

FECHA EMISIÓN:

27/03/2019

ÓRGANO EMISOR:

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

PUBLICACIÓN:

[Publicacion]

TÍTULO:

Circular 1/2019 de la Intervención General de la Administración del Estado, 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.

TEXTO:

Las prórrogas presupuestarias que se vienen produciendo en los últimos ejercicios continúan suscitando diversas dudas referidas en particular a 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 aprobados en el ejercicio anterior.

En aras de lograr una actuación homogénea en el ejercicio de la función de control, este Centro directivo considera necesario trasladar las siguientes indicaciones.

La institución de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se encuentra regulada en los artículos 134.4 de la Constitución (*“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”*) y 38 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), este último actual sucesor del artículo 56 de Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, y del Real Decreto-Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

El vigente artículo 38 de la LGP dispone: *“1. Si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el «Boletín Oficial del Estado».*

2. 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.

3. La estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse”.

Del precepto transcrito se obtienen las siguientes notas características de una prórroga de los Presupuestos Generales del Estado: (i) su carácter automático y excepcional (opera únicamente en caso de no aprobarse el presupuesto anual correspondiente antes del día 1 de enero); (ii) su vigencia es temporal (hasta la aprobación de los nuevos presupuestos); y (iii) tiene un alcance limitado, como resulta del propio tenor literal del 38.2 de la LGP, al excluirse expresamente de la prórroga *“los créditos destinados a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo”*.

Las dos primeras notas son reconocidas literalmente por la jurisprudencia constitucional. Así, el Tribunal Constitucional (entre otras, en la Sentencia 3/2003, de 16 de enero), tras referirse a la naturaleza temporal de la propia Ley de presupuestos configurada como una habilitación de ingresos y una autorización de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un ejercicio económico que ha de coincidir con el año natural, señala a continuación que *“como se desprende con toda claridad de la Constitución, la autorización en que la Ley de presupuestos generales se materializa tiene naturaleza meramente temporal; esto es, se trata de una autorización que tiene un plazo de vigencia sometida a un límite temporal constitucionalmente determinado, concretamente, el de un año”*. Ahora bien, como la Sentencia de referencia recoge, *“la propia Constitución establece en su artículo 134.4 la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que «la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente», en cuyo caso «se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos»*. En el mismo sentido, el artículo 56.1 LGP (que en la actualidad se corresponde con el 38.2) dispone 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 y publicación de los nuevos en el Boletín Oficial del Estado»*. 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».

Sentado lo anterior, respecto de la tercera nota característica anteriormente enunciada, existen no obstante ciertos límites que afectan al presupuesto prorrogado. Así, la Ley ha precisado algunos aspectos de la prórroga relativos a los créditos presupuestarios: (a) se prorrogan los créditos iniciales, sin tener en cuenta las modificaciones efectuadas durante el ejercicio; (b) se excluyen de la prórroga *“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”*; y (c), en caso de existir reorganizaciones administrativas, la estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará a las mismas.

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 Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones (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 se 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 acuerdo con el artículo 49 de la LGP: de una parte, que *“con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el propio ejercicio presupuestario”*, sin perjuicio de las salvedades establecidas en los apartados 2 y 3 del artículo 34 de la LGP; 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, quedarán anulados de pleno derecho”*, sin perjuicio de las posibles incorporaciones de crédito al ejercicio siguiente que se acuerden conforme al artículo 58 de la LGP. De acuerdo con lo señalado por este Centro en el citado informe, 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.

De un análisis comparado entre las reglas de temporalidad de los créditos recogidas en los preceptos citados de la LGP y el límite previsto en el artículo 38 de la misma LGP, unido al carácter automático de la prórroga que permite que opere sin la manifestación expresa de la voluntad de las Cortes Generales, se desprende que no pueden mantener el carácter de subvenciones nominativas que tenían en los Presupuestos Generales del Estado 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 la ley anual de presupuestos se agota en el ejercicio presupuestario para el que fueron aprobados por las Cortes Generales.

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, 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 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).