a la prórroga.

En particular en el ámbito del Principado de Asturias, en las tres últimas prórrogas articuladas por los Decretos indicados, se limitan en cuanto a la determinación de los créditos prorrogados, a reproducir los términos del art. 25 del TREPPA ya citado y que por su genérica redacción nos obliga a llevar a cabo el presente esfuerzo interpretativo. No obstante, la prórroga presupuestaria del 2012 (la más antigua estudiada por nosotros) efectuada a través del Decreto 280/2011, de 28 de diciembre, en el art. 2.2 del mismo se detallan los créditos que son prorrogables para el ejercicio correspondiente por capítulos presupuestarios¹⁷.

2.3.2. El carácter excepcional de la prórroga

En relación con el carácter excepcional que se predica de la prórroga presupuestaria podemos traer a colación la precitada sentencia del TC 3/2003 de 16 de enero, (FJ.9) por cuyo tenor:

«Dicho de otro modo, la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la Ley de Presupuestos (la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año), reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha Ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales.

De la misma manera, la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad prevén la prórroga de los presupuestos de un ejercicio como un mecanismo excepcional para aquellos casos en los que,

¹⁷ Como ejemplo se especifican aquí los créditos del capítulo 4 "Transferencias corrientes", que se prorrogan, incluyendo los compromisos de carácter plurianual, que den, entre otros, cobertura a los supuestos siguientes:

- i) Gastos de funcionamiento o explotación de organismos públicos, empresas públicas y otros entes públicos del Principado de Asturias, hasta el límite preciso para cubrir las obligaciones a atender con cargo a sus presupuestos prorrogados que no fueran financiables mediante otros mecanismos previstos en el Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias.
- ii) Ayudas financiadas con fondos finalistas procedentes de otras Administraciones Públicas o Instituciones.
- iii) Los que sean precisos para el funcionamiento de las entidades subvencionadas por la Comunidad Autónoma o para la prestación de servicios considerados esenciales, siempre y cuando durante el ejercicio 2012 se mantengan los supuestos de hecho y de derecho que hubieren determinado la asignación de la subvención en 2011.

iniciado un nuevo ejercicio presupuestario, no se hubiese logrado aprobar la Ley de Presupuestos correspondiente al mismo. Prórroga que supone, en consecuencia, la extensión de la vigencia de los presupuestos anteriores y que limita en el tiempo hasta la aprobación de los nuevos».

Así pues, la prórroga es un mecanismo previsto en el ordenamiento jurídico para evitar que las Administraciones dejen de funcionar a pesar de no haberse aprobado el Presupuesto. Lo cual no significa que, si las cuentas no se aprobaron para el ejercicio y por tanto no tienen el beneplácito del parlamento, en prórroga se entiendan aprobadas igualmente por otras vías normativas aunque sean de naturaleza legal (ley ordinaria o Decreto-Ley) puesto que faltaría el instrumento que la Constitución fija como necesario e indispensable para ello, esto es, la Ley de Presupuestos Generales.

La situación ordinaria es que se aprueben los Presupuestos, pero pueden tener lugar una serie de circunstancias extraordinarias que lo impidan y den paso a la situación excepcional de prórroga presupuestaria. De entre estas, podemos referirnos a la no aprobación en el parlamento por falta de mayoría, del proyecto de ley presentado por el Gobierno como la más frecuente en los últimos tiempos, pero también pueden darse otros supuestos como el retraso en la elaboración del proyecto de ley de Presupuestos por el Gobierno consecuencia a su vez de haberse celebrado unos comicios recientemente o incluso como en el caso de la Comunidad de Madrid que en lugar de elaborar el proyecto de presupuestos para el año 2020 recurren directamente a la prórroga derivada de la incertidumbre del escenario estatal para ese ejercicio al producirse de nuevo la prórroga de los presupuestos del 2018, por razones de prudencia presupuestaria.¹⁸

Por otro lado, la situación de prórroga de los presupuestos anteriores también puede tener lugar porque la Ley de Presupuestos una vez aprobada fuera

¹⁸ Así en el Preámbulo del Decreto 315/2019, de 27 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid de 2019 para el año 2020 se indica que la circunstancia descrita impide a la Comunidad de Madrid conocer el importe de las entregas a cuenta que el Estado debe efectuar a su favor. Suponiendo estas entregas el 77 por 100 del presupuesto de ingresos de la administración madrileña, se ha considerado más prudente recurrir a la prórroga de la Ley de Presupuestos Generales de 2019, en lugar de elaborar unas nuevas cuentas sin las garantías necesarias para su aplicación en coherencia con el cumplimiento de las reglas fiscales establecidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

recurrida al TC y se suspendiera su vigencia en tanto se resuelve el recurso de inconstitucional. Esta posibilidad se contempla expresamente en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.¹⁹

La realidad es que, en nuestro Estado de las Autonomías, esta nota característica de excepcionalidad de la prórroga está desapareciendo en los últimos tiempos fruto del nacimiento de nuevos partidos políticos y la consecuente fragmentación de los parlamentos. Así en el año 2019 se prorrogaron los Presupuestos Generales del Estado y los de Aragón, Cataluña, La Rioja, Castilla León, Castilla La Mancha y País Vasco. También los de Extremadura y Andalucía, si bien en estos tres últimos casos se aprobaron las respectivas leyes de Presupuestos con posterioridad.²⁰

En el año 2020, la situación es similar, los presupuestos generales que rigen en el Estado son los de 2018, de nuevo prorrogados y en el ámbito autonómico a fecha de elaboración de este trabajo, tenían presupuestos prorrogados las CCAA de Castilla León, Madrid y Murcia. Navarra, Extremadura, La Rioja y Cataluña, si bien empezaron el año con presupuestos prorrogado, posteriormente aprobaron sus respectivas Leyes de Presupuestos.²¹

2.3.3. El carácter transitorio de la prórroga

En virtud del art. 134.4 de la CE ya citado, la prórroga de los presupuestos opera «hasta la aprobación de los nuevos». Es decir, no es una situación que produzca *sine die*, el *dies a quo* y el *dies ad quem* de su vigencia están

¹⁹ Disp. Adic. 13.2 de la LO 2/2012 «En el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, la impugnación de una Ley de Presupuestos produzca la suspensión de su vigencia se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los Presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada.»

²⁰ Ley 3/2019, de 22 de julio, de los Presupuestos Generales para Andalucía. Ley 2/2019, de 22 de enero, de Presupuestos Generales para Extremadura.

²¹ Ley 1/2020, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 2020. Ley 1/2020, de 31 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2020. Ley Foral 5/2020, de 4 de marzo, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2020. Ley 4/2020, de 29 de abril, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2020.

prefijados de manera clara por la norma constitucional. Así, la prórroga comienza a fecha 1 de enero, siempre que no se aprobaran los presupuestos para ese ejercicio y se extingue cuando se aprueben los nuevos presupuestos, o en caso contrario, hasta el 31 de diciembre.

Es decir, por «nuevos presupuestos» debe entenderse los del ejercicio corriente y no los de años posteriores. En consecuencia, la prórroga de los presupuestos del ejercicio anterior no se mantendrá hasta que se aprueben los presupuestos de cualquier ejercicio, sólo podrá regir sino se aprobaran los presupuestos del ejercicio corriente y hasta el 31 de diciembre.

Así, si se diera la situación actual del Estado²², ejemplo claro del carácter político del presupuesto, pues la inestabilidad y las crisis de gobernabilidad y por ende parlamentarias traen de suyo a nivel presupuestario la situación descrita de que al año siguiente tampoco se aprueban los presupuestos, no se prorrogaría la prórroga anterior sino que comenzaría una nueva prórroga de los presupuestos ya no del último ejercicio sino del penúltimo y así sucesivamente.

Hacemos esta interpretación en tanto en cuanto, en el primer ejercicio prorrogado, habrá créditos que fueron objeto de prórroga pero que se extinguieron a 31 de diciembre y que ahora en el segundo ejercicio prorrogado no sería necesaria su activación.

Por otro lado, debería intentarse, a lo largo del ejercicio en el que opera la prórroga presupuestaria, la aprobación de los Presupuestos Generales para el buen funcionamiento del sistema democrático y tener así un plan económico financiero para el ejercicio anual diseñado por el Gobierno con el aval del Parlamento. Sin embargo, en el ámbito del Principado de Asturias en los ejercicios en los que se produjeron las tres últimas prórrogas estudiadas, el proyecto de presupuestos no se aprobó a 31 de diciembre del año anterior, dándose por terminadas las negociaciones presupuestarias, sin intentar de nuevo la aprobación extemporánea del presupuesto durante el ejercicio.

²² Los Presupuestos Generales del Estado para el 2020, que son los del 2018.

En esta línea, el art. 107 de la Constitución de 1931 preveía un sistema de prórrogas trimestrales, limitándolas a cuatro²³. Sin embargo, el texto constitucional vigente bebe en este aspecto de la regulación que se contenía en el art 54 de la Ley de 10 de enero de 1967²⁴.

A este respecto de la transitoriedad de la prórroga, en el ámbito del Principado de Asturias el artículo 4 de la Resolución de 20 de septiembre de 2001, de la Consejería de Hacienda, por la que se aprueban las normas sobre gestión, tramitación y régimen de contabilidad en la ejecución del presupuesto de gastos relativa a la prórroga del presupuesto de gastos dispone:

«1. Si al comenzar el ejercicio no se hubiera aprobado la correspondiente Ley de Presupuestos, se procederá a la prórroga automática de los del ejercicio anterior en la forma establecida en el artículo 25 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio.

2. La carga del presupuesto prorrogado se efectuará por los importes de los créditos iniciales del ejercicio anterior menos los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que deban terminar en dicho ejercicio, según se determine en los acuerdos adoptados para la justificación de la prórroga. Para el registro de esta operación no será necesaria la expedición de ningún documento específico.

3. La adecuación del presupuesto prorrogado al nuevo presupuesto que apruebe la Junta General del Principado se llevará a cabo mediante las siguientes operaciones:

a) Descarga de los créditos iniciales correspondientes al presupuesto prorrogado, dejando constancia de los mismos en la contabilidad mediante las adecuadas operaciones contables.

²³ Art. 107.2 de la Constitución de la República Española de 1931 «La vigencia del Presupuesto será de un año. Si no pudiera ser votado antes del primer día del año económico siguiente se prorrogará por trimestres la vigencia del último Presupuesto, sin que estas prórrogas puedan exceder de cuatro.»

²⁴ Art 54.1 de la Ley de 10 de enero de 1967. «Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico siguiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.»

b) Carga de los créditos iniciales del nuevo presupuesto aprobado dejando reflejo en la contabilidad mediante las adecuadas operaciones contables.

c) Tramitación de las transferencias de crédito necesarias por parte de los órganos gestores para realizar los ajustes que correspondan en las aplicaciones que resulten afectadas por insuficiencia de crédito o por cambios en la estructura del nuevo presupuesto respecto al prorrogado.»

Orón Moratal señala en relación a la nota de transitoriedad que ahora nos ocupa que:

«(...) sería conveniente introducir límites temporales a la prórroga presupuestaria, para que los presupuestos prorrogados no se separen en exceso de los objetivos de situación presupuestaria que ofrezca el programa de estabilidad que debe presentarse a la Comisión y Consejo. En supuestos como el español, donde se introdujo la aprobación previa de un límite de gasto, si éste hubiera sido aprobado, y no lo fueran después los presupuestos, quizá pudiera pensarse en establecer que en esos casos la prórroga de los presupuestos no permitiera un gasto mayor del previamente aprobado cuando los nuevos presupuestos han sido finalmente rechazados.

En cualquier caso, con el régimen de la prórroga presupuestaria, nos encontramos ante un supuesto que corresponde ordenar a cada Estado, pero que pensamos que su regulación no debe permanecer ajena a las previsiones comunitarias que contemplan la supervisión de la situación presupuestaria de los Estados miembros como un instrumento clave para lograr la estabilidad presupuestaria, pues puede provocar divergencias sólo salvable a través de las medidas que cada Estado (quizá mejor su Gobierno) adopte para corregir las situaciones que lo alejen excesivamente del equilibrio o del superávit.»²⁵

Sobre la base de lo expuesto, la Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y

²⁵ ORÓN MORATAL G. «El Presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, de la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos.» *Revista española de Derecho financiero* num. 144/2009, página 16.

Sostenibilidad Financiera, dispone en el art. 13.6 que «si el 31 de enero no se hubieran aprobado los presupuestos autonómicos, deberá remitirse el Presupuesto General prorrogado con las modificaciones derivadas de las normas reguladoras de la prórroga, (...). En este caso, una vez aprobado el Presupuesto General o Estado financieros iniciales, se remitirán en los quince días siguientes a su publicación.»

2.3.4. El alcance limitado de la prórroga

Como hemos tenido ocasión de exponer en páginas anteriores, la prórroga del presupuesto anterior opera de modo automático una vez se cumpla el requisito constitucional que la habilita, esto es, que no se haya aprobado la Ley de Presupuestos del ejercicio correspondiente que entre en vigor el primer día del mismo. Sin embargo, también hemos anotado más arriba que no todo el contenido en la Ley de Presupuestos del ejercicio anterior se mantendrá en vigor en el ejercicio siguiente.

Dejando a un lado, el texto articulado y centrándonos en los estados numéricos, hay que tener en cuenta que se prorrogan los créditos iniciales del presupuesto del ejercicio anterior cuya vigencia se extiende independientemente de las modificaciones presupuestarias que hubieran tenido lugar a lo largo del ejercicio cuyo presupuesto se prorroga.

Por otro lado, no se prorrogan todos los créditos iniciales sino sólo algunos. En este sentido, en el Principado de Asturias, el art. 25.2 del TREPPA ya citado, señala que «no se prorrogan los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que deban terminar en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan.» A *sensu contrario* se puede inferir, por tanto, que se entenderán prorrogados aquellos créditos vinculados a servicios y programas que no hubieran terminado en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan.

En el ámbito estatal el art. 38.2 de la LGP establece en términos similares que la prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo. A diferencia del legislador asturiano que utiliza el término servicios que es más restrictivo, el legislador estatal opta por el más amplio de actuaciones. Además, añade los

créditos para obligaciones que se extingan en el mismo, con entidad propia y diferenciada del primer supuesto relativo a actuaciones y programas.

Merece traer a colación aquí, por su especificidad frente a las restantes legislaciones presupuestarias, a la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Hacienda y Sector Público de Castilla y León que añade que no afectará además de a los créditos para gastos correspondientes a actuaciones que hayan concluido en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o los que estén financiadas con recursos finalistas cuya vigencia no pueda prorrogarse, es decir aquellos gastos con financiación afectada que deja de estar vigente para el ejercicio en el que opera la prórroga.

Indica Plaza y Jabat que estamos ni más ni menos que ante la aplicación concreta del conocido principio «*cessante ratione legis, cessat lex ipsa*,» en cuya virtud las normas cesan de estar vigentes cuando se extingue la *ratio* de las mismas, es decir, la circunstancia en la que tuvieron su origen y que aparece incorporada a la Ley como causa determinante de la existencia de la norma.²⁶

Nos encontramos por tanto ante la difícil tarea de desgranar qué se entiende prorrogable y, en particular, en relación con las subvenciones consignadas nominativamente en los presupuestos como veremos en el epígrafe siguiente de este trabajo.

Si el legislador se hubiera referido exclusivamente a programas, nuestra labor sería más sencilla pues serían prorrogables todos aquellos que no debieran terminar en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan, independientemente de la naturaleza económica de los gastos de ese programa, es decir servicio, obra, suministro o incluso operaciones financieras y gastos de personal.

Por ello, conviene traer a colación qué se entiende por programa. A tal efecto, el art. 35.4 de la LGP dispone que: «el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos anuales que el mismo establece, se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución». No existe precepto similar en el TREPPA, pero si analizamos los estados numéricos de gasto del presupuesto

²⁶ PLAZA Y JABAT, S. «La prórroga de los presupuestos» en *Diario La Ley, Sección Doctrina*, 1997, Ref. D-109, tomo 2, Editorial La Ley, página 7.

anual, cada programa presupuestario aglutina aquellos gastos vinculados a un concreto fin de acuerdo con el principio de especialidad material y orgánica y económica de los mismos.

Por su parte, el art. 6 de la Orden del Ministerio de Hacienda HAC/20/2020, de 20 de enero, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2020, dispone en términos idénticos a ejercicios anteriores, que la estructura de gastos de los Presupuestos Generales se realiza teniendo en cuenta finalidades y objetivos que el presupuesto pretende conseguir (por programas), organización de los distintos entes del sector público (orgánica) y naturaleza económica de los gastos (económica). Adicionalmente, la distribución territorial de las inversiones reales (territorial).

En particular respecto a la estructura de programas, dicta:

«La asignación de recursos se efectuará dentro de una estructura de programas de gasto, que será adecuada a los contenidos de las políticas de gasto que delimitan y concretan las distintas áreas de actuación del presupuesto, y permitirá a los centros gestores agrupar los créditos presupuestarios atendiendo a los objetivos a conseguir.

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.

La Dirección General de Presupuestos podrá 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.»

En el ámbito del Principado de Asturias, las normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2020, aprobadas por Resolución de 16 de septiembre de 2019, fijan como en años anteriores la estructura funcional junto con la orgánica y la económica señalando en cuanto a la funcional que:

«La asignación de recursos financieros se efectuará dentro de una estructura de programas en función de los objetivos que se propongan en cada uno de ellos. Dichos programas se agregarán en subfunciones, funciones y grupos funcionales de acuerdo con la clasificación del anexo III de estas Normas.

Para los programas de gasto se asignarán objetivos que se explicarán y detallarán en una Memoria según los criterios establecidos en el apartado 2.8 de la Norma Tercera.

Además de los programas que se incluyen en el citado anexo, la Dirección General de Presupuestos, a propuesta de cada Consejería o por iniciativa propia, podrá incluir nuevos programas cuando su justificación esté claramente acreditada.»

A tenor de la normativa citada sobre los programas presupuestarios, entendemos de manera coherente con el art. 25.2 del TREPPA citado que no serían prorrogables aquellos programas de carácter finalista que hubieran finalizado en el ejercicio cuyo presupuesto se prorroga, mientras que sí podrían ser prorrogables todos los demás que no se extinguieran, ya fueran finalistas, instrumentales o de gestión.

Continuando con el análisis de la normativa del Principado de Asturias, en primer lugar respecto al término servicios si nos atenemos a la normativa contractual, serían servicios de acuerdo con el art 17 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o

suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario.

Ello supondría, *a sensu contrario*, dejar fuera de la prórroga presupuestaria aquellas obras y suministros que fueran esenciales para el funcionamiento regular u ordinario de los servicios públicos como por ejemplo la construcción de un instituto público de enseñanza secundaria o el equipamiento de un hospital, Por esta razón, nos parece más acertado el término de actuaciones que emplea el legislador estatal.

Por otro lado, al emplear el término servicio, también podría suponer que las subvenciones no se pudieran prorrogar según la clásica teoría acuñada por Jordana de Pozas que considera que para satisfacer el interés general, la Administración puede actuar utilizando la coacción (policía), la persuasión (fomento) o facilitando por sí misma las prestaciones necesarias para satisfacer el interés o la necesidad pública en cuestión (actividad de servicio público).²⁷

Pero, ¿y si se trata de subvenciones plurianuales, que estarían prorrogadas por ser gasto plurianual y no extinguido en el ejercicio que se prorroga? Por prudencia presupuestaria y por ser un gasto comprometido, entendemos que sí serían prorrogables. No llegamos a la misma conclusión cuando estamos ante una subvención de carácter anual, es decir, presupuestada para un año concreto y no para los subsiguientes y menos aún cuando la subvención es nominativa, es decir concedida por la modalidad excepcional prevista en el art. 22.2.a) de la LGS a través de la Ley anual de Presupuestos Generales, precisamente por estar intrínsecamente ligada a la aplicación de los Presupuestos, tal y como luego tendremos ocasión de exponer de manera más detenida.

²⁷ JORDANA DE POZAS L. «Ensayo de una Teoría del Fomento en el Derecho Administrativo» en *Revista de Estudios Políticos*, nº 48, 1949, página 46.

Profundizando en este aspecto, nos alineamos con Escribano López que limita la prórroga automática «al funcionamiento regular u ordinario de los servicios públicos»²⁸.

Garrido Falla estudioso del concepto de servicio público en España, señala cómo la doctrina italiana, encabezada por Zanobini, «refiere la noción de servicio público a sólo algunos aspectos de la actividad administrativa, por contraste con la “función pública” como forma superior de manifestación de dicha actividad. En su opinión, la función representa siempre el ejercicio de una potestad pública entendida ésta como una esfera de la capacidad jurídica del Estado, o sea, de su soberanía; los servicios públicos representan, por su parte, otras tantas actividades materiales, técnicas, incluso de producción industrial, puestas a disposición de los particulares para ayudarles a conseguir sus fines. En este mismo sentido se manifiesta también Giannini, para quien la titularidad de las funciones públicas corresponde necesariamente al Estado, mientras que la competencia sobre los servicios se asume por razones técnicas, económicas o sociales, pero sin que repugne la idea de su gestión por los particulares»²⁹.

Otro concepto todavía más restrictivo sería el de «servicio público esencial» al que se refiere la CE (art. 28.2) y actualmente es empleado de manera habitual como consecuencia del Estado de Alarma decretado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 o el de «servicio público fundamental» que emplea La Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en la disposición transitoria tercera para autorizar hasta el 2020 y de manera excepcional la concertación de operaciones de crédito a largo plazo para garantizar la cobertura de los mismos sin que resulten de aplicación las restricciones previstas en el apartado dos del artículo 14 de la LOFCA.

²⁸ ESCRIBANO LÓPEZ F. «La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas», *Revista de Auditoría Pública* nº 45/2008, pág. 5.

²⁹ GARRIDO FALLA, F. «El concepto de servicio público en derecho español» en *Revista de Administración Pública*, nº 135 septiembre-diciembre 1994, página 11 y 12.

En definitiva, si bien no hay dudas de que no se prorrogan aquellos gastos vinculados a programas que finalizaron en el ejercicio anterior, sea una obra o cualquier otro proyecto de inversión ya recepcionado o la concesión de un préstamo u otra operación financiera ya extinguida y que sí se prorrogan los gastos corrientes o los de personal, por ser de naturaleza plurianual o de tracto sucesivo, la cosa no está tan clara con los gastos de capítulo IV y VII, esto es, los referidos a las transferencias corrientes y de capital respectivamente, máxime cuando su horizonte temporal es anual.

En consecuencia, el contenido de la prórroga es sustancialmente diferente que el de la ley de Presupuestos que se prorroga pues esta contenía «la totalidad de ingresos y gastos» como hemos indicado.

Uno de los argumentos que se emplea para defender que los créditos iniciales han de prorrogarse en su totalidad, con la limitación señalada es, parafraseando al TC, que la prórroga opera en «bloque». Sin embargo, el TC utiliza esa expresión, en la ST 3/2003, FJ 9, para explicar que una vez que opera la prórroga no cabe posteriormente que una ley de contenido presupuestario, pero sin ser ley de presupuestos, pueda desplazar sólo en parte los créditos prorrogados en lugar de la totalidad de los mismos, por vulnerar los principios de unidad y universalidad presupuestaria. Situación que por otra parte también tensionaría el principio de seguridad jurídica pues tendríamos dos leyes una prorrogada y otra que sin ser la de presupuestos, regula sólo algunas de las secciones presupuestarias.

En definitiva, el TC no emplea este argumento para defender que la prórroga cuando nace lo hace respecto de todos los créditos del presupuesto prorrogado, sino que cuando expira exclusivamente puede hacerlo «en bloque» y precisamente porque se aprobaron los nuevos presupuestos tal como prevé el art. 134.4 CE ya estudiado. Dicho de otro modo, no cabe que la prórroga deje de regir sólo parcialmente con ocasión de la aprobación de una nueva ley de contenido presupuestario que se refiere a algunos créditos presupuestarios y sólo dejaría de operar cuando se aprueba la Ley de Presupuestos Generales.

No obstante, esta cuestión también merece un comentario, pues en ocasiones en período de prórroga presupuestaria se aprueban leyes de contenido presupuestario, pero según el TC «por la propia naturaleza y

función que cumple, siempre debe tratarse de modificaciones puntuales y únicamente por circunstancias sobrevenidas que exijan la realización de un gasto inaplazable. Dicho de otro modo, la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la Ley de Presupuestos, la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha Ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales.»

Entiende en definitiva el TC que una fragmentación presupuestaria es contraria a los principios de unidad y universalidad presupuestaria, esto es a la exigencia de que el presupuesto se contenga en un único documento que incluya la totalidad de ingresos y gastos.

3. LAS SUBVENCIONES NOMINATIVAS

3.1. EL CONCEPTO DE SUBVENCIÓN NOMINATIVA Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

Las subvenciones públicas tienen como señala Pascual García un carácter bifronte, «constituyen al propio tiempo, una actividad administrativa y una modalidad de gasto público»³⁰, por eso es estudiada de igual modo por administrativistas y cultivadores del Derecho financiero o, más específicamente, del Derecho Presupuestario³¹. Ninguna de las dos vertientes es ignorada por la LGS, aunque predominan claramente los aspectos financieros.

La definición legal de subvención se contempla en el art. 2.1 de la LGS. Este precepto se refiere a toda disposición dineraria realizada por cualesquiera Administración Pública, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

A tenor de lo previsto en el párrafo segundo del art. 22.2.a) de la LGS, se entiende por subvención nominativa aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto. El objeto de estas subvenciones deberá quedar

³⁰ PASCUAL GARCÍA, J. «Definición Legal de subvención» en Libro *Régimen Jurídico de las subvenciones públicas* 6ª edición Estudios jurídicos BOE, 2016, Página 40.

³¹ Vid. SESMA SÁNCHEZ B. «Las Subvenciones públicas» Lex Nova, 1998, página 30.

determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario³².

Se trata de una modalidad de concesión directa que se configura como excepcional frente al procedimiento ordinario que es el de concurrencia pública. Supone, por tanto, la quiebra de los principios de publicidad y concurrencia propios de la gestión de subvenciones contemplados en el art. 8.3 de la LGS, junto con los de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos que se deben de cumplir igualmente en las concesiones directas de subvenciones.

Las subvenciones nominativas exigen su configuración por una norma con rango de ley, si bien a diferencia de la regulación anterior de subvenciones, que las configuraba como aquellas que resultaban de una consignación nominativa contenida en normas de rango legal, en la normativa vigente esa consignación ha de realizarse exclusivamente por la Ley general de Presupuestos. Así actualmente se diferencian claramente de las subvenciones impuestas por norma de rango legal, también de concesión directa. Ello tiene transcendencia, pues tal y como se ha analizado en este trabajo, la Ley de Presupuestos a diferencia de las restantes leyes ordinarias, tiene especificidades en cuanto a su procedimiento de elaboración, contenido y vigencia.

³² La redacción actual de este precepto de carácter básico según la disposición final primera de esta Ley, trae causa en la disposición final décima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. A propósito de esta modificación cabe señalar que no debería de haberse producido por esta vía, pues es regulación sustantiva que tal y como hemos señalado no debería haber tenido cabida en una Ley de Presupuestos. Así la STC 152/2014, de 25 de septiembre, declaró inconstitucional por este motivo la disposición final octava de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011, por la que se modifica la LGS.

Una cuestión adicional que se plantea Pascual García³³ es la posibilidad de que la Ley de Presupuestos Generales vulnere el principio constitucional de igualdad consagrado en el art. 14 de la CE e a través del mecanismo de la asignación nominativa.

En este sentido, el TC resume su doctrina en la ST de 6 de mayo de 1993: «De conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, el principio constitucional de igualdad exige, en primer lugar, que las singularizaciones y diferenciaciones normativas respondan a un fin constitucionalmente válido para la singularización misma; en segundo lugar, requiere que exista coherencia entre las medidas adoptadas y el fin perseguido y, especialmente, que la delimitación concreta del grupo o categoría así diferenciada se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por fin, que las medidas concretas o, mejor, sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al referido fin.»³⁴

En otro orden de cosas, supone para la Administración concedente una obligación impuesta por parte del Parlamento, que las ha consignado específicamente en los Presupuestos con una cuantía determinada y para un beneficiario concreto. En este sentido, la STS de 25 de febrero de 2015 señala que:

«Por otra parte, con arreglo a lo dispuesto en el art. 22.2 de dicha Ley, las subvenciones previstas nominativamente en las leyes de presupuestos deben ser objeto de concesión directa a los beneficiarios nominativamente designados en la Ley, sin que la Administración pueda prescindir de tal previsión».

Esta cuestión tiene trascendencia jurídica, pues es la Ley de Presupuestos Generales, la que si consignara una subvención nominativa que vulnerara el art. 14 de la CE (posibilidad ésta proscrita por el propio TC tal y como hemos puesto de manifiesto), adolecería de un vicio de inconstitucionalidad depurable a través de recurso de inconstitucionalidad o de cuestión de inconstitucionalidad, si se recurriese la posterior concesión de las mismas. Sin esa previa estimación, no podríamos censurar los actos de la Administración

³³ PASCUAL GARCÍA, J. «Los créditos con asignación nominativa» en *Régimen Jurídico de las subvenciones públicas*, op. cit., pág. 269.

³⁴ Sentencia del TC 158/1993, de 6 de mayo, F J 2.

que posteriormente las concedieran pues resultaría totalmente conformes a dichas leyes.

En esta línea, la STS de 10 de febrero de 2016, añade en el FJ 5:

«En virtud de lo establecido en los artículos 22 y 23 de la Ley General Presupuestaria, la Administración General del Estado no se encuentra investida de la prerrogativa de extinguir a su solo criterio sus obligaciones constituidas voluntariamente por el Congreso de los Diputados frente a terceros, simplemente, no dando cumplimiento a sus obligaciones dentro del ejercicio presupuestario correspondiente y dejando transcurrir dicho ejercicio para que aplique inexorablemente el artículo 49.2 de la Ley General Presupuestaria.(...) Cabe añadir, como acogíamos en la sentencia de 23 de octubre de 2015 que "Existía Convenio sobre siendo ello así la Administración demandada había asumido una obligación concreta y bien definida de abono en el año 2011 a la actora de la cantidad de 3.000.000 € como parte de la subvención nominativa concedida, cuya obligación nació con la celebración del convenio y además era exigible al disponer de la correspondiente consignación presupuestaria de tal modo que es de concluir que en el caso la inactividad de la Administración demandada denunciada por la actora ha supuesto el incumplimiento de la concreta prestación (3.000.000 €) a abonar en 2011 mediante pago anticipado a que se había comprometido a través del referido Convenio, de donde que el cauce elegido por la demandante para acceder a esta vía judicial, el regulado en el artículo 29.1 de la LJ , se acertado, habiendo dicha parte cumplido los trámites previsto en meridado precepto».

Respecto a la forma de concesión de estas subvenciones el art 28.1 de la LGS añade que:

«La resolución de concesión y, en su caso, los convenios a través de los cuales se canalicen estas subvenciones establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

Los convenios serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, o en los de las corporaciones locales, sin perjuicio de lo que a este respecto establezca su normativa reguladora».

Por su parte, el RGLS regula con carácter básico al amparo de la disposición final segunda de la LGS, el procedimiento para tramitar la concesión de las mismas en el art. 65.

El primer párrafo exige, en coherencia con la redacción originaria del art. 22.1.a) de la LGS, que no sólo el beneficiario y la dotación figuren expresamente en el estado de gastos del Presupuesto sino también el objeto de la subvención, en concordancia con la redacción anterior del art. 22.2.a) de la LGS. Actualmente este precepto permite, tal y como hemos indicado, que el objeto figure en el Convenio de colaboración o en la Resolución de concesión.

Por su parte, el art. 65.2 RGLS fija el régimen jurídico de estas subvenciones al detallar que «en defecto de normativa específica que regule su concesión, será de aplicación lo previsto en la Ley General de Subvenciones y en este Reglamento, salvo en lo que en una y otro afecte a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia».

Y es el apartado 3 del propio art. 65 RGLS el que regula el procedimiento para su concesión, preceptuando que «se iniciará de oficio por el centro gestor del crédito presupuestario al que se imputa la subvención, o a instancia del interesado, y terminará con la resolución de concesión o el convenio. Teniendo el acto de concesión o el convenio el carácter de bases reguladoras de la concesión a los efectos de lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones».

En cuanto al contenido mínimo de la resolución o del convenio para canalizar las subvenciones nominativas, dispone el citado art. 65 RGLS:

- a) Determinación del objeto de la subvención y de sus beneficiarios, de acuerdo con la asignación presupuestaria.
- b) Crédito presupuestario al que se imputa el gasto y cuantía de la subvención, individualizada, en su caso, para cada beneficiario si fuesen varios.
- c) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

- d) Plazos y modos de pago de la subvención, posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios.
- e) Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

3.2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS SUBVENCIONES NOMINATIVAS

Analizada la normativa básica sobre subvenciones nominativas, nos adentramos ahora en la del Principado de Asturias. Así, el Decreto 71/1992, de 29 de octubre, por el que se regula el Régimen General de Concesión de Subvenciones en el Principado de Asturias, se refiere a las subvenciones nominativas en el art. 6.1 que dispone que «Las subvenciones y ayudas nominativas e individualizadas que aparezcan consignadas en los Presupuestos Generales del Principado, se harán efectivas en sus propios términos por los órganos a los que corresponde la ejecución de la sección del Presupuesto en que se hallaren consignadas».

En la citada norma se contemplan privilegios para esta modalidad directa de concesión de subvenciones, en particular:

- Los perceptores de subvenciones nominativas podrán ser exonerados por la Consejería de Hacienda de la obligación formal de acreditación con carácter previo al cobro de las mismas que se encuentran al corriente de sus obligaciones tributarias y de la seguridad social³⁵.
- Se podrá establecer el pago de uno o varios anticipos exigiéndose al beneficiario, en los términos supuestos y condiciones que se determinen por la Consejería de Hacienda, la prestación de garantía suficiente en favor de los intereses públicos³⁶.

³⁵ Vid. art. 10.3 h) del Decreto 71/1992.

³⁶ Vid. art. 12.2 del Decreto 71/1992.

- Posibilidad de exonerar de la referida prestación de garantías a los beneficiarios de subvenciones y ayudas nominativas que aparezcan consignadas en los Presupuestos Generales del Principado³⁷.

Sin embargo, quizá el privilegio de mayor importancia es que este tipo de subvenciones están exenta de fiscalización previa. La razón pudiera estar relacionada con lo dicho anteriormente, y es que en esta modalidad de subvención la Administración concedente tiene escaso margen de maniobra, siendo una mera ejecutora de la voluntad del legislador presupuestario.

Esta solución de no someter a la fiscalización previa las subvenciones con asignación nominativa, ya está prevista en el art. 151.e) de la LGP para el ámbito estatal. Mientras que en el Principado de Asturias encuentra acomodo normativo en el art. 56.3 del TREPPA que, regulador de la función interventora dispone que, por vía reglamentaria, podrán ser excluidas de intervención previa las subvenciones nominativas. Es el Decreto 70/2004, de 10 de septiembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General del Principado de Asturias, señalándose en el art. 8.d) que las subvenciones nominativas no están sometidas a intervención previa.

En consecuencia, ni su concesión ni su posterior pago son objeto de fiscalización. No obstante, es habitual que en los planes anuales de auditorías se contemple el control financiero de subvenciones nominativas. En la práctica consiste en una auditoría de cumplimiento de la normativa en materia de subvenciones de una muestra de justificaciones de subvenciones nominativas otorgadas por la Administración del Principado y sus organismos autónomos.³⁸

Respecto a la fiscalización previa de las subvenciones nominativas, dicta la STS de 10 de febrero de 2016: «Por ello, porque partimos de subvenciones cuyo objeto, dotación presupuestaria y beneficiario aparecen

³⁷ Podrá dictarse esta autorización por Resolución de la Consejería competente, tal y como dispone el art. 6 f) de la Resolución de 11 de febrero de 2000, de la Consejería de Hacienda, por la que se regula el régimen de garantías para el abono anticipado de subvenciones tras la modificación operada por la Resolución de 30 de julio de 2001.

³⁸ El Plan anual de auditorías del Principado de Asturias para el ejercicio 2020, fue aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2020, de la Consejería de Hacienda (BOPA 14-2-2020).

determinados expresamente en los gastos del presupuesto, y por tanto que ya han visto aprobado el gasto con la aprobación de los presupuestos, es por lo que la fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto, o acuerden movimientos de fondos y valores, está excluida en las subvenciones con asignación nominativa (art. 151.e) de la LGP 47/2003) y en este caso, el de las subvenciones nominativas, la función interventora queda limitada a la intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión, la intervención formal de la ordenación del pago y la intervención material del pago (art. 150.2 b) c) y d) de la LGP 47/2003)».

Por otro lado, el legislador estatal a diferencia del asturiano, también regula ciertas limitaciones presupuestarias a la gestión de este tipo de subvenciones. Así podemos referirnos a las siguientes:

- No podrán adquirirse compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros cuando se trate de la concesión de subvenciones a las que resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 22.2.a) de la LGS (Art. 47.5 de la LGP).
- En ningún caso las transferencias podrán crear créditos destinados a subvenciones nominativas o aumentar los ya existentes, salvo que sean conformes con lo dispuesto en la LGS o se trate de subvenciones o aportaciones a otros entes del sector público. (Art 52.3 de la LGP). En este sentido la LGS no establece excepción alguna que haga quebrar la citada previsión.

En resumen, son unas subvenciones intrínsecamente presupuestarias, por ello su carácter anual y la imposibilidad de que puedan alterarse a lo largo del ejercicio por la Administración vía modificación presupuestaria. Dicho de otro modo, nacen y mueren con el presupuesto. En consecuencia, sin presupuesto aprobado, estas subvenciones no pueden concederse porque no forman parte del contenido prorrogable de la Ley de presupuestos del ejercicio anterior y por la misma razón a 31 de diciembre la Administración debe haberlas concedido y pagado, en sus propios términos.

Ahondando en estas limitaciones, entendemos que a falta de previsión normativa al respecto las subvenciones nominativas tampoco podrían crearse *ex novo* por ningún otro instrumento jurídico que no sea la Ley General de Presupuestos. Ni siquiera tratándose de una norma de carácter presupuestario como pueda ser una Ley de crédito extraordinario. Incluso, una vez creadas por la Ley de Presupuestos, su cuantía tampoco podría reducirse durante el ejercicio, ya no sólo a través de transferencia de crédito, que es la única prohibida expresamente por el legislador presupuestario, sino tampoco mediante cualquiera de las modificaciones presupuestaria previstas legalmente.

Posición contraria a la nuestra es la expresada por Pascual García, para quien: «Por el contrario, no existe impedimento legal a que se disminuya un crédito para subvenciones con asignación nominativa, para incrementar otro distinto siempre que se respeten las restricciones legales a las transferencias de crédito que impone el art. 52 de la LGP, pues el crédito nominativo (...) no implica una obligación de gastar sino un límite al gasto. Coherentemente con este criterio la reducción de estos créditos mediante transferencia está vedada por la LGP a los Ministerios pero no al Ministerio de Hacienda (art. 63.1.a de la LGP). (...) Por último cabe plantearse una cuestión que, por extraño que parezca, no aborda la LGP: si las restricciones para dotar o incrementar créditos nominativos vía transferencias son extensibles a las demás figuras de modificación presupuestaria. (...) A crear o incrementar un crédito nominativo vía crédito extraordinario, suplemento de crédito, generación o incorporación, si la modificación se hace en virtud de norma de rango legal nada cabe que objetar, pero las facultades administrativas de modificación no habilitan para hacerlo, pues supondría vulnerar los principios que rigen la concesión de la subvención. Un caso singular sería el de la ampliación de un crédito nominativo. En tanto el carácter ampliable ha de venir conferido por una Ley no existirá obstáculo para que la Administración lo amplíe.»³⁹

Este autor también considera que «puesto que como la cuantía exacta no cabe conocer en el momento de aprobar el presupuesto, tendrán un límite

³⁹ PASCUAL GARCÍA, J. *Régimen Jurídico de las subvenciones públicas*, op. cit., págs. 255-256.

máximo en la partida presupuestaria, pero no un mínimo, pues en ningún caso sería lícito transferir una cantidad superior a la que se precisa. Por tanto, de la legislación presupuestaria no podrá extraerse la conclusión de que exista una obligación de gastar la totalidad.»⁴⁰

No compartimos esta conclusión puesto que, en coherencia con lo ya señalado, la Administración no tiene margen para conceder un importe diferente respecto del consignado nominativamente, al ser un mandato parlamentario que no es posible sortear. Cuestión distinta es la relativa al pago, y en este sentido está claro que si la justificación no alcanza el importe concedido no se pagará en su totalidad y en el supuesto de que se hubiere abonado íntegra de manera anticipada, procedería entonces la revocación parcial y el reintegro de acuerdo con el art. 37 de la LGS.

En definitiva, estamos ante una modalidad subvencional intrínsecamente ligada a la Ley de Presupuestos, por lo que podríamos concluir que sin ella las subvenciones nominativas no pueden existir, en tanto en cuanto son una modalidad de concesión directa configurada como un procedimiento excepcional en manos del Parlamento en virtud del cual éste puede determinar, como representante de los ciudadanos, la conveniencia de diseñar que determinados créditos se destinen a concretos beneficiarios siempre y cuando no se vulnere el principio de igualdad tal y como hemos señalado.

En consecuencia, en prórroga presupuestaria quebraría la premisa básica para la existencia de las subvenciones nominativas en el ejercicio presupuestario en el que no se aprobó el presupuesto.

3.3. LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES NOMINATIVAS EN EL SUPUESTO DE PRÓRROGA PRESUPUESTARIA

En la práctica es habitual que cuando tiene lugar la prórroga presupuestaria, las Administraciones concedan las subvenciones nominativas consignadas en los presupuestos del ejercicio anterior ya se produzca la prórroga de manera

⁴⁰ Idem, página 268.

automática, o se materialice formalmente a través de una norma (Ley o Reglamento), o por un acto administrativo, tal y como hemos analizado anteriormente. El caso cierto es que siempre que se está ante una prórroga presupuestaria las subvenciones nominativas se entienden prorrogadas.

Así, si consultamos la Base de Datos Nacional de Subvenciones, observamos que en el año 2019 todas las CCAA que prorrogaron sus presupuestos concedieron subvenciones nominativas en ese ejercicio.⁴¹ Si bien es cierto que salvo Castilla León, que tramitó un volumen importante de expedientes de concesión de este tipo de subvenciones, las restantes lo hicieron en escasa medida.

En el Principado de Asturias en los últimos ejercicios en los que tuvo lugar la prórroga presupuestaria, se concedieron todas las subvenciones nominativas presupuestadas en el ejercicio anterior.

En este sentido, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias señaló por primera vez que esta práctica era un incumplimiento muy significativo en el Informe definitivo de fiscalización sobre la Cuenta General del Principado de Asturias, ejercicio económico 2018 aprobado por el Consejo de la Sindicatura de Cuentas en sesión de 19 de diciembre de 2019⁴².

Ha resultado reveladora la Circular 1/2019 de la IGAE, sobre los efectos de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado aprobados para un ejercicio en relación a los créditos integrados en esta última relativos a las subvenciones nominativas. Por su claridad a los efectos que nos interesa, consideramos oportuno su transcripción literal:

«Sentado lo anterior, respecto de la tercera nota característica anteriormente enunciada, existen no obstante ciertos límites que afectan al presupuesto prorrogado. Así, los relativos a los créditos presupuestarios: (a) se prorrogan los créditos iniciales, sin tener en cuenta las modificaciones efectuadas durante el ejercicio; y (b) se excluyen de la prórroga los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén

⁴¹ https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/concesiones_Febrero_de_2020. En el caso del País Vasco, no ha sido posible consultar esta información ni en la BDNS ni en el portal de Transparencia de la CCAA no disponiendo de datos de subvenciones nominativas concedidas con carácter general por la CCAA, sólo por Diputaciones y otros órganos.

⁴² <http://www.sindicastur.es/upload/informes/IDCGPA18100.pdf> (página 19)

financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio».

La respuesta a la cuestión suscitada, esto es, si determinados créditos que figuran en los estados de gastos del presupuesto prorrogado pueden mantener el carácter de subvenciones nominativas que tenían en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio anterior, vendrá determinada por la naturaleza y finalidad de las subvenciones nominativas y su relación con las características y límites de la prórroga antes expuestos.

Las consideraciones que se realizan a continuación se limitan a los créditos que puedan calificarse como subvenciones nominativas de acuerdo con los criterios analizados en la Circular 6/2013, de 9 de mayo, de esta Intervención General, sobre aspectos relativos al régimen de control de determinadas aportaciones dinerarias imputables a los capítulos 4 y 7 de los Presupuestos Generales del Estado.

Llegados a este punto, es preciso recordar la definición legal recogida en el artículo 22.2 a) de la LGS, según el cual, «se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto. El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario».

Del tenor literal del precepto transcrito se desprende que la concesión de una subvención nominativa supone la aplicación o empleo de un crédito presupuestario aprobado específicamente en un ejercicio presupuestario para un beneficiario concreto, por una cuantía máxima a conceder y cuyo objeto que ha de ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito, deberá estar determinado en el instrumento jurídico en el que se formalizó la concesión. Asimismo, les son igualmente aplicables las limitaciones cualitativa, cuantitativa y temporal que se predicen de los demás créditos presupuestarios.

De las referidas limitaciones y por lo que se refiere a la cuestión objeto de análisis, merece especial atención el límite temporal derivado de la vigencia anual de los Presupuestos y que, como ya indicó en informe de esta Intervención General de 24 de mayo de 2007, impide que dichos créditos presten cobertura a gastos de duración superior al ejercicio presupuestario para el que fueron aprobados, habida cuenta que la temporalidad de los créditos implica, de una parte, que «con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el propio ejercicio presupuestario» (en el mismo sentido, el art. 26.1 RD 500/1990, sin perjuicio de las salvedades establecidas en el apartado 2 del citado artículo); y, de otra, que «los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectos al cumplimiento de las obligaciones ya reconocidas, quedaran anulados de pleno derecho» (en la Administración local, el art. 92 RD 500/1990, sin perjuicio de las posibles incorporaciones de crédito al ejercicio siguiente que se acuerden conforme a los artículos 47 y 48 RD 500/1990)».

De acuerdo con lo señalado por la IGAE en el citado informe, indica Calvo del Castillo: «los créditos de Presupuestos que aún no están aprobados no gozan de los beneficios de la «nominatividad», por lo que si se trata de subvenciones a las que resulte de aplicación la LGS, su concesión directa debería ampararse en otro de los supuestos previstos en el apartado 2 del artículo 22 de la LGS»⁴³. Y añade el citado autor:

«De un análisis comparado entre las reglas de temporalidad de los créditos y los límites de las subvenciones nominativas, recogidas en los preceptos citados, unido al carácter automático de la prórroga que permite que opere sin la manifestación expresa de las Cortes Generales (del Pleno, aplicándolo al ámbito local), se desprende que no pueden mantener el carácter de subvenciones nominativas que tenían en los Presupuestos del ejercicio anterior los créditos que figuren en el presupuesto prorrogado correspondientes a subvenciones con asignación nominativa, ya que la habilitación legal para la concesión directa de estas ayudas amparada en

⁴³ CALVO DEL CASTILLO, V J. «Los gastos de tramitación anticipada, los plurianuales y el principio de devengo» en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 4, 2020, página 10.

la ley anual de presupuestos se agota en el ejercicio presupuestario para el que fueron aprobados por las Cortes Generales (el Pleno, en las entidades locales).

En consecuencia, cabe concluir que todos aquellos créditos que figuren en los estados de gastos del presupuesto prorrogado relativos a subvenciones con asignación nominativa, que habilitaron la concesión directa de las citadas subvenciones en el ejercicio anterior pierden los beneficios de la "nominatividad" en el presupuesto prorrogado y en el caso de estar ante subvenciones a las que resulte de aplicación la LGS, su concesión directa tendría que ampararse en otro de los supuestos previstos en el apartado 2 del artículo 22 de la LGS, distinto del epígrafe a)»⁴⁴.

A la vista de la citada Circular, el Gobierno de Aragón, en prórroga presupuestaria durante el ejercicio 2019, optó por la vía del Decreto-Ley para poder conceder las subvenciones nominativas que figuraban en la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón⁴⁵.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Decreto-Ley 10/2019, de 5 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se autoriza la tramitación, por el procedimiento de concesión directa, de determinadas subvenciones que tenían carácter nominativo en el Presupuesto de 2018, prorrogado para el año 2019.

Art. 1. *Objeto.*

Este Decreto-Ley tiene por objeto autorizar la tramitación de las subvenciones que se recogen en el anexo que se incorpora a esta norma, por el procedimiento de concesión directa previsto en el artículo 27 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.

Art. 2. *Procedimiento de concesión.*

Las subvenciones recogidas en el anexo que se incorpora a este Decreto-Ley están exentas del trámite de fiscalización previa y se tramitarán en los mismos términos previstos para el procedimiento de concesión directa regulado para las subvenciones nominativas, en el artículo 26 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.

Art. 3. *Plazos de tramitación.*

1. Las subvenciones contenidas en el anexo que incorpora este Decreto-Ley podrán financiar proyectos y actuaciones realizados desde el 1 de enero de 2019.

2. Los actos de concesión de las subvenciones contenidas en el anexo que incorpora este Decreto-Ley se dictarán a partir de su entrada en vigor y se notificarán con el plazo suficiente para que los documentos de reconocimiento de la obligación se contabilicen en el presupuesto del ejercicio 2019.

Este instrumento jurídico empleado por Aragón, entendemos que no es muy recomendable, pues convierte de hecho y de derecho en nominativas a unas subvenciones que no han sido consignadas en los presupuestos. Y, además, lo hace por la vía del Decreto-Ley, un instrumento en manos del Gobierno para supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, que no convergen en la situación objeto de análisis.

En cualquier caso, esta solución no podría ser empleada por el Principado de Asturias en cuanto que su Estatuto de Autonomía no contempla la técnica legislativa del Decreto-Ley.

No obstante, el Principado de Asturias, tendría otras alternativas para financiar las actividades de utilidad pública o interés social que se fomentan tradicionalmente a través de las subvenciones nominativas en aquellos años en que a 1 de enero no se hubiera aprobado el presupuesto y que por tanto no cabría conceder este tipo de subvenciones tal y como hemos señalado.

En este sentido, en primer lugar, nos encontramos con la propia aprobación del presupuesto con inclusión de las subvenciones nominativas. Tal y como hemos indicado la prórroga es transitoria por lo que la negociación del presupuesto y su posterior aprobación con inclusión de las subvenciones nominativas que figuraran en el proyecto de Ley es perfectamente posible. En este sentido, observamos que el Principado de Asturias es de las pocas CCAA en las que cuando opera la prórroga al inicio del ejercicio ya no se continúa con la tramitación presupuestaria de manera extemporánea.

En segundo lugar, se ha observado que en muchas ocasiones los beneficiarios de las subvenciones nominativas son algunas Entidades Locales, en concreto ayuntamientos, pero no los 78 que existen en Asturias sino sólo algunos de ellos y el objeto de las mismas es financiar determinadas actividades que en ocasiones son de competencia compartida entre la CCAA y los Ayuntamientos, o incluso exclusivamente autonómica. Es por ello que podemos concluir que no estamos verdaderamente, ante una técnica de fomento sino de cooperación interadministrativa, por lo que la figura más adecuada sería la del convenio administrativo, cuyo marco legal y tipología se regulan en los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En este sentido, también sería factible estudiar su financiación a través de otras vías, que no necesariamente deban

ser las de los capítulos IV y VII de transferencias corrientes y de capital respectivamente, propias de las encomiendas de gestión o transferencias verticales, sino en particular a través del capítulo II relativo a gastos corrientes.

Una tercera opción sería la de, modificar el presupuesto prorrogado, para la creación de créditos innominados con los que acudir al procedimiento de concurrencia competitiva, que es el procedimiento ordinario, respetando los principios de publicidad y concurrencia. Ciertamente no encajaría esta opción para todos los casos, pero sí al menos para los créditos nominativos destinados a la ejecución de políticas públicas transversales facilitando, además, la participación de todos los posibles beneficiarios en condiciones de igualdad y, por ende, la realización de las citadas políticas en todo el territorio.

En cuarto lugar, y como variante del procedimiento anterior, se podría acudir al artículo 55.1 del RGLS, que prevé la posibilidad de convocatoria pública de subvenciones a las que puedan concurrir todos los solicitantes que lo deseen de manera que sean beneficiarios todos aquellos que cumplan con los requisitos estipulados en su normativa reguladora sin que haya competición entre ellos y, en consecuencia, ausencia de comparación entre sus solicitudes. Es el denominado, en la normativa de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Madrid, procedimiento de concesión en régimen de concurrencia no competitiva⁴⁶.

Y ya como quinta y última posibilidad, cabría a nuestro entender la concesión directa por que concurren alguno de los otros dos supuestos tasados por la LGS, junto con las subvenciones previstas nominativamente.. En primer lugar, a través de una norma de rango legal aprobada a tales efectos (art. 22.2.b de la LGS); no obstante, queremos recordar nuestro frontal rechazo a los términos ya analizados de la Comunidad de Aragón, puesto que esta modalidad subvencional no goza de los privilegios ni tampoco de las limitaciones que hemos estudiado para las subvenciones nominativas. En segundo lugar, si concurren razones excepcionales tales como de interés

⁴⁶ Art. 13 del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía y art. 2.e del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo Parcial de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en materia de bases reguladoras de las mismas.

público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. (art. 22.2.c de la LGS) cabría la concesión previo acuerdo del Consejo de Gobierno autorizándola, siendo preceptivo incorporar al expediente informe acreditativo de tales extremos emitido por el centro gestor correspondiente de acuerdo con el art. 6.3 del Decreto 71/1992, de 29 de octubre, por el que se regula el régimen general de concesión de subvenciones en el Principado de Asturias.⁴⁷

⁴⁷ La redacción del apartado 3 del art. 6º se ha modificado por e Decreto 14/2000, de 10 de febrero.

CONCLUSIONES

Las leyes de presupuestos en tanto que tienen una función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 de la CE desdoblada de la genérica potestad legislativa del Parlamento (art. 66.2 CE), pues son vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, se configuran como leyes especiales por su vigencia temporal, por su contenido, pero también por su procedimiento de aprobación.

La prórroga presupuestaria, opera de manera automática, es transitoria, tiene lugar de manera excepcional y es de alcance limitado, para garantizar el funcionamiento regular y ordinario de los servicios esenciales en cuyo concepto examinado anteriormente, no entendemos incluidas a las subvenciones nominativas pues no son servicios esenciales sino una técnica de fomento de concesión directa prevista de manera excepcional por el legislador que no cabría sino hay presupuesto aprobado por el parlamento.

Las subvenciones nominativas se conceden directamente al amparo de la LGS como una excepción al procedimiento ordinario de concesión que es el de concurrencia pública, porque figuran en los presupuestos generales aprobados por ley, con una dotación presupuestaria y un beneficiario determinados, y no por ello pudiendo vulnerar los restantes principios generales rectores de la gestión de subvenciones.

La configuración de estos créditos presupuestarios como nominativos es materia sometida a reserva de la ley de Presupuestos, formando parte por ello del contenido esencial o necesario de las leyes presupuestarias, lo que se traduce en que no cabría, su creación o modificación por otra ley ordinaria que no fuera la de Presupuestos aunque tuviera contenido presupuestario y por supuesto tampoco por una norma reglamentaria.

De igual modo, hay que entender que las subvenciones nominativas, en cuanto modalidad de gasto público que no puede tener carácter plurianual por estar irremediabilmente unida al ejercicio presupuestario anual no podrían ser prorrogadas.

Las subvenciones nominativas son, en definitiva, un instrumento netamente presupuestario, nacen y mueren irremediabilmente vinculadas al

presupuesto, por lo que no podrán concederse si éste no ha sido aprobado, de la misma manera que expiran con el mismo a 31 de diciembre.

Consecuentemente, si las subvenciones nominativas no se pueden prorrogar, su concesión y su posterior pago adolecerían de un vicio de nulidad plena o absoluta pues la administración carecería de la habilitación necesaria del Parlamento para ello, esto es, la Ley de Presupuestos Generales. Este supuesto sería encuadrable en el apartado f del art. 47.1 de la LPACAP, que califica como actos nulos de pleno derecho a los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

En los mismos términos, entendemos que si la prórroga se articulara por norma legal a pesar de su automaticidad, adolecerían de vicio de inconstitucionalidad por vulnerar el art. 134 de la CE que consagra los principios de unidad y universalidad del presupuesto, pues las subvenciones nominativas son contenido exclusivo de la Ley de Presupuestos Generales, por lo que ninguna otra ley puede preverlas. Si se hubiera optado por norma reglamentaria, sería nula de pleno derecho por vulnerar el principio de reserva de ley en virtud del 47.2 de la LPACAP que establece: «También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.»

Idéntica conclusión extraemos para la articulación de la prórroga a través de acto administrativo en consideración del art. 47.1.f) de la mencionada Ley reproducido anteriormente.

No obstante lo anterior, hay que tener presente el art. 39.1.de la LPACAP que indica que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa. En consecuencia, la Resolución por la que se conceda la subvención nominativa en prórroga presupuestaria será válida en tanto en cuanto su nulidad no se declarada judicial o administrativamente.

Por tanto, sólo en el supuesto de que hubiera prosperado un recurso administrativo o contencioso-administrativo o se hubiera tramitado una revisión de oficio, el beneficiario debería de acuerdo con el art. 36.4 de la LGS, devolver las cantidades percibidas, sin perjuicio de su derecho a exigir a la Administración y a sus autoridades las responsabilidades a que hubiere lugar al amparo del art. 13.f) de la LPACAP, en particular la indemnización que entendemos pudiera tener lugar de acuerdo con el art. 91.2 de la norma señalada.

Finalmente, la concesión de una subvención nominativa en prórroga presupuestaria no es una conducta infractora de acuerdo con la LGS por lo que no cabría imponer ninguna de las sanciones previstas en la misma, en concreto, sólo son constitutivas de infracción administrativa las conductas de los beneficiarios, entidades colaboradoras y terceros relacionados con el objeto de la subvención o su justificación según el art. 53 de la LGS.

Como alternativas viables a la financiación de las actividades de utilidad pública o intereses social objeto de subvención nominativa en un proyecto de ley de presupuestos que finalmente no se aprueba y que por ello no puede subvencionarse por esta vía, existe la posibilidad de ser subvencionadas a través de créditos innominados o genéricos que pudieran crearse a través de alguna de las modificaciones presupuestarias existentes y concederse subvenciones por el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva, o excepcionalmente por las otras dos vías de concesión directa que contempla el art. 22.2 de la LGS junto con subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos.

Finalmente señalar que además de las posibilidades que ofrece la propia LGS, y dejando de lado la vía analizada de sufragar los gastos a través de otros capítulos presupuestarios por no tener los mismos naturaleza subvencional, queremos cerrar este trabajo haciendo referencia a la posibilidad de aprobación del Presupuesto de manera tardía, a pesar de haber operado la prórroga del presupuesto del año anterior, como se hace en otras CCAA tal y como hemos estudiado.

BIBLIOGRAFÍA

-CALVO DEL CASTILLO, V.J.: «Los gastos de tramitación anticipada, los plurianuales y el principio de devengo», *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 4.

-ESCRIBANO LÓPEZ, F.: «La Disciplina constitucional de la prórroga presupuestaria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, num.50/1997.

«La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas», *Revista de Auditoría Pública* nº 45/2008.

-GARRIDO FALLA, F.: «El concepto de servicio público en derecho español», *Revista de Administración Pública*, nº 135 septiembre-diciembre 1994.

-JORDANA DE POZAS L.: «Ensayo de una Teoría del Fomento en el Derecho Administrativo» *Revista de Estudios Políticos*, nº 48, 1949.

-MARTÍNEZ LAGO, M. P.: «Prórroga presupuestaria, Seguridad jurídica y Constitución», *Revista Quincena Fiscal*, Aranzadi, num.10/2003.

-ORÓN MORATAL, G.: «El Presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, de la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos», *Revista española de Derecho financiero* num. 144/2009.

-PLAZA Y JABAT, S.: «Sección Doctrina», 1997, Ref. D-109, tomo 2, Editorial La Ley.

-PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen Jurídico de las subvenciones públicas* 6ª edición Estudios jurídicos BOE.

-SESMA SÁNCHEZ, B.: *Las Subvenciones públicas*, Lex Nova.

-VALLE TORRES, J.L.: «La prórroga del presupuesto» *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, nº3, 2006.