

María Méndez MartínezFuncionaria del Cuerpo Superior de Administradores del Principado de Asturias
Letrada de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias**Vanesa Álvarez Álvarez**Secretaria-Interventora de Administración Local
Técnico de Auditoría de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias¹

Las subvenciones nominativas en los presupuestos prorrogados. Problemática y fiscalización

RESUMEN/ABSTRACT:

La imposibilidad de aprobación de la Ley de Presupuestos antes del 1 de enero trae consigo la prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior y, con ello, la disquisición de cuáles son los créditos que pueden ser objeto de prórroga, esto es, cuáles son aquellos que conciernen a gastos que se corresponden a programas y actuaciones que deban terminar en el ejercicio. A su vez, la concesión de una subvención nominativa supone la aplicación de un crédito presupuestario que presenta como peculiaridades que está aprobado específicamente por la propia Ley de Presupuestos para un ejercicio y beneficiario concreto y por una cuantía determinada a conceder, resultándole de aplicación las limitaciones cualitativa, cuantitativa y temporal que se predicen de los demás créditos del presupuesto. La conjunción de la extraordinariedad de las subvenciones nominativas en el contexto de una prórroga presupuestaria, situación también excepcional para aquellos ejercicios en los que al inicio del mismo no se hayan aprobado los presupuestos, nos lleva a formularnos la pregunta de si estas deben ser entendidas dentro del marco de obligaciones que se extinguen con el ejercicio que se cierra y, por tanto, no ser susceptibles de prórroga. A esta cuestión intentaremos dar solución en el presente artículo.

The impossibility to approve the Budget Law before 1st of January implies the automatic extension of the budget of the previous exercise and with it, the disquisition of what are the appropriations that are subject to extension, this is, which are those that relate to expenses linked to programs and actions that shall finish with in the exercise. At the same time, granting a nominative subsidy entails the application of a credit appropriation with the following peculiarities, that is specifically approved for the Budget Law for an exercise and concrete beneficiary and for a determined amount to be given after discounting the qualitative, quantitative and temporary limitations that are declared from the other budget appropriations. The conjunction of the extraordinariness of nominative subsidies in the context to budget extension, also exceptional situation for those exercises in which at the beginning the budget has not.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

PRESUPUESTO, PRÓRROGA, SUBVENCIÓN, NOMINATIVA, LEY DE PRESUPUESTOS
BUDGET, EXTENSION, SUBSIDY, NOMINATIVE, BUDGET LAW

¹ Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad exclusiva de las autoras y no representan necesariamente la posición de la institución para la que trabajan.

I. INTRODUCCIÓN

La falta de aprobación de los presupuestos antes de la fecha constitucionalmente prevista supone que el presupuesto de un ejercicio determinado pasa a regir en el siguiente. Esta situación, advertida como excepcional, está convirtiéndose en frecuente en los últimos años.

Así, en la última década, los Presupuestos Generales del Principado de Asturias se han prorrogado para los ejercicios 2012, 2014, 2016 y 2018, en consecuencia, no es una realidad que le resulte ajena a la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, en cuanto órgano fiscalizador de la Cuenta General de esta comunidad autónoma desde el año 2005. En particular, la pregunta de si las subvenciones nominativas son susceptibles de concederse en los años de prórroga presupuestaria se ha planteado en varias ocasiones. Si bien siempre se defendió que las subvenciones nominativas no podían prorrogarse *per se*, fue en el informe de fiscalización de la Cuenta General del 2018², en el que se señaló como incumplimiento la concesión, en ese ejercicio, de todas las subvenciones consignadas nominativamente en los créditos iniciales del presupuesto del ejercicio 2017, prorrogado para el 2018.

Ahondando en el escenario de las prórrogas, la situación en el Estado y en otras comunidades autónomas no es muy diferente. Así en el año 2019 prorrogaron sus presupuestos el Estado y las comunidades autónomas del País Vasco, Aragón, Cataluña, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía si bien estas dos últimas aprobaron, con posterioridad, sus respectivas Leyes de Presupuestos Generales³. Según datos publicados en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, Cataluña, Castilla-La Mancha y Castilla y León⁴ concedieron subvenciones nominativas en ese ejercicio. Salvo esta última, que tramitó un volumen importante de expedientes de concesión de este tipo de subvenciones, las restantes lo hicieron en escasa medida.

En el caso de Aragón, se observa el empleo de una técnica novedosa: autorizó por Decreto-Ley 10/2019, de 5 de noviembre, la concesión directa de determina-

das subvenciones que tenían carácter nominativo en el Presupuesto de 2018, prorrogado para el año 2019, declarándolas exentas del trámite de fiscalización previa y ordenando su tramitación por el procedimiento de concesión de las subvenciones nominativas.

En el presente ejercicio, se ha producido un incremento de las prórrogas presupuestarias motivado por una mayor fragmentación política tras los últimos comicios, incluida la repetición electoral en el ámbito estatal. Esto, lejos de reforzar el proceso democrático, se traduce no solo en una mayor complejidad aritmética para obtener la mayoría necesaria para aprobar los presupuestos, sino incluso en la dificultad de algunos gobiernos no monocolors para presentar el proyecto de presupuestos a la cámara legislativa.

Así, se prorrogaron nuevamente los Presupuestos Generales del Estado y, en el ámbito autonómico, fueron siete las comunidades autónomas en las que a 1 de enero de 2020 operó la prórroga de los presupuestos anteriores: Madrid, Cataluña, Castilla y León, Extremadura, Murcia, Navarra y La Rioja. En el caso de Castilla y León, serían dos las prórrogas consecutivas, y, en el de Cataluña, el cuarto año en el que se funcionaría con el presupuesto de 2017.

II. LAS PRÓRROGAS PRESUPUESTARIAS AUTONÓMICAS EN EL EJERCICIO 2020. FORMA Y CONTENIDO

La nota común de todas las prórrogas es la renovación de la vigencia de los presupuestos del año anterior. No obstante, de un estudio pormenorizado de las mismas se observa que, a pesar de su configuración constitucional como automática, no existe uniformidad ni en la forma de articularla ni en su contenido.

Centrándonos en este año, el Estado acude a la técnica del Real Decreto Ley, si bien desde el año 2011 para cuestiones claro protagonismo presupuestario. Las peculiaridades en el ámbito autonómico, son las siguientes:

Modalidad de prórroga	Nº CCAA con presupuesto Prorrogado	CCAA
Prórroga automática sin adopción de acuerdo o acto alguno	2	Extremadura y Navarra
Acuerdo de Consejo de Gobierno	1	La Rioja
Orden aprobada por la Consejería competente	1	Murcia
Decreto	3	Madrid, Castilla y León, Cataluña

² 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 2019.

³ Ley 2/2019, de 22 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2019 y Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019.

⁴ En el caso del País Vasco, esta información no ha sido posible consultarla 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.

A fecha de realización de este artículo, cinco de ellas ya había aprobado la Ley de Presupuestos Generales para 2020 (Extremadura, Navarra, La Rioja, Murcia y Cataluña).

Respecto al contenido, si bien en todos los casos se prorrogan de manera genérica los créditos iniciales del ejercicio anterior, en algunos de ellos se realizan ciertas especificaciones:

- En La Rioja, el acuerdo señala determinados criterios que habrán de ser tenidos en cuenta para la prórroga de los gastos y de los ingresos. En el caso de los gastos de los capítulos 2, 4, 6, 7 y 8, no se prorrogarán aquellos créditos destinados a programas o actuaciones que finalizasen en el ejercicio anterior, pero sin detallar cuáles son estos. La misma previsión se contiene en el decreto de prórroga de la Generalidad de Cataluña y de la Comunidad de Madrid, sin concretar tampoco cuáles son o cómo se podrán identificar esas actuaciones ya finalizadas.
- En Castilla y León, además de lo anterior, el decreto de prórroga define qué se entiende por actuación no finalizada en el ejercicio anterior, especificando los documentos que será necesario aportar a los efectos de acreditar la existencia de tal compromiso o justificación de su procedencia.
- La orden de la Región de Murcia, a diferencia de los supuestos anteriores, prevé que durante la vigencia de la prórroga del presupuesto únicamente podrán realizarse aquellos gastos cuya ejecución no pueda demorarse hasta la entrada en vigor de un nuevo presupuesto.

En definitiva, a pesar de que la solución de la prórroga facilita la utilización del presupuesto como vehículo de política económica, la sencillez del artículo 134.4 de la Constitución Española, que será objeto de análisis en el epígrafe siguiente, regulando el derecho aplicable durante el lapso de tiempo que transcurre entre el momento en que cesa la vigencia de la ley anual de presupuestos y la aprobación de la nueva, no da suficiente cuenta de los problemas que se suscitan cuando se produce esa circunstancia.

Uno de ellos es el planteado en este artículo respecto de la prórroga de las subvenciones nominativas, pues si, como estudiaremos más adelante, la concesión de una subvención nominativa supone un procedimiento de concesión exceptuado del procedimiento ordinario de concurrencia competitiva, previsto mediante la consignación de un crédito presupuestario por la ley anual de presupuestos para un beneficiario concreto y la prórro-

ga opera como un mecanismo también excepcional para aquellos casos en los que, iniciado un nuevo ejercicio no se hubiese logrado aprobar la Ley de Presupuestos correspondiente, ¿podríamos entender que las subvenciones nominativas, como gasto concreto autorizado para un ejercicio determinado, no son susceptibles de prórroga?

III. LA REGULACIÓN DE LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA. NOTAS CARACTERÍSTICAS

La prórroga, entendida como mecanismo previsto para evitar que las administraciones dejen de funcionar a pesar de no haberse aprobado el presupuesto, no puede atender nuevas necesidades que no se recogían en los créditos iniciales de los presupuestos que se prorrogaron, pero no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren a lo largo del ejercicio la cuantía y destino del gasto público prorrogado.

A este respecto, el art. 134.4 de la Constitución Española establece que “si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”.

Sobre la base de dicho precepto, la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 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”.

Por su parte, el legislador presupuestario fija, de manera muy tenue, los contornos de la prórroga de manera semejante, pero no idéntica, para el ámbito estatal, autonómico y local, si bien como notas características podemos destacar las siguientes:

Es automática

Se produce automáticamente siempre que el primer día del ejercicio económico correspondiente no se hubiera aprobado un nuevo presupuesto. En consecuencia, no precisa ni norma habilitante ni decisión de órgano alguno para que opere, a pesar de que la concreción práctica es otra, tal y como se ha expuesto anteriormente.

En este sentido, las normas que se hubieren adoptado no podrán introducir variaciones en los créditos iniciales que se pueden prorrogar. En caso contrario, el decreto ley o la ley de medidas urgentes que articulen la prórroga adolecerían de vicio de inconstitucionalidad depurable ante el Tribunal Constitucional, según doctrina reiterada del propio Tribunal (sentencia 3/2003). Si se hubiera optado por norma reglamentaria para articular la prórroga, sería nula 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).

De no ser así, las normas que diseñasen la prórroga no innovarían el ordenamiento jurídico y devendrían entonces en superfluas e innecesarias.

Tiene carácter excepcional

La prórroga presupuestaria se configura constitucionalmente como un mecanismo excepcional. Así la citada sentencia del TC 3/2003 de 16 de enero, en el F J 9 apunta: “(...) 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, 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”.

En este sentido, Escribano López, entiende que “la prórroga afronta las consecuencias indeseables de la inexistencia de Presupuesto”⁵.

Desde un punto de vista político, supone la alteración del principio democrático que inspira la esencia misma del presupuesto en cuanto que el Parlamento no interviene en la fijación de los ingresos y gastos para ese ejercicio.

En consecuencia, si las cuentas no se aprobaron para el ejercicio y no tienen el beneplácito del parlamento, no cabe entenderlas aprobadas igualmente por otras vías normativas aunque sean de naturaleza legal (ley ordinaria o decreto-ley) ya que faltaría el instrumento que la Constitución fija como necesario e indispensable, la Ley de Presupuestos Generales.

No obstante, las prórrogas, tal y como ya avanzamos se están generalizando. Así, entre las causas que las invocan, la más común es la de falta de apoyo parlamentario al proyecto de ley presentado por el Gobierno pero también podemos señalar las siguientes:

- Incumplimiento de los plazos legalmente establecidos para la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos de manera que, si este no se presenta antes de que finalice el año, al parlamento no le dará tiempo a aprobarlo.
- Retirada por el gobierno del proyecto previamente presentado.
- Que el Parlamento esté disuelto por alguna de las causas previstas en la Constitución Española o esté recién constituido como fruto de la celebración de elecciones recientes.
- Que, invocando el principio de prudencia presupuestaria, no se elabore el proyecto de presupuestos y se opte directamente por la prórroga⁶.
- Que, una vez aprobada la Ley de Presupuestos, fuera objeto de un recurso de inconstitucionalidad y se suspendiera su vigencia en tanto se resuelve el mismo. En este supuesto, se entienden automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los 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. (DA 13.2 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).

Transitoria

Opera “hasta la aprobación de los nuevos”. El *dies ad quem* está claramente determinado y no podrá tener lugar de manera indefinida, *sine die*. Por tanto, si no se aprueban los presupuestos a 1 de enero, debe seguir intentándose su aprobación a lo largo del ejercicio.

En este sentido, el art. 107.2 de la Constitución de 1931 establecía que “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”.

⁵ Escribano López, “La Disciplina constitucional de la prórroga presupuestaria” en Revista Española de Derecho Constitucional, num.50/1997.

⁶ 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. En la Exposición de Motivos explica que se utiliza la prórroga presupuestaria debido, principalmente, a la situación de incertidumbre producida por la ausencia de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2020, circunstancia que impide a la Comunidad de Madrid conocer el importe de las entregas a cuenta que el Estado debe efectuar a su favor y que suponen el 77% del presupuesto de ingresos de la administración madrileña. Por ello, se considera más prudente recurrir a la prórroga de la Ley autonómica de Presupuestos Generales de 2019, en lugar de elaborar unas nuevas cuentas, hasta que desaparezcan las incertidumbres señaladas.



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”⁷.

Alcance limitado

Tal como hemos apuntado, no todo el contenido de la Ley de Presupuestos que se prorroga se mantendrá en vigor en el ejercicio siguiente. Tal y como señal Plaza y Jabat⁸, ante la aplicación concreta del conocido principio *cessante ratione legis, cessat lex ipsa*, las normas cesan en su vigencia 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.

Por tanto, por un lado, se prorrogan los créditos iniciales del presupuesto del ejercicio anterior, independientemente de las modificaciones presupuestarias que pudieran haber tenido lugar durante el ejercicio del presupuesto que se prorroga y por otro, según el legislador estatal, “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” (art. 38.2 de la LGP).

A partir de esta limitación legal, también recogida en los ordenamientos autonómicos en términos similares, comienza el debate sobre los gastos que pueden entenderse prorrogados.

Uno de los argumentos que se emplea para defender que los créditos iniciales han de prorrogarse en su totalidad es, parafraseando al Tribunal Constitucional, que la prórroga opera en “bloque” y aunque si bien es cierto que el TC utiliza esa expresión, en la precitada sentencia 3/2003, FJ 9, lo hace para explicar que una vez que opera la prórroga no cabe posteriormente que una ley de contenido presupuestario, distinta de la ley de presupuestos, pueda desplazar solo en parte los créditos prorrogados en lugar de la totalidad de los mismos, por vulnerar no solo los principios de unidad y universalidad presupuestaria sino también el de seguridad jurídica pues tendríamos dos leyes, una prorrogada y otra que, sin ser la de presupuestos, regularía sólo algunas de las secciones presupuestarias. Por tanto, el Tribunal Constitucional no defiende que la prórroga nazca en bloque respecto de todos los créditos prorrogados, sino que cuando expira, exclusivamente pueda hacerlo “en bloque” y precisamente porque se aprobaron los nuevos presupuestos tal como prevé el citado art. 134.4 de la Constitución Española.

Hecha esta precisión, a nivel doctrinal, Escribano López limita la prórroga automática “al funcionamiento regular u ordinario de los servicios públicos⁹, sin restringirlo a los servicios públicos esenciales o fundamentales”.

⁷ 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.

⁸ Plaza y Jabat, S. Sección Doctrina, 1997, Ref. D-109, tomo 2, Editorial La Ley.

⁹ 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.

Estando de acuerdo con este autor, y en aplicación de la legislación citada, serían prorrogables aquellos programas presupuestarios finalistas que no hubieren expirado y los instrumentales y de gestión que fueren de tracto sucesivo. Si tenemos en cuenta la clasificación económica, además de la clasificación por programas o funcional por objetivos, hay que identificar qué gastos son prorrogables y cuáles no. En este sentido, si bien no hay dudas de que se prorrogan con carácter general los gastos corrientes o los de personal, 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.

En este aspecto, según la clásica distinción acuñada por Jordana de Pozas¹⁰ se podría entender que las subvenciones en cuanto medio de fomento económico no están incluidas en la prórroga por no ser servicio público *estricto sensu*.

IV. LA PRÓRROGA DE LA SUBVENCIONES NOMINATIVAS Y SU FISCALIZACIÓN. ALTERNATIVAS PARA LA FINANCIACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS PRORROGADOS

Para el análisis del debate sobre la prórroga de las subvenciones nominativas partimos del concepto mismo de subvención regulado por primera vez en el art. 2 de la Ley General de Subvenciones (LGS), configurándola como toda disposición dineraria realizada por las administraciones públicas a favor de personas jurídicas o físicas siempre que esta se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios y esté sujeta al cumplimiento de un objetivo determinado, proyecto o actividad debiendo el beneficiario cumplir una serie de obligaciones y teniendo por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una actividad pública.

En relación con su concesión, el art. 22.2 de la LGS permite prescindir de la aplicación de los principios generales de publicidad y concurrencia contemplados en el art. 8 de la misma. Así, en el caso de las subvenciones nominativas, el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva se sustituye por el excepcional de concesión directa.

Desde una perspectiva fiscalizadora, como notas características de este tipo de subvenciones destacamos las siguientes:

- Al estar fijadas nominativamente, tanto la dotación presupuestaria como el beneficiario han de estar determinados en el estado de gastos de los presupuestos (art 22.2.a) LGS).
- El objeto deberá precisarse expresamente en el

correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión y tendrá que ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario (art 22.2 a de la LGS).

- El procedimiento de concesión podrá iniciarse bien de oficio o a solicitud del beneficiario (art. 65 RGLS).
- La temporalidad de estos créditos determina el periodo en que ha de aplicarse la subvención, esto es, el año natural. Por ello, no cabe adquirir compromisos de gastos de carácter plurianual con cargo a esta modalidad de créditos (prohibición expresa que se contempla en el art. 47 de la LGP).
- En ningún caso las transferencias podrán crear créditos destinados a subvenciones nominativas o aumentar los ya existentes.(art. 52.3 de la LGP)
- Están exentas de fiscalización previa (artículo 151.e) LGP).

Las subvenciones nominativas son, en definitiva, un instrumento netamente presupuestario, nacen y mueren irremediamente vinculadas al presupuesto, por lo que no podrán concederse si este no ha sido aprobado, y de la misma manera expiran con el mismo a 31 de diciembre.

En consecuencia, entendemos que no pueden crearse *ex novo* por ningún otro instrumento jurídico que no sea la Ley General de Presupuestos, aunque se trate de una norma de rango legal incluso de carácter presupuestario (ley de crédito extraordinario).

Una vez creadas por la Ley de Presupuestos, su cuantía no puede ni incrementarse ni reducirse durante el ejercicio, y la administración deberá concederlas a los beneficiarios nominativamente designados en la Ley de Presupuestos, sin poder prescindir de tal previsión (STS de 25 de febrero de 2015).

Lo expuesto debe interpretarse en consonancia con la Circular 1/2019 dictada por la IGAE el 27 de marzo de 2019, sobre los efectos de la prórroga de los Presupuestos Generales aprobados para un ejercicio en relación a los créditos integrados en este último, y en la que se concluye que todos aquellos créditos que figuren en los estados de gastos del presupuesto prorrogado relativos a subvenciones con asignación nominativa, que habilitaron la concesión de las citadas subvenciones en el ejercicio anterior, pierden los beneficios de la “nominatividad” en el presupuesto prorrogado, de forma que ya no concurre el supuesto de exención de fiscalización previa previsto en el artículo 151 e) de la LGP y, en el

¹⁰ Jordana de Pozas, L. Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho Administrativo. Revista de Estudios Políticos, nº 48, 1949, Pág. 53.

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).

La citada circular trae a colación el Informe de la IGAE de 24 de mayo de 2007, por el que se resuelven cuestiones relacionadas con la tramitación de subvenciones nominativas y en el que se presta especial atención al límite temporal derivado de la vigencia anual de los Presupuestos, que impide que dichos créditos presen cobertura a gastos de duración superior al ejercicio presupuestario para el que fueron aprobados, por lo que “los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectos al cumplimiento de las obligaciones ya reconocidas, quedarán anulados de pleno derecho” (Principio de temporalidad enumerado en el artículo 49 LGP).

Por todo lo anterior, entendemos que estos créditos nominativos “mueren” al final del ejercicio presupuestario, perdiendo el halo de “nominatividad” que les dio el parlamento para ese concreto ejercicio presupuestario, y con ello la posibilidad de volver a nacer *ex novo* sin nueva Ley de presupuestos, con las peculiaridades presupuestarias citadas. Ello unido al hecho de que la prórroga automática solo comprende los créditos que se refieren al funcionamiento regular u ordinario de los servicios públicos, esto es, al núcleo indisponible o esencial del presupuesto, es por lo que se considera que la prolongación mecánica de los presupuestos del año anterior no puede extenderse a los créditos que financien este tipo de subvenciones.

Lo expuesto nos lleva a concluir que no se puede mantenerse el carácter de subvenciones nominativas que tenían en los presupuestos del ejercicio anterior los créditos que figuran en el presupuesto prorrogado correspondientes a las mismas, ya que la habilitación legal para su concesión directa amparada en la ley anual de presupuestos se agota en el ejercicio presupuestario para el que fueron aprobados por el respectivo parlamento u órgano equivalente.

Por tanto, no siendo posible su prórroga, si se precisara mantener las actividades fomentadas, las posibles alternativas de financiación en el ejercicio prorrogado serían las siguientes:

1. Aprobación del nuevo presupuesto con inclusión de las subvenciones nominativas. La prórroga es transitoria por lo que la negociación del nuevo presupuesto y su posterior aprobación con inclusión de las mismas es perfectamente posible, como se ha expuesto en el epígrafe II.

2. De las fiscalizaciones realizadas, se observa la concesión de subvenciones nominativas que se prevén año tras año. En muchos de los casos, estas aportaciones dinerarias no tienen naturaleza subvencional, aunque se justifiquen como tales, sino que constituyen dotaciones presupuestarias para proyectos que deberían de financiarse por otras vías.
3. Algunos de los créditos nominativamente fijados en los presupuestos serían susceptibles de concesión por el procedimiento de concurrencia competitiva, respetando los principios de publicidad y concurrencia. En concreto, los destinados a la ejecución de políticas públicas transversales facilitando, de esta forma, la participación de todos los posibles beneficiarios en condiciones de igualdad y, por ende, la realización de las citadas políticas en todo el territorio.
4. Como una variante del procedimiento anterior, el artículo 55.1 del RGLS 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 andaluza y madrileña¹¹, procedimiento de concesión en régimen de concurrencia no competitiva.
5. Concesión directa de las mismas por haberse impuesto por una norma de rango legal aprobada a tales efectos (art. 22.2.b de la LGS).
6. Concesión directa si se dieran las razones para ser excepcional, esto es, de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. (art. 22.2.c de la LGS).

V. CONCLUSIONES

Las subvenciones nominativas, en cuanto actividad de fomento, no forman parte del contenido presupuestario prorrogable por ser la única modalidad de subvención intrínsecamente ligada a la aprobación de Ley General de Presupuestos. Así, si dicha circunstancia no tiene lugar, estas no pueden ni concederse ni, obviamente, pagarse. En caso contrario, quedaría desvirtuada la característica esencial de las mismas, esto es, la aplicación de un crédito presupuestario previsto específica-

¹¹ 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.

mente por la propia Ley de Presupuestos para un beneficiario concreto y un ejercicio determinado.

No obstante, la actividad que se subvencionaba a través de los créditos nominativos improrrogables podría financiarse en prórroga presupuestaria por alguna de las vías estudiadas.

Consecuentemente, si las subvenciones nominativas no se pueden prorrogar, su concesión y su posterior pago adolecerían de un vicio de nulidad plena pues la administración carecería de la habilitación necesaria del parlamento para ello, esto es, la ley general presupuestaria. Este supuesto sería encuadrable en el art. 47.1 f) de la LPACAP.

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 Constitución, pues las subvenciones nominativas son contenido exclusivo de la Ley General de Presupuestos, por lo que ninguna otra

ley puede preverlas. Si se hubiera optado por norma reglamentaria, esta también sería nula de pleno derecho por vulnerar el principio de reserva de ley (47.2 de la LPAC). Conclusión idéntica extraemos para la articulación de la prórroga a través de acto administrativo (art. 47.1.f) de la mencionada Ley.

De acuerdo con la LGS, la declaración judicial o administrativa de nulidad de la resolución de concesión llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas (art. 36.4), sin perjuicio de las indemnizaciones a favor del beneficiario que pudieran tener lugar. Si bien, no se tipifica como infracción y, en consecuencia, no cabría ninguna de las sanciones previstas en la misma.

En el marco de la auditoría pública, la GPF-OCEX 4320, Guía sobre la importancia relativa en las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad, estaríamos ante un incumplimiento muy significativo que determinaría una opinión negativa.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Alcantarilla Hidalgo, Fernando José (2004). La prórroga automática de las Leyes de Presupuestos. Revista Actualidad Administrativa Nº 20/2004 pp 2433-2441.

Bueno Armijo, Antonio (2017). La concesión directa de subvenciones. Revista de Administración Pública, Nº204 (2017), pp 279-286.

De la Hucha Celador, Fernando (2015). Presupuestos prorrogados y estabilidad presupuestaria. Revista española de Derecho Financiero, Nº 165/2015, pp 161-194.

Escribano López, Francisco (2008). La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Auditoría Pública Nº 45 (2008).pp 49-88

Orón Moratal, Germán (2009). 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 Nº 144/2009, pp 929-952

Martínez Lago, Miguel Ángel (2003). Prórroga presupuestaria, Seguridad Jurídica y Constitución. Revista Quincenal Fiscal Nº 10/2003. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor

Moreno González, Saturnina (2004). STC 3/2003, de 16 de enero: Inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 1/2002, de 23 de enero, del Parlamento Vasco (prórroga presupuestaria, leyes de contenido presupuestario y seguridad jurídica). Revista Crónica Tributaria, Nº 111/2004.ppp 167-171.

Plaza y Jabat, Soledad (1997). La Prórroga de los Presupuestos Generales del Estado. Sección Doctrinal, 1997, Ref. D-109, tomo 2. La Ley.

Sánchez Revenga, Jaime (1997). La prórroga presupuestaria. Economistas Nº 74/1997 pp 214-218.

Valle Torres, José Luis (2006). La prórroga del presupuesto. El Consultor de los Ayuntamientos, Nº3, (2006)