

ANÁLISIS Y MEJORA DE LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA

Ana Victoria BURGOS CIVANTOS

*Técnico Superior de Gestión Presupuestaria de la Diputación de Granada
Interventora-Tesorera*

*Trabajo de evaluación presentado para el Diploma de especialización en
Presupuestos y Contabilidad Local*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Contenido:
 - 2.1. Análisis de la prórroga presupuestaria.
 - 2.1.1. Definición.
 - 2.1.2. Legislación aplicable
 - 2.1.3. Contenido del expediente
 - 2.1.4. Prorrogabilidad de los créditos y previsiones iniciales
 - 2.1.5. Ajustes
 - 2.1.6. Reflejo en el sistema contable
 - 2.1.7. Suministro de información.
 - 2.2. Mejora de la prórroga presupuestaria.
 - 2.2.1. Regulación en las Bases de Ejecución del presupuesto.
 - 2.2.2. Elaboración guía de preguntas frecuentes.
 - 2.2.3. Ficha de información áreas gestoras sobre créditos prorrogables.
 - 2.2.4. Calendario en materia presupuestaria.
3. Conclusiones.
4. Referencias bibliográficas.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de esta introducción es presentar el contenido del trabajo de evaluación del Diploma de Especialización en Presupuestos y Contabilidad Local, organizado por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional; centrándose en los motivos de la elección del tema seleccionado y los objetivos que se pretenden alcanzar a través del mismo.

Este trabajo pretende efectuar un previo análisis de la normativa de aplicación en los supuestos de prórroga del presupuesto al ejercicio siguiente, con el objeto de introducir mejoras.

Para la consecución de este resultado se plantean las siguientes herramientas:

- 1 - Regulación de la prórroga en las Bases de Ejecución del Presupuesto
- 2 - Elaboración de una guía de preguntas frecuentes
- 3 - Diseño de ficha de suministro de información de las áreas gestoras
- 4 - Confección de un calendario en materia presupuestaria

Estas actuaciones permitirán el cumplimiento de la normativa vigente, así como dotar a la Corporación de una mayor seguridad jurídica ante la falta de regulación existente que aborde numerosas cuestiones que se plantean ante la necesidad de prorrogar el presupuesto al ejercicio siguiente, una adecuada coordinación entre las áreas gestoras con el área encargada de confeccionar el presupuesto, y un mayor conocimiento y mejora de la planificación de las distintas actuaciones en materia presupuestaria y en concreto sobre la prórroga presupuestaria.

Para ello se propone la regulación a través de las Bases de Ejecución del Presupuesto de los aspectos más controvertidos, fundamentalmente lo relativo a los créditos que se consideran prorrogables.

Por otra parte, se aconseja la elaboración de una guía de preguntas frecuentes que suelen plantearse cuando corresponde la prórroga del presupuesto y se da la situación de convivir con un presupuesto prorrogado, tales como la posibilidad de concertar operaciones de crédito, la prorrogabilidad de las subvenciones nominativas o de concurrencia competitiva, la necesidad de tramitar expediente de prórroga aunque la misma sea automática, las modificaciones de crédito, la utilización de remanentes, la creación de aplicaciones presupuestarias con consignación cero en un presupuesto prorrogado, contratos menores y gastos plurianuales, prórroga del presupuesto durante

ejercicios sucesivos, procedencia del recurso de reposición contra la resolución de prórroga del presupuesto, gastos sin consignación presupuestaria...

Asimismo, se propone con el objeto de mejorar la coordinación entre las distintas áreas intervinientes en la elaboración del presupuesto, dotando de mayor agilidad el proceso de prórroga del mismo, el diseño de una ficha de suministro de información, aportando un modelo para que las áreas gestoras trasladen los créditos prorrogables y no existan dudas al respecto.

Y, por último, se plantea la confección de un calendario en materia presupuestaria para que la Corporación tenga conocimiento de los plazos facilitando la labor de planificación.

Todo ello, con el objeto de agilizar la gestión y proporcionar seguridad jurídica.

2. CONTENIDO

2.1. Análisis de la prórroga presupuestaria

2.1.1. Definición

En virtud del principio presupuestario de anualidad, también denominado de especialidad temporal, cada Presupuesto constituye un cuadro independiente y separado del correspondiente a otro ejercicio económico al desplegar sus efectos durante el ejercicio presupuestario coincidiendo éste con el año natural, y al terminar el año, la vida presupuestaria se extingue para renacer, al inicio del ejercicio siguiente, un nuevo Presupuesto aprobado.

Previene la Ley que, si por cualquier motivo, al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el Presupuesto correspondiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 169.6 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior, con el límite de sus créditos iniciales,

sin perjuicio de las modificaciones que se realicen sobre el presupuesto prorrogado conforme a lo dispuesto en los artículos 177, 178 y 179 de dicho Texto Refundido, y hasta la entrada en vigor del nuevo Presupuesto. La prórroga no afectará a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados teniendo estos la condición de no prorrogables.

La finalidad de este mecanismo es arbitrar medios que permitan el funcionamiento de la entidad habida cuenta de la prohibición de acordar gastos sin crédito presupuestario que les dé cobertura, pero se trata de una situación excepcional.

2.1.2. Legislación aplicable

El artículo 112.5 de la LRBRL establece:

“Si el Presupuesto no fuera aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia del anterior.”

Por su parte el artículo 169.6 del TRLRHL concreta:

“Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen conforme a lo dispuesto en los artículos 177, 178 y 179 de esta ley y hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto. La prórroga no afectará a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados.”

El artículo 21 del RD500/90, nos da la regulación de máximo detalle que sobre el presupuesto prorrogado podemos encontrar en la legislación vigente:

“1. Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el Presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior hasta el límite global de sus créditos iniciales, como máximo.

2. En ningún caso tendrán singularmente la consideración de prorrogables las modificaciones de crédito ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.

3. En caso de que una vez ajustados a la baja los créditos iniciales del Presupuesto anterior en función de lo dispuesto en el párrafo precedente, se obtuviera un margen en relación con el límite global de los créditos iniciales de referencia, se podrán realizar ajustes al alza en los créditos del Presupuesto prorrogado cuando concurren simultáneamente las siguientes circunstancias:

a) Que existan compromisos firmes de gastos a realizar en el ejercicio corriente que correspondan a unas mayores cargas financieras anuales generadas por operaciones de crédito autorizadas en los ejercicios anteriores.

b) Que el margen de los créditos no incorporables, relativo a la dotación de servicios o programas que hayan concluido en el ejercicio inmediato anterior, permita realizar el ajuste correspondiente hasta alcanzar el límite global señalado, aunque sólo se puedan dotar parcialmente los mayores compromisos vinculados al reembolso de las operaciones de crédito correspondientes.

4. Igualmente se podrán acumular en la correspondiente resolución acuerdos sobre la incorporación de remanentes. En este caso, sin consideración del límite referido y siempre que la naturaleza del gasto y la situación del

crédito disponible en el ejercicio finalizado, permitan proceder de acuerdo con lo previsto en los artículos 47 y 48 de este Real Decreto.

En cualquier caso, los ajustes de crédito determinados en los párrafos precedentes deberán ser objeto de imputación a las correspondientes partidas del Presupuesto prorrogado mediante resolución motivada dictada por el Presidente de la Corporación, previo informe del Interventor.

5. En tanto no se apruebe el Presupuesto definitivo, el prorrogado podrá ser objeto de cualquiera de las modificaciones previstas por la Ley.

6. El Presupuesto definitivo se aprobará con efectos de 1 de enero y los créditos en el incluidos tendrán la consideración de créditos iniciales. Las modificaciones y ajustes efectuados sobre el Presupuesto prorrogado se entenderán hechas sobre el Presupuesto definitivo, salvo que el Pleno disponga en el propio acuerdo de aprobación de este último que determinadas modificaciones o ajustes se consideran incluidas en los créditos iniciales, en cuyo caso deberán anularse los mismos.

7. Aprobado el Presupuesto definitivo, deberán efectuarse los ajustes necesarios para dar cobertura, en su caso, a las operaciones efectuadas durante la vigencia del Presupuesto prorrogado.”

2.1.3. Contenido del expediente

En vista de la anterior regulación, parece sencillo, pero si se da el caso de que a 1 de enero no tenemos aprobado el presupuesto para el ejercicio y profundizamos en el tema, nos encontramos con numerosas dificultades, entre ellas el “automatismo”, parece que la legislación anteriormente transcrita apunta a que la prórroga del presupuesto es automática y que por lo tanto no sería preciso dictar Resolución alguna para que la prórroga se produzca. No obstante, a su vez se mencionan una serie de créditos que no son prorrogables, lo que hace imprescindible un análisis y decisión sobre cuáles de los créditos iniciales del ejercicio anterior pueden ser prorrogados.

Por lo tanto, se entiende que dicha decisión corresponde al Presidente de la Entidad, que antes del 1 de enero deberá dictar previo informe de intervención, la Resolución correspondiente acordando los créditos que se prorrogan y los ajustes a la baja que deben efectuarse en los créditos iniciales del ejercicio que estén incursos en alguna de las dos causas detalladas expresamente: los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.

Esta resolución de prórroga deberá referirse a los entes que se integran en el Presupuesto General de la entidad del ejercicio anterior.

2.1.4. Prorrogabilidad de los créditos y previsiones iniciales

Otro de los problemas que surge, es el de determinar las aplicaciones que será prorrogables y las que no. Las limitaciones cuantitativas afectan únicamente a los créditos iniciales y por tanto sólo al estado de gastos.

En este sentido, la Consulta de la IGAE 10/93 relativa a la contabilización de los ajustes a realizar en el ejercicio sobre los créditos del presupuesto inicial anterior con motivo de su prórroga, declara que del artículo 21 del RD500/90, se deduce que el presupuesto prorrogado es el presupuesto del ejercicio anterior menos los ajustes a la baja de los créditos iniciales, prorrogándose la totalidad de las previsiones iniciales, basándose esta interpretación en el carácter limitativo de los créditos del estado de gastos frente al carácter estimativo de las previsiones del estado de ingresos.

Por lo tanto, las dudas se plantean desde la perspectiva de los gastos, siendo la regulación muy genérica y susceptible de interpretaciones diversas, siendo recomendable contemplar en las Bases de Ejecución del Presupuesto los aspectos controvertidos.

El sentido de la institución de prórroga presupuestaria es permitir el funcionamiento de la entidad y, por lo tanto, debería interpretarse que los créditos

susceptibles de ser prorrogados son aquellos créditos que posibiliten el funcionamiento operativo de los servicios, excluyendo todo aquello que no sea habitual, tenga un carácter excepcional o se trate de créditos que se han incluido expresamente en el presupuesto de un año. Generalmente, se ha entendido que tenían carácter de prorrogables las aplicaciones recogidas en los capítulos 1,2,3 y 9, mientras que las recogidas en los capítulos 4,6 y 7 no eran susceptibles de prórroga, no obstante, a la vista de numerosas consultas de El Consultor y Cosital, debería examinarse el contenido de los créditos iniciales, excluir los que estén incursos en los supuestos previstos en la norma (modificaciones de crédito, créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio) y dependiendo de las circunstancias y de la documentación que aporten las distintas áreas intervinientes en la elaboración del presupuesto, admitir la prórroga de los créditos, pudiendo considerarse admisible la prórroga de créditos de los capítulos 4,6 y 7 que se traten de gastos de general y continua realización, debiéndose acreditar por las áreas tal circunstancia.

En el apartado relativo a la mejora de la prórroga presupuestaria se profundizará sobre estos aspectos, mediante la redacción de un artículo de las Bases de Ejecución del Presupuesto.

2.1.5. Ajustes

En la normativa se plantea la posibilidad de efectuar ajustes en los créditos iniciales del estado de gastos tanto a la baja como al alza, si bien en momentos diferenciados. Mientras que los ajustes a la baja deben acordarse en la resolución de prórroga del presupuesto, previo informe de intervención y con anterioridad al 1 de enero; la resolución que contenga los ajustes al alza se dictará una vez entre en vigor el presupuesto prorrogado, una vez finalizado el ejercicio, deberá motivarse, previo informe de intervención y pudiendo acumularse en esta resolución acuerdos sobre la incorporación de remanentes.

El órgano competente para dictar ambas resoluciones es el Presidente.

Ello se desprende de la interpretación de la IGAE en la consulta 10/93 en la que se indica lo siguiente:

“Como quiera que de conformidad con el Art. 21.1 del Real Decreto 500/1990, el Presupuesto prorrogado comienza a regir el 1 de enero, la resolución mediante la cual el Presidente de la Corporación ajuste, en su caso, a la baja los créditos iniciales del Presupuesto anterior para obtener el prorrogado, deberá dictarse con anterioridad a dicha fecha.”

No obstante, añade que, en el caso de los ajustes al alza, la resolución deberá ser posterior, pues dice que la resolución que contenga los ajustes al alza deberá dictarse con posterioridad a 1 de enero, una vez entre en vigor el presupuesto prorrogado:

“El Presupuesto prorrogado puede ser objeto de ajustes al alza: El margen derivado de los ajustes a la baja en los créditos iniciales como consecuencia de incluir dotaciones para programas o servicios que deban concluir en el ejercicio anterior (es decir, el margen derivado de uno sólo de los motivos de ajuste a la baja de los créditos iniciales), permitirá realizar ajustes al alza como máximo por el importe de dicho margen y con la única finalidad de dar, en su caso, la máxima cobertura posible a los compromisos firmes por la mayor carga financiera derivada de operaciones de crédito autorizadas en ejercicios anteriores.”

Dichos ajustes al alza deberán imputarse a las correspondientes partidas mediante resolución motivada dictada por el Presidente de la Corporación, previo informe del Interventor¹.

De los apartados 3.b) y 4 del Art. 21 se deduce que la resolución a que se refiere el párrafo anterior, deberá dictarse con posterioridad a 1 de enero, una vez en vigor el Presupuesto prorrogado. Ambos preceptos hacen referencia a situaciones que sólo pueden apreciarse concluido el ejercicio anterior.

Respecto a los ajustes a la baja el artículo 21.2 del RD 500/1990 señala que:

¹ Art. 21.4 del Real Decreto 500/1990

1. No se prorrogan las modificaciones de crédito ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior.
2. No se prorrogan los créditos financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.

Respecto a los ajustes al alza que pueden realizarse en presupuesto prorrogado, existen limitaciones cualitativa y cuantitativa:

La limitación cualitativa es muy estricta, ya que se permiten exclusivamente para compromisos de gasto por operaciones de crédito autorizadas en ejercicios anteriores, es decir, únicamente se podrán ajustar al alza los créditos iniciales de los capítulos 3 y 9, hasta alcanzar las cantidades necesarias para hacer frente a los gastos financieros y amortizaciones con vencimiento en el nuevo ejercicio.

Y, por otro lado, los ajustes al alza se verán limitados cuantitativamente por el margen generado por los ajustes a la baja, es decir su importe tendrá que ser igual o inferior al de dichos ajustes.

En consecuencia, el presupuesto prorrogado será un presupuesto con mayores previsiones de ingresos que de créditos para gastos, ya que estos serán objeto de ajustes a la baja en los dos supuestos regulados, a excepción de que se realicen los ajustes al alza por igual importe que las bajas acordadas.

2.1.6. Reflejo en el sistema contable

El asiento de apertura del presupuesto de gastos produce efectos en el subsistema de contabilidad financiera, por el método de partida doble.

Se utilizan las cuentas 000, 001, y 003 por el importe total del presupuesto de gastos aprobado (o prorrogado) para el ejercicio.

Por la apertura del presupuesto de gastos y como reflejo de los créditos iniciales

----- X -----
(000) Presupuesto corriente a (001) presupuesto de gastos: créditos iniciales
-----X-----
Por el traspaso de los créditos iniciales a los créditos definitivos:
----- X -----
(001) Presupuesto de gastos: créditos iniciales a (003) Presupuestos de gastos: créditos definitivos
----- X -----

Como justificante de la operación sirve el propio documento del presupuesto de gastos aprobado por el Pleno de la Corporación.

Además, el asiento de apertura del presupuesto de gastos produce efectos en el subsistema de ejecución del presupuesto de gastos, por el método de partida simple, desagregando el importe total del presupuesto de gastos aprobado por aplicaciones presupuestarias, indicando el crédito inicial aprobado para cada una de ellas.

En el caso de prórroga presupuestaria los asientos de apertura del presupuesto señalados se realizarán el 1 de enero por el importe de los créditos iniciales del presupuesto de gastos que se prorroga, ajustado a la baja, en su caso, por el importe de los créditos destinados a los servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con créditos u otros ingresos específicos o afectos que exclusivamente fueran a percibirse en dicho ejercicio según el artículo 21.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril.

Una vez que se haya aprobado definitivamente el presupuesto y haya entrado en vigor² se anularán los créditos prorrogados mediante anotaciones idénticas a las que dieron lugar a su contabilización, pero de signo negativo, y simultáneamente se efectuarán los asientos de apertura del presupuesto aprobado por el importe de sus créditos iniciales.

2.1.7. Suministro de información

Entre las obligaciones anuales de suministro de información contenidas en la Orden HAP/2105/2012, 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

² Con efectos de 1 de enero

Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en lo relativo al presupuesto prorrogado, señala en su artículo 15.3 que habrá que remitir al Ministerio de Hacienda antes del 31 de enero de cada año, si no se hubiera aprobado el Presupuesto, el prorrogado con las modificaciones derivadas de las normas reguladoras de la prórroga, hasta la entrada en vigor del nuevo Presupuesto.

Por lo tanto, a pesar de no estar sujeta la prórroga del presupuesto a la publicidad legalmente prevista para la aprobación del presupuesto anual, ya que cumpliría con el principio de publicidad dictaminado en el artículo 169 del TRLRHL en su año correspondiente, no estando sujeta la entidad ni a publicar el presupuesto prorrogado en el Boletín Oficial de la Provincia, ni a remitir una copia del mismo a la Administración del Estado ni al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma; sí tendrá que remitir la información al Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Y si una vez remitidos los datos del presupuesto prorrogado, se aprueba el presupuesto definitivo, se remitirá el mismo al Ministerio.

2.2. Mejora de la prórroga presupuestaria

Para la mejora de la prórroga presupuestaria se proponen las siguientes herramientas:

Mejorar la prórroga presupuestaria
1. Regular la prórroga en las Bases de Ejecución del Presupuesto
2. Elaborar una guía de preguntas frecuentes
3. Diseñar ficha suministro información áreas gestoras
4. Confeccionar calendario materia presupuestaria

2.2.1. Regulación en las Bases de Ejecución del Presupuesto

Una de las herramientas que se proponen para mejorar la prórroga presupuestaria es el desarrollo normativo, ampliando la regulación de esta institución a través de las

Bases de Ejecución, instrumento esencial de las entidades locales para adaptar la normativa estatal y autonómica a las particularidades y circunstancias de cada una de ellas, siendo de gran utilidad contemplar en ellas los aspectos más controvertidos y así facilitar la gestión del presupuesto.

Así, se propone redactar un artículo relativo a la prórroga presupuestaria, en el que se contengan como mínimo los siguientes aspectos:

ARTÍCULO. PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO

Si llegado el último mes del ejercicio se advierte la imposibilidad de la aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente, se prorrogará el presupuesto del ejercicio anterior, debiendo tramitarse con anterioridad al 1 de enero, expediente de prórroga.

El expediente de prórroga tendrá el contenido que se detalla a continuación:

1.- El 1 de diciembre se remitirán a las distintas áreas de la Corporación instrucciones requiriendo que remitan en el plazo de 10 días ficha (modelo contenido en el anexo de las bases de ejecución del presupuesto) mediante el cual trasladarán de manera motivada al área económica los créditos que se consideran prorrogables para el ejercicio siguiente, debiendo tener en cuenta que en ningún caso tendrán la consideración de prorrogables los siguientes créditos:

- No se prorrogan las modificaciones de crédito ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior.
- No se prorrogan los créditos financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.

2.- Desde el área de economía se analizará la información suministrada por las áreas gestoras y se elaborará informe propuesta.

3.- El expediente se remitirá a la Intervención para que emita su informe.

4.- Se dictará Resolución del Presidente de la Corporación de fecha anterior al 1 de enero aprobando la prórroga del presupuesto y los ajustes a la baja procedentes.

Con el objeto de dotar de un criterio uniforme a las distintas áreas gestoras en el análisis de los créditos susceptibles de prórroga, se seguirán los siguientes criterios:

Dado que el sentido de la institución de prórroga presupuestaria es permitir el funcionamiento de la entidad y, se considera que los créditos susceptibles de ser prorrogados son aquellos créditos que posibiliten el funcionamiento operativo de los servicios, excluyendo todo aquello que no sea habitual, tenga un carácter excepcional o se trate de créditos que se han incluido expresamente en el presupuesto de un año. Deberá examinarse el contenido de los créditos iniciales, excluir los que estén incursos en los supuestos previstos en la norma³ y dependiendo de las circunstancias se propondrán los créditos iniciales prorrogables al ejercicio siguiente, siendo admisible la prórroga de los créditos concernientes a gastos de general y continua realización, debiéndose acreditar por las áreas tal circunstancia.

Los gastos de los capítulos 1 y 2 son prorrogables en función de su situación. Serán prorrogables los créditos vinculados al funcionamiento operativo de los servicios. Los que se financian mediante aportaciones de agentes externos, no deberían ser objeto de prórroga, salvo que la financiación se refiera a programas estables y con continuidad en los sucesivos ejercicios.

Los créditos consignados en los capítulos 3 y 9 son prorrogables. Hay que tener en cuenta el carácter prioritario de la atención a la deuda pública, elevado a norma de carácter constitucional. Los créditos destinados a este fin deberán ajustarse, con el fin de adecuarlos a las obligaciones que tendrán que ser objeto de atención en el ejercicio. Para ello, una vez prorrogado el presupuesto y con posterioridad al 1 de enero, el Presupuesto prorrogado puede ser objeto de ajustes al alza, debiendo iniciarse el

³ Modificaciones de crédito, créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.

expediente en el área de economía, teniendo en cuenta que el margen derivado de los ajustes a la baja en los créditos iniciales como consecuencia de incluir dotaciones para programas o servicios que deban concluir en el ejercicio anterior), permitirá realizar ajustes al alza como máximo por el importe de dicho margen y con la única finalidad de dar, en su caso, la máxima cobertura posible a los compromisos firmes por la mayor carga financiera derivada de operaciones de crédito autorizadas en ejercicios anteriores. La propuesta de ajustes al alza deberá imputarse a las correspondientes partidas mediante resolución motivada dictada por el Presidente de la Corporación, previo informe del Interventor⁴, pudiendo acumularse en esta resolución acuerdos sobre la incorporación de remanentes.

Los créditos consignados en el capítulo 4 y 7 son prorrogables los que se refieren al mantenimiento de los servicios prestados por entidades de ámbito superior al municipio y aquellos que se correspondan con gastos de general y continua realización que se financien con recursos propios. No serán prorrogables las subvenciones nominativas, puesto que debido a su carácter excepcional deben estar referidas únicamente al presupuesto en el que se aprobaron.

Los créditos consignados en el capítulo 6 como regla general no tendrán el carácter de prorrogables, pues en la mayoría de los casos, tienen un destino predeterminado: las inversiones que se recogen en el correspondiente anexo del presupuesto. No obstante, si se trata de créditos consignados sin destino definido en las aplicaciones del capítulo 6, al objeto de disponer de crédito para realizar aportaciones a programas cofinanciados por otras administraciones públicas que puedan surgir durante el ejercicio, y que no pueden ser conocidas en el momento de la elaboración del presupuesto, estos importes sí podrían ser objeto de prórroga, pues se financian con recursos propios y no corresponden estrictamente a programas que hayan de finalizar en el propio ejercicio en el que se consignan; serán también prorrogables cuando se trate de créditos de inversiones no definidos cualitativamente para proyectos concretos y específicos, sino para atenciones genéricas de reposición, mantenimiento o mejoras de

⁴ Art. 21.4 del Real Decreto 500/1990

servicios públicos o del dominio público cuando se trata de Es decir, en general, podríamos atribuir el carácter de prorrogables a las aportaciones municipales previstas en los créditos iniciales del presupuesto, salvo que correspondan a gastos de inversión financiados con recursos que no vayan a percibirse en el nuevo ejercicio. En definitiva, sí se podrán incorporar aquellos créditos del capítulo 6 del estado de gastos que no estén financiados con ingresos específicos, y que contemplen gastos que por su naturaleza no concluyan en un ejercicio específico. Estas circunstancias deberán acreditarse por las áreas gestoras.

Antes del 31 de enero, si no se hubiera aprobado el Presupuesto, la información relativa al presupuesto prorrogado con las modificaciones derivadas de las normas reguladoras de la prórroga, se remitirá al Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Debiendo remitirse el presupuesto definitivo una vez se apruebe.

2.2.2. Elaboración de una guía de preguntas frecuentes

Se elaborará un documento por el área de economía que contenga las dudas planteadas con mayor frecuencia en torno a la prórroga presupuestaria, siendo una herramienta muy útil para agilizar la tramitación y proporcionar mayor seguridad jurídica.

A modo de ejemplo, se responde a una serie de cuestiones que se pueden plantear con motivo de la prórroga del presupuesto:

¿Es posible que un presupuesto se prorrogue durante varios ejercicios?

La prórroga del presupuesto es, una medida transitoria destinada a impedir la paralización de la gestión económica de la corporación. Sin embargo, el escenario político lleva a que, en muchas ocasiones, la situación de prórroga se extienda a todo el ejercicio y, frecuentemente, a más de uno.

En estos casos, el único presupuesto que se puede prorrogar es el que esté aprobado, un presupuesto prorrogado no se puede prorrogar, el presupuesto que se

prorroga es el último presupuesto aprobado y sobre el mismo se harán los ajustes pertinentes. Debe advertirse que la prórroga debe de considerarse un mecanismo excepcional, cuyo espíritu es no paralizar el funcionamiento de la entidad, trabajar con un presupuesto prorrogado limita y dificulta enormemente la gestión económico-financiera.

¿La prórroga del presupuesto debe ser objeto de informe sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?

Si al iniciarse un nuevo ejercicio no se ha aprobado el presupuesto y se prorroga el anterior realizándose ajustes al alza o a la baja sobre los créditos iniciales del mismo, resultará necesario la tramitación del correspondiente expediente de prórroga y deberá ser objeto del informe sobre el cálculo de la estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad financiera, pues la suspensión de las reglas fiscales no implica la suspensión de la aplicación de la LOEPSF, del TRLRHL ni del resto de la normativa que continúa en vigor.

¿Está sujeto el presupuesto prorrogado a los requisitos de publicidad contemplados en la normativa respecto a la aprobación del presupuesto?

La prórroga del presupuesto no está sujeta a la publicidad legalmente prevista para la aprobación del presupuesto anual, ya que cumpliría con el principio de publicidad dictaminado en el artículo 169 del TRLRHL en su año correspondiente, no estando sujeta la entidad ni a publicar el presupuesto prorrogado en el Boletín Oficial de la Provincia, ni a remitir una copia del mismo a la Administración del Estado ni al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma; no obstante, sí tendrá que remitirse la información relativa al presupuesto prorrogado al Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales antes del 31 de enero. Y si una vez remitidos los datos del presupuesto prorrogado, se aprueba el presupuesto definitivo, deberá remitirse el mismo al Ministerio.

¿Se pueden concertar operaciones de crédito con un presupuesto prorrogado?

El artículo 50 del TRLRHL regula la inclusión de las operaciones de crédito en el presupuesto aprobado del siguiente modo:

“La concertación de cualquiera de las modalidades de crédito previstas en esta ley, excepto la regulada en el artículo 149, requerirá que la corporación o entidad correspondiente disponga del presupuesto aprobado para el ejercicio en curso, extremo que deberá ser justificado en el momento de suscribir el correspondiente contrato, póliza o documento mercantil en el que se soporte la operación, ante la entidad financiera correspondiente y ante el fedatario público que intervenga o formalice el documento.

Excepcionalmente, cuando se produzca la situación de prórroga del presupuesto, se podrán concertar las siguientes modalidades de operaciones de crédito:

a) Operaciones de tesorería, dentro de los límites fijados por la ley, siempre que las concertadas sean reembolsadas y se justifique dicho extremo en la forma señalada en el párrafo primero de este artículo.

b) Operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones vinculadas directamente a modificaciones de crédito tramitadas en la forma prevista en los apartados 1, 2, 3 y 6 del artículo 177.”

¿Las modificaciones de crédito que se hayan ido aprobando durante la vigencia del presupuesto prorrogado subsistirán tras la entrada en vigor del nuevo presupuesto sin más trámite?

Según el artículo 21.6 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril,

“El Presupuesto definitivo se aprobará con efectos de 1 de enero y los créditos en el incluidos tendrán la consideración de créditos iniciales. Las modificaciones y ajustes efectuados sobre el Presupuesto prorrogado se entenderán hechas sobre el Presupuesto definitivo, salvo que el Pleno disponga en el propio acuerdo de aprobación de este último que

determinadas modificaciones o ajustes se consideran incluidas en los créditos iniciales, en cuyo caso deberán anularse los mismos.”

Significa que en el caso de que el acuerdo de Pleno no disponga nada al efecto, las modificaciones de crédito que se hayan ido aprobando durante la vigencia del presupuesto prorrogado subsistirán tras la entrada en vigor del nuevo presupuesto sin más trámite, entre éstas, las incorporaciones de remanentes afectados y las generaciones de créditos, sin que sea necesaria la tramitación de ningún expediente ni acto administrativo expreso, ni tampoco que el acuerdo de aprobación inicial del presupuesto diga nada en especial, es suficiente con que no diga lo contrario.

No obstante, como excepción a esta regla general, este artículo 21 permite que el Pleno acuerde expresamente con la aprobación del presupuesto inicial que algunas modificaciones aprobadas sobre el presupuesto prorrogado no se consideren sobre el presupuesto definitivo, deberá mencionarlas expresamente, por tipo de modificación, fecha o periodo o bien identificando expresamente el expediente. En el caso de que se pretenda que todas o algunas de las transferencias de crédito aprobadas se entiendan incluidas en los créditos iniciales es suficiente con que se añada al acuerdo de aprobación del presupuesto un párrafo con el siguiente tenor literal (a modo de ejemplo):

“Disponer que las transferencias de crédito realizadas en el periodo de prórroga del presupuesto se consideren incluidas en los créditos iniciales del Presupuesto de 2024, tal y como establece el artículo 21.6 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, con el efecto anulador de las mismas previsto”.

Sin que ello signifique que se anule el acto administrativo de aprobación de la modificación de crédito que se aprobó en su día sino que produce el efecto de anulación de la modificación, es decir, la modificación no se contemplará en el estado de ejecución del presupuesto, por lo tanto en cada una de las aplicaciones presupuestarias que han disminuido o aumentado el crédito como consecuencia de la transferencia de crédito aprobada, debe anotarse idéntica operación a la que se anotó con motivo de la transferencia con signo contrario.

¿Pueden crearse en el presupuesto prorrogado aplicaciones presupuestarias con consignación cero?

En el caso de que no exista la aplicación presupuestaria en el presupuesto prorrogado pero exista crédito en la vinculación jurídica a la que ésta corresponda, según la consulta 8/1995 de la IGAE, puede abrirse en la contabilidad la aplicación presupuestaria sin que sea necesaria operación de transferencia de crédito, siempre que exista crédito en la vinculación jurídica, es decir debe darse de alta la aplicación presupuestaria con crédito cero, siempre y cuando esta posibilidad aparezca prevista en las Bases de Ejecución del presupuesto, lo que resulta muy recomendable.

¿Procede la interposición de recurso de reposición contra el acuerdo de prórroga del presupuesto?

La prórroga del presupuesto se trata de un procedimiento automático derivado de un presupuesto que ya se aprobó conforme a los requisitos legalmente establecidos, la resolución de prórroga de los presupuestos se limitaría a calcular los ajustes que taxativamente establece el artículo 21 del RD 500/1990, y puesto que sería un procedimiento que deriva de un acto firme, donde se plasma una prórroga automática, se considera que no debe darse recurso alguno en la resolución, de la misma forma que las resoluciones que aprueban modificaciones de crédito no está previsto que se dé recurso.

Por todo ello, el proceder correcto en la interposición de un recurso de reposición ante la aprobación de la prórroga del presupuesto, sería la inadmisión del mismo sin entrar en el fondo del asunto, puesto que no sería procedente la interposición de un recurso de reposición ante la prórroga de un presupuesto correctamente aprobado. Dicha interpretación sería la más lógica, puesto que, aunque estemos ante un decreto de alcaldía, en principio recurrible en reposición, sería un acto derivado de un acuerdo de pleno en el que no sería posible la interposición de este recurso, considerándose una mera formalidad automática pensada para evitar la paralización de la gestión municipal, en el supuesto de que no sea aprobado el presupuesto a fecha 1 de enero.

¿Es posible realizar modificaciones presupuestarias con un presupuesto prorrogado? ¿Y en particular una incorporación de remanentes?

El artículo 21 del RD 500/1990, apartado 5 señala que:

“En tanto no se apruebe el presupuesto definitivo, el prorrogado podrá ser objeto de cualquiera de las modificaciones previstas por la Ley”.

Es decir, mientras se está en situación de prórroga del presupuesto del ejercicio anterior, pueden llevarse a cabo sobre el mismo cualquiera de las modificaciones previstas en el TRLRHL. Cuando se elabore y se someta a aprobación el nuevo presupuesto, puede optarse por una de estas alternativas:

1. Incluir en los créditos iniciales del presupuesto las modificaciones realizadas (todas o algunas de ellas). En tal caso, al dar de alta el nuevo presupuesto, se procederá a dar de baja el presupuesto prorrogado y las modificaciones que se hayan incluido en los créditos iniciales.
2. Aprobar el presupuesto sin tener en cuenta esas modificaciones. En este caso, las modificaciones realizadas en el presupuesto prorrogado se entenderán realizadas sobre el nuevo presupuesto.

En cuanto a la modificación presupuestaria en su modalidad de incorporación de remanentes, podrá efectuarse con el presupuesto prorrogado siempre que en la liquidación del presupuesto el remanente de tesorería sea positivo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 del RD500/90, ya que tal y como se establece en la normativa, toda incorporación está sujeta a la *existencia de suficientes recursos financieros para ello*.

¿Qué ocurre con los contratos menores y gastos plurianuales en la situación de prórroga presupuestaria?

Los créditos que son objeto de prórroga lo son según su naturaleza, con independencia de que amparen contratos plurianuales o contratos menores.

Los créditos del capítulo 2 gastos en bienes corrientes y servicio serán objeto de prórroga, salvo que se trate de créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o ni están financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en el ejercicio anterior; si se trata de créditos destinados a gastos que se repiten año a año precisos para el funcionamiento operativo de los servicios, se consideran prorrogables, por ese motivo se puede afirmar que los contratos con gastos plurianuales y los contratos menores que se imputan al capítulo 2 por lo general contarán con crédito en el presupuesto prorrogado, de manera que no se paralice la gestión.

Sin embargo, si el objeto del contrato con gastos plurianuales o del contrato menor es un gasto de inversión, imputable al capítulo 6 del presupuesto de gastos inversiones reales, los créditos sólo será prorrogados si no estén financiados con ingresos específicos, y contemplan gastos que por su naturaleza no concluyan en un ejercicio específico. Así, por lo normal, las entidades prorrogan sus créditos con destino a inversiones recurrentes o repetitivas que vienen figurando en los créditos iniciales del presupuesto año tras año, como son por ejemplo las inversiones de reposición en vías públicas.

¿Son prorrogables todos los ingresos del ejercicio anterior?

Nada se señala al respecto ni en el TRLRHL ni en el RD500/90.

Por su parte, la Intervención General del Estado en su consulta 10/1993 señala que *“si bien la prórroga se predica del Presupuesto del ejercicio anterior en su totalidad (tanto del estado de gastos como del estado de ingresos), la limitación cuantitativa que regula el Art. 21 del Real Decreto 500/1990 se establece en función, únicamente, de los créditos iniciales. En consecuencia, mientras la prórroga del Presupuesto afecta a las dos vertientes de este, gastos e ingresos, la limitación cuantitativa afecta, exclusivamente, a los créditos del estado de gastos, y ello por el carácter limitativo de los créditos frente al carácter estimativo de las previsiones del estado de ingresos. Si esta limitación afectara tanto a la prórroga del estado de gastos*

como a la del estado de ingresos, en el caso de que el Presupuesto del ejercicio anterior se hubiera aprobado con superávit inicial, la prórroga del estado de ingresos no podría alcanzar el importe de las previsiones iniciales, sino que debería reducirse hasta el de los créditos iniciales, con la dificultad de en qué previsión concreta efectuar la reducción. A apoyar esta opinión vienen:

- el apartado 3 del Art. 21 citado, que se refiere a ajustes a la baja de los "créditos iniciales", sin mencionar en ningún momento ajustes a la baja en las previsiones de ingresos, y

- el apartado 4 del mismo artículo, al establecer que los ajustes de crédito deberán ser objeto de imputación a las correspondientes "partidas", y recordemos que la expresión cifrada de la partida no es sino el crédito presupuestario."

Por lo tanto, a la vista de este informe y ante la falta de regulación expresa, se puede concluir que son prorrogables todos los ingresos del ejercicio anterior dado el carácter estimativo de las previsiones de las previsiones del estado de ingresos.

¿Son susceptibles de prórroga las subvenciones nominativas?

Para contestar esta pregunta, a pesar de que ni el TRLRHL, ni el RD500/90 hacen mención expresa al tratamiento de las subvenciones nominativas; podemos remitirnos a la Circular 1/2019 de la Intervención General del Estado, sobre los efectos de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para un ejercicio en relación a los créditos integrados en esta última relativos a las subvenciones nominativas, concluyendo 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."*

2.2.3. Ficha suministro información áreas gestoras sobre créditos prorrogables

Con la finalidad de mejorar la coordinación entre las distintas áreas gestoras, dotando de mayor agilidad y seguridad el proceso de prórroga del presupuesto, se propone la elaboración de un modelo de ficha que permita obtener información sobre los créditos prorrogables, debiendo analizar cada área gestora sus créditos iniciales y acreditar en caso de que se considere que deben prorrogarse al ejercicio siguiente que se trata de créditos concernientes a gastos de general y continua realización que posibiliten el funcionamiento operativo de los servicios.

FICHA DE TOMA DE DATOS Créditos prorrogables al ejercicio siguiente			
Área Gestora			
PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO			
<p>Ante la necesidad de prorrogar el presupuesto del ejercicio anterior, cada área remitirá a Economía antes del 10 de diciembre propuesta de créditos susceptibles de prórroga (gastos de general y continua realización que posibiliten el funcionamiento operativo de los servicios) con objeto de ajustar a la baja aquellos créditos iniciales que no puedan prorrogarse al ejercicio siguiente (no se prorrogan las modificaciones de crédito, ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior, ni los créditos financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio).</p>			
Aplicación Presupuestaria	Descripción	Créditos iniciales	Créditos prorrogables

2.2.4. Calendario en materia presupuestaria

Y, por último, dado que uno de los principales motivos por los que las entidades locales tienen que hacer uso de esta institución es la falta de planificación, se plantea la confección de un calendario en materia presupuestaria para que la Corporación tenga conocimiento de los plazos facilitando esta labor.

CALENDARIO ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

FASE DEL PROCEDIMIENTO	FECHA PROPUESTA	LÍMITE LEGAL
Entrada en vigor del Presupuesto	1 de ENERO	1 de enero
Publicación anuncio aprobación definitiva	DICIEMBRE	31 de diciembre
Acuerdo aprobación definitiva (Pleno, en su caso)		
Resolución reclamaciones presentadas	DICIEMBRE	1 mes desde la finalización del periodo de exposición pública
Finalización del periodo de 15 días hábiles de exposición pública	NOVIEMBRE	
Publicación anuncio aprobación provisional	2ª quincena de OCTUBRE	
Acuerdo aprobación provisional (Pleno)	1ª quincena de OCTUBRE	15 de octubre
Comisión Informativa Hacienda		
Convocatoria Comisión Informativa Hacienda		
Cierre proyecto Presupuestos Economía		
Elaboración del informe de Intervención		10 de octubre
Entrega Intervención para Informe	2ª quincena de SEPTIEMBRE	
Borrador definitivo Economía		
Reunión Equipo de Gobierno cierre Presupuestos		
Elaboración borrador Economía		
Entrega a Economía de las previsiones de las Áreas gestoras, organismos autónomos y sociedades mercantiles	1ª quincena de SEPTIEMBRE	15 de septiembre
Remisión Áreas gestoras, organismos autónomos y sociedades mercantiles de la circular sobre elaboración de Presupuesto, solicitando elaboración de propuesta del Presupuesto para el ejercicio siguiente	2ª quincena de JULIO	
Reuniones Economía: líneas básicas del Presupuesto	1ª quincena de JULIO	
Reunión Equipo de Gobierno inicio Presupuestos	1ª quincena de JULIO	

CALENDARIO EN CASO DE NECESIDAD DE PRÓRROGA

FASE DEL PROCEDIMIENTO	FECHA PROPUESTA
Entrada en vigor del Presupuesto prorrogado	1 de ENERO
Resolución de Presidencia	2ª quincena de DICIEMBRE
Cierre expediente prórroga	
Emisión de informe de Intervención	
Entrega a Intervención para informe	1ª quincena de DICIEMBRE
Informe propuesta Economía	
Entrega de fichas por las áreas gestoras	
Remisión instrucciones áreas gestoras	

3. CONCLUSIONES

La falta de aprobación del Presupuesto General de las entidades locales antes del 1 de enero, supone que el presupuesto del ejercicio pase a regir en el siguiente. Esta situación advertida como excepcional, es muy frecuente y trae consigo la reflexión acerca de diversas cuestiones y el planteamiento de múltiples dudas ante la escasa regulación al respecto, destacando entre los interrogantes habituales los relativos a cuáles son los créditos que pueden ser objeto de prórroga, o el procedimiento a seguir.

Como notas características de la institución de prórroga presupuestaria que se desprenden de su regulación, podemos señalar las siguientes:

- Es automática. Si el primer día del ejercicio económico no hubiera entrado en vigor el presupuesto, se prorroga automáticamente el del ejercicio anterior.
- Tiene carácter excepcional. Opera únicamente en caso de no haberse aprobado presupuesto antes del 1 de enero.
- Su vigencia es temporal. Únicamente rige hasta la aprobación del nuevo presupuesto, que se aprobará con efectos de 1 de enero.

- Tiene alcance limitado. En ningún caso tendrán la consideración de prorrogables las modificaciones de crédito ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.

Ante la inseguridad existente en torno al mecanismo de prórroga presupuestaria empleado por la mayoría de entidades, dado que por falta de planificación, la aprobación definitiva del presupuesto se suele producir una vez iniciado ya el ejercicio, y dado que en torno a esta institución que en principio parece sencilla, en la medida en que se profundiza en ella surgen muchas dudas y aspectos controvertidos; a través de este trabajo se pretende dar solución a estos problemas con herramientas e instrumentos sencillos, de fácil implantación y sin coste alguno más que los costes personales derivados del trabajo de elaboración de los documentos o adaptación de los modelos propuestos.

Las medidas propuestas para la mejora de la prórroga presupuestaria favorecen la planificación en materia presupuestaria, la coordinación entre las distintas áreas de la entidad, la seguridad jurídica y permiten un mejor cumplimiento de la normativa vigente, ampliando la regulación existente a través de los instrumentos que tienen a su disposición las entidades locales para adaptarla a las particularidades de cada municipio.

Todo ello, sin perder de vista la excepcionalidad del mecanismo de la prórroga presupuestaria, teniendo siempre presente que la finalidad de ésta es que no se paralice la gestión y se permita el funcionamiento de los servicios.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

VIGO MARTÍN, Beatriz y GONZÁLEZ PUEYO, Jose María. “Manuel de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales”. Madrid, Wolters Kluwer. 2018

MORENO SERRANO, Beatriz y PONS REBOLLO, Manuel. “Práctica tributaria, presupuestaria y financiera en las Entidades Locales”. Madrid, Wolters Kluwer.2021

MODELO BAEZA, José Manuel. “Guía de fiscalización en las Entidades Locales”. Madrid, Editorial Aranzadi. 2012

VARIOS AUTORES. “Documentación del Diploma de Especialización en materia de presupuestos y contabilidad (IV Edición)” impartido por el Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional. 2023

VARIOS AUTORES. “Material didáctico entregado en el Máster en formación de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional”. 2021

ESPÚBLICO. Consultas de los Ayuntamientos y modelos de expedientes *EsPúblico*.