

EL REGIMEN JURIDICO DE LOS ANTICIPOS  
DE TESORERIA Y EL PODER PRESUPUESTARIO  
DE LAS CORTES GENERALES

AMABLE CORCUERA TORRES (\*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.-II. REGULACIÓN, CONCEPTO Y ELEMENTOS DE LOS ANTICIPOS DE TESORERÍA.-A) *Antecedentes y regulación actual*. B) *Concepto y elementos*.-III.<sup>a</sup> ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ANTICIPOS TESORERÍA.-A) *Competencia y procedimiento para autorizar los anticipos de tesorería*.-a) *Organo competente*.-b) *Tramitación*.-B) *Requisitos y contenido de los anticipos de tesorería*.-a) *Requisitos comunes de los anticipos de tesorería*.-b) *Contenido de los anticipos de tesorería*.-1. *Clases de anticipos*.-2. *Financiación de los anticipos*.-IV. CONCLUSIONES: EL RÉGIMEN REGULADOR DE LOS ANTICIPOS DE TESORERÍA Y EL PODER PRESUPUESTARIO DE LAS CORTES GENERALES.

---

(\*) Doctor en Derecho. Profesor Titular Interino de Derecho Financiero y Tributario. Facultad de Derecho de Burgos. Universidad de Burgos.

## I. INTRODUCCIÓN

El artículo 65 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (1), aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre («BOE» del 29) (2), permite al Gobierno, una vez que los Presupuestos Generales del Estado han sido aprobados (3), la concesión de nuevos fondos para llevar a cabo la actividad de gasto público, mediante la utilización de los llamados anticipos de tesorería (4).

Se posibilita con esta figura presupuestaria que de forma excepcional se realicen gastos al margen del Parlamento, único órgano competente para autorizarlos en virtud de la reserva de ley que establecen los artículos 133.4 y 134.1 de nuestra Constitución, cuando disponen respectivamente que «las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes», y que «corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación».

Desde este punto de vista resulta de interés el estudio de los anticipos de tesorería, en tanto en cuanto inciden en el poder presupuesta-

---

(1) Redactado por la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de disciplina presupuestaria («BOE» del 28).

(2) En adelante, TRLGP.

(3) En adelante, PGE.

(4) Sobre la utilización de este término por el TRLGP véase el trabajo de ARCOS ALCARAZ, J., «Los anticipos de tesorería en el ordenamiento vigente», en *Cuadernos de Actualidad. Hacienda Pública Española*, 9/1993, año VI, págs. 321-322.

rio constitucionalmente asignado a las Cortes Generales. Así, el análisis a efectuar se centrará fundamentalmente en tres aspectos: el concepto y elementos de los anticipos, el régimen jurídico de los mismos, y por último, la valoración de este régimen jurídico teniendo en cuenta los criterios constitucionales que informan la materia presupuestaria.

Al respecto de esto último cabe decir que el principio fundamental a tener en cuenta es el conocido principio de especialidad, en virtud del cual la aprobación legislativa de los créditos de gastos vincula a los órganos encargados de la ejecución del presupuesto en un triple sentido: cualitativo, por el que las dotaciones concedidas se deben destinar exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizadas (5); cuantitativo, que impide gastar las mencionadas dotaciones por encima de la cantidad asignada (6); y temporal, que obliga a gastar los créditos durante el ejercicio presupuestario, esto es, en el año natural (7).

Este principio de especialidad, regulado expresamente en el TRLGP, tiene también un reconocimiento implícito en varios de los criterios rectores del gasto público que establece la Constitución Española de 1978.

Así, destaca el principio de reserva de ley y su manifestación más concreta, la competencia presupuestaria. Por un lado, el principio de legalidad obliga a que el Parlamento regule, mediante una norma de rango legal, el régimen jurídico de los anticipos, puesto que como se verá son disposiciones que inciden en un materia reservada a la

---

(5) Este principio se plasma expresamente en el artículo 59.1 del TRLGP, que indica que «los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o por las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley».

(6) En este punto, el artículo 60 del TRLGP dice que «no podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar».

(7) El apartado uno del artículo 63 del TRLGP establece la especialidad temporal al determinar 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 año natural del propio ejercicio presupuestario».

ley, como es la realización de gastos públicos. No obstante, hay que apuntar que lo que la Constitución exige es la regulación mediante ley, sin embargo fuera de este ámbito la Carta Magna no establece cuál ha de ser el contenido de esa regulación, sino que deja una cierta libertad al Legislativo para que decida en cada caso cuáles han de ser los requisitos, elementos, características, etc., de los anticipos de tesorería; aunque, a este respecto la capacidad de actuación del Parlamento no es absoluta, ya que ha de tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 3.º de la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, ha manifestado en relación al principio de reserva de ley que no le es posible al legislador «disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva» (8).

Por otra parte, el principio de competencia, como aspecto configurador de la reserva de ley, va a ser la regla que verdaderamente coadyuve, en cada caso concreto, a determinar si la regulación de los anticipos se ajusta a las exigencias constitucionales del principio de especialidad. En efecto, la satisfacción del principio de competencia requiere que los PGE que se ejecuten sean los que las Cortes Generales aprobaron, por lo que los anticipos resultarán constitucionalmente admisibles cuando no desvirtúen el significado de la aprobación legislativa de cada dotación del estado de gastos del Presupuesto.

Como puede comprobarse, el criterio ofrecido adolece de cierta vaguedad, por lo que resulta procedente explicitar qué es lo que debe entenderse por la expresión «aprobación legislativa de los Presupuestos». En este sentido, en función del modelo presupuestario por el que

---

(8) En el mismo sentido, el Fundamento Jurídico 4.º de la Sentencia 83/1984, de 24 de julio, del Tribunal Constitucional, expresa que con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por ley no es imposible una intervención auxiliar del reglamento, pero siempre que estas remisiones «sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», de tal modo que no se llegue a «una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esa facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir».

se ha optado en la actualidad en nuestro país, el denominado presupuesto por programas (9), el significado que debe otorgarse a la aprobación de un crédito se centra en que el correspondiente órgano ejecutor del presupuesto ha de utilizar la cantidad concedida en la consecución de los objetivos especificados en cada programa presupuestario mediante el empleo de esa dotación en la adquisición de aquellos bienes, en la remuneración de los servicios o en aquellas otras aplicaciones productivas que garanticen el logro de las finalidades para las que se aprueba cada gasto. Desde esta perspectiva, puede decirse que los anticipos admisibles, por ser respetuosos con lo que se ha denominado «aprobación legislativa de los Presupuestos», serán aquellos que no alteren ni los objetivos o fines que cada crédito lleva consigo en función de su nivel jurídico de vinculación, ni las cantidades monetarias concedidas para llevar a cabo la actividad de gasto en cada caso concreto.

Por último, además de lo anterior, los principios de eficiencia y economía del artículo 31.2 de la Constitución (10), como objetivos a al-

---

(9) Sobre esta técnica presupuestaria puede verse fundamentalmente la obra de LOZANO IRUESTE, J. M., *Introducción a la teoría del presupuesto*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, págs. 173-296; y entre otros los siguientes trabajos: ORTEGA DÍAZ AMBRONA, J. M., y RODRÍGUEZ INCIARTE, M., «Fórmulas presupuestarias de la eficacia: El PPBS», en *Hacienda Pública Española*, 1971, núm. 11, págs. 259-274; NOVICK, D., y ALESCH, D. J., «El presupuesto por programas: Los conceptos de sistemas en que se basan y la difusión internacional», en *Hacienda Pública Española*, 1971, núm. 11, págs. 243-258, y, finalmente, ARGÜELLO REGUERA, C., y PALACIOS RODRIGO, J., «El presupuesto por programas en España», en *Hacienda Pública Española*, 1978, núm. 50, págs. 279-289. Por otra parte, acerca de la adopción en España de esta modalidad presupuestaria destacan: BAREA TEJEIRO, J., «Pasos para la implantación en España de un presupuesto por programas», en *Hacienda Pública Española*, 1971, núm. 11, págs. 319-328; MARCOS SANZ, I., «La implantación del PPBS en España: El presupuesto por programas para 1973», en *Hacienda Pública Española*, 1972, núm. 19, págs. 65-101; BERMEJO SÁNCHEZ, C. J., «El presupuesto por programas: Implantación y aspectos generales del PPP para 1983», en *Hacienda Pública Española*, 1980, núm. 67, págs. 113-126, y BENEYTO JUAN, L. R., «La elaboración del primer presupuesto de programas del Ministerio de Hacienda», en *Presupuesto y Gasto Público*, 1981, núm. 9, págs. 19-45; BLASCO S, T. y Cueva CALAVIA, J. L., «Estado actual de la presupuestación por programas: El presupuesto a medio plazo», en *Hacienda Pública Española*, 1986, núm. 102-103, págs. 91-101; SÁNCHEZ REVENGA, J., «¿Por fin un presupuesto por programas?», en *Papeles de Economía Española*, 1985, núm. 23; y BERMEJO SÁNCHEZ, C. J., «El déficit público en el presupuesto por programas», en *Hacienda Pública Española*, 1984, núm. 88, págs. 133-155.

(10) Este precepto propugna que «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía».

canzar, también deben ser tenidos en cuenta para modular la constitucionalidad de la regulación de los anticipos de tesorería, puesto que en ocasiones pueden justificar la necesidad de que un anticipo se conceda, aunque ello suponga un cierto ataque a la referida competencia presupuestaria de las Cortes.

En efecto, siguiendo a J. J. BAYONA DE PEROGORDO (11), puede afirmarse que los principios de eficiencia y economía (12) han de desplegar su eficacia principal en el momento de la programación y ejecución del procedimiento de satisfacción de las necesidades públicas, de manera que la eficiencia exige, por un lado, que el gasto público se realice de forma efectiva en los tres niveles que el autor citado reconoce dentro de tal actividad (13); y por otro lado, que con él se tienda a alcanzar los objetivos establecidos en los distintos programas presupuestarios en aras de la racionalidad económica que debe presidir el empleo de los recursos vía gasto público. Por su parte, el principio de economía propugna de forma complementaria, citando de nuevo a J. J. BAYONA DE PEROGORDO (14) que en la realización del gasto público (15) se actúe de manera tal que se produzca la óptima

---

(11) En *El Derecho de los Gastos Públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, págs. 159-164.

(12) Sobre estos principios pueden verse los trabajos de CAZORLA PRIETO, L. M., «Los principios constitucional-financieros en el nuevo orden jurídico», en *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, v. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pág. 517; de ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., «Comentarios al artículo 31 de la Constitución», en *Comentarios a las leyes políticas*, t. III. «Constitución Española de 1978, artículos 24 a 38», dirigidos por ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, 1983, págs. 344 a 347; DE ORON MORTAL, G., *La configuración constitucional del gasto público*, Tecnos, Madrid, 1995, págs. 51-55, y DE SUÁREZ SUÁREZ, A. S., «El control de economía, eficiencia y eficacia en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal del Cuentas», en *Hacienda pública Española*, 1983, núm. 80.

(13) Así, BAYONA DE PEROGORDO, J. J., *ob. cit.*, pág. 162, afirma que «en relación con el primer nivel, el principio de eficiencia supone que las necesidades públicas sean tomadas en consideración y que se realice su satisfacción, aunque ésta se efectúe en el grado que nos marcará otro principio, como es el de la equitativa asignación de los recursos públicos. Desde el plano de la función financiera de gasto público, el principio de eficiencia acentúa el carácter funcional del procedimiento de gasto público y conlleva la exigencia de su efectiva realización. En el nivel de los flujos monetarios, por último, el principio de eficiencia comporta la exigencia de que los mismos se efectúen puntualmente, supuesto el cumplimiento de los demás requisitos que lo hacen precedente».

(14) *Ob. cit.*, págs. 160 y 161.

(15) Igualmente este principio de economía debe ser referido a los tres niveles de concepción del gasto público, de manera que según BAYONA DE PEROGORDO, J. J., *ob. cit.*,

combinación de unos medios escasos con la finalidad de obtener la más amplia satisfacción de las necesidades públicas, y en este sentido aconseja no sólo la atención de una necesidad preferente, sino también la liberalización de recursos que permita abordar la procura de otras necesidades.

Desde este punto de vista, la aplicación de los citados principios de eficiencia y economía puede aconsejar, en base a la eficaz asignación de recursos que pretende el actual sistema de presupuesto por programas, que la autorización inicial del Parlamento esté dotada de una cierta flexibilidad, de manera que los órganos encargados de la ejecución presupuestaria corrijan los eventuales errores que puedan cometerse en la presupuestación inicial, todo ello con la finalidad de que en última instancia la consecución de los objetivos definida en los distintos programas establecidos en los presupuestos se lleve a cabo de forma cierta.

Todo lo anterior hace que en la valoración constitucional de la regulación de los anticipos de tesorería hayan de tenerse en cuenta los dos criterios enunciados, por un lado, el respeto a los principios de legalidad y competencia del Parlamento, y por otro lado, la modulación de los principios de eficiencia y economía.

## II. REGULACIÓN, CONCEPTO Y ELEMENTOS DE LOS ANTICIPOS DE TESORERÍA

### A) *Antecedentes y regulación actual*

La primera cuestión objeto de estudio dentro del análisis de los anticipos de tesorería es la que se refiere a su regulación positiva.

---

pág. 160, «en el nivel institucional, contemplado el gasto como necesidad pública, el principio de economicidad impone determinadas reglas, como la de coordinar adecuadamente necesidades unidas por un lazo de instrumentalidad, selección de las necesidades que permiten una satisfacción atemperada a los medios empleados, en detrimento de aquéllas cuya sola contemplación excede de las posibilidades presentes de satisfacción... Por lo que se refiere al segundo de los niveles apuntados, el principio de economicidad debe presidir las opciones que, con frecuencia, se plantean a los distintos sujetos que intervienen en la función financiera de gasto público y esta misma aplicabilidad se pone de manifiesto en la ordenación de las disposiciones de fondos públicos (tercer nivel), en que igualmente puede ser contemplado el gasto público».

Dentro de ella se abordarán otras dos: la primera se ocupará de cómo han sido regulados los anticipos de tesorería a lo largo de la historia legislativa de nuestro país, y la segunda atenderá a cómo se regulan en la actualidad.

Desde este punto de vista es necesario observar que el análisis de los antecedentes legislativos se llevará a cabo de una forma pormenorizada, en tanto en cuanto servirá para conocer y situarnos mejor respecto de la legislación actual, que por el contrario, se examinará de forma más sucinta, pues su estudio se va a desarrollar después al analizar el régimen jurídico vigente de los anticipos de tesorería.

Por lo que se refiere a la regulación de los anticipos de tesorería en la legislación española se destacarán los rasgos generales de la misma contenidos en las distintas leyes que sobre la materia presupuestaria han ido sucediéndose a lo largo de la historia española, haciendo referencia a las leyes presupuestarias anuales solamente cuando por su interés alguna de ellas hubiera incluido aspectos de importancia respecto al tema que está siendo objeto de análisis.

En la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 20 de febrero de 1850, primera norma que reguló la materia presupuestaria de forma sistemática, no se preveía expresamente la posibilidad de conceder anticipos de tesorería, ya que, con carácter general, su artículo 25 exigía para proceder al pago de las obligaciones que se señalara el capítulo del presupuesto al que debían aplicarse las mismas (16), con lo cual se prohibía cualquier gasto que se fuera a realizar sin el crédito presupuestario pertinente. No obstante, en el artículo 28 de la norma citada se encuentra, tal y como expresa C. ALBIÑANA GARCÍA QUINTANA (17), el germen de los actuales anticipos de tesorería, puesto que tal precepto, al referirse a la regulación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, establecía que estas modificaciones, que se acordaban por Real De-

---

(16) El artículo 25 disponía que «en los pedidos que se hagan por los Ministerios al Tesoro Público de las cantidades comprendidas en el artículo anterior se expresará necesariamente como requisito indispensable para su pago, el capítulo del presupuesto a que respectivamente se hayan de aplicar con arreglo a la misma distribución».

(17) En «La evolución histórica del Presupuesto Español», en *Hacienda Pública Española*, 1971, núm. 11, pág. 57.



creto, eran provisionales hasta tanto fueran aprobadas por una Ley, por lo que se configuraban de una forma similar a los anticipos de tesorería hoy existentes, los cuales, como se va a poder comprobar, dependen de la posterior aprobación de un crédito extraordinario o suplementario.

A partir de la Ley de presupuestos de 19 de mayo de 1870 se produjo un cambio en el sistema presupuestario, al admitirse, en el párrafo final de su artículo 9, los anticipos de tesorería, bajo la denominación de «anticipaciones de fondos» (18). No obstante, la regulación establecida en el artículo citado era insuficiente, ya que solamente se señalaba la competencia del Consejo de Ministros para acordarlas bajo su responsabilidad y una imputación temporal respecto de los pagos a realizar.

Con esta redacción amplia podía plantearse la duda de si los anticipos podían concederse en todo caso o si, por el contrario, estaban limitados de alguna forma, ante lo cual puede afirmarse que a pesar de que no se dijera de forma explícita en la Ley de 1870, lo más correcto es que se entendiera que los anticipos sólo se podían autorizar en el supuesto de solicitud previa de créditos extraordinarios o suplementos de crédito y con el objeto de cubrir omisiones o insuficiencias crediticias, cuya atención no podía demorarse hasta que se aprobaran lo respectivos créditos extraordinarios o suplementos de crédito. Ello había de ser así, en función de la finalidad específica que presentan conceptualmente los anticipos respecto de los créditos extraordinarios y suplementarios.

La Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, en consonancia con su filosofía restrictiva, prohibió de raíz el sistema de anticipos de tesorería vigente desde 1870, al establecer con rotundidad en su artículo 41, párrafo 4, *in fine*: «Quedan prohibidas las anticipaciones de fondos a que se refiere el párrafo final del artículo 9 de la Ley de 19 de mayo de 1870.» Se iniciaba de esta forma un período que abarcaría hasta 1957, el cual se caracterizó porque la conexión

---

(18) Este artículo decía que «las anticipaciones de fondos no podrán hacerse sino en virtud de acuerdo y bajo la responsabilidad del Consejo de Ministros. Los pagos en suspenso o a justificar quedarán formalizados precisamente dentro del ejercicio del presupuesto con cargo al cual se hubiesen librado».

existente entre los créditos extraordinarios y suplementarios (19) y los anticipos de tesorería desapareció, al no regularse legislativamente ningún supuesto por el que se permitiera la concesión de anticipos para la atención de gastos inaplazables.

Por su parte, el Decreto-Ley de 8 de noviembre de 1957, con el objeto de dotar a la Administración de la agilidad precisa para su reorganización y desenvolvimiento, suspendió la aplicación del artículo 41 de la Ley de 1911 en cuanto a la prohibición de anticipos (20), estableciendo que cada Ley de presupuestos debía regular la forma en que habrían de utilizarse los anticipos de tesorería para cada ejercicio presupuestario (21).

De forma inmediata, en cumplimiento de este mandato, los artículos 7 de la Ley de presupuestos para el bienio 1958/1959 (22), y 11 de las dictadas para los bienios 1960-1961 (23) y 1962/1963 (24), establecieron de nuevo un sistema para la concesión de anticipos de tesorería, por el que se autorizaba al Gobierno para que, una vez iniciados los expedientes de habilitación de créditos extraordinarios y suplementarios e informados éstos favorablemente por el Consejo de Estado, pudiese acordar, en la cuantía que fuera necesaria, el otorgamiento de anticipos de tesorería a cuenta de los créditos solicitados, siempre que, a su juicio, y por estar destinado su importe a cubrir necesidades inaplazables, fuera manifiesta la urgencia de su concesión. Además, pueden destacarse dos previsiones más en orden a la configuración del régimen jurídico de los anticipos: en primer lugar, el importe de los anticipos acordados que se encontrara pendiente de formalización no podía

---

(19) El régimen jurídico de los créditos extraordinarios y suplementarios se encontraba en los tres primeros párrafos del mismo artículo 41.

(20) El artículo 1 del Decreto-Ley decía que «se declaran en suspenso, hasta tanto otra cosa no se disponga, las prescripciones... de la vigente Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911... y las del párrafo penúltimo del artículo 41 del mismo texto legal que se refiere a anticipaciones de fondos...».

(21) En este sentido, el artículo 2 del Decreto de 1957 dispuso que «en las Leyes de Presupuestos que se aprueben durante el tiempo de vigencia de la suspensión indicada se regulará el uso que del levantamiento de las prohibiciones señaladas podrá hacerse durante el ejercicio respectivo».

(22) Ley de 26 de diciembre de 1957.

(23) Ley de 23 de diciembre de 1959. Por otra parte, el aspecto procedimental de los anticipos se reguló en virtud de la Orden de 29 de marzo de 1960.

(24) Ley de 23 de diciembre de 1961.

exceder en ningún momento del 1 por 100 del total de los créditos autorizados en el estado letra A de los presupuestos (25); y en segundo lugar, también se dispuso que si las Cortes, en su día, no aprobaban el crédito extraordinario o suplemento solicitado, el importe del anticipo que en su caso se hubiese autorizado, se cancelaría y reintegraría al Tesoro, con cargo a aquellos créditos del Presupuesto de Gastos del Departamento al que afectó el anticipo que, atendidas las necesidades de sus servicios, fueran más fácilmente susceptibles de minoración.

Posteriormente, a partir de la Ley de presupuestos para el bienio 1964-1965 y hasta la publicación de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, se consolidó la regulación de los anticipos de tesorería con la introducción de un supuesto legitimador más para el otorgamiento de anticipo (26), que consistía en que se hubiera promulgado una Ley en la que se reconocieran derechos económicos que conllevaran la concesión de créditos extraordinarios o suplementos de créditos.

Va a ser durante este período en el que se va a configurar el régimen jurídico actualmente vigente de los anticipos de tesorería, ya que la Ley General Presupuestaria de 1977 refundió toda la legislación anterior, introduciendo dos matizaciones respecto a lo que establecían las Leyes de PGE anteriores.

---

(25) De esta forma se establecía un sistema rotatorio, distinto del actualmente vigente, el cual, según explica perfectamente V. QUEROL BELLIDO, «de hecho, no limitaba la cifra de anticipos a conceder durante un año, sino el volumen de los que, en cada momento, se encontrasen pendientes de formalizar con cargo a créditos ya aprobados por las Cortes. Esta previsión suponía el montaje de una especie de sistema rotatorio en el que la autorización de un anticipo no dependía sólo de la urgencia de su concesión, sino del simple hecho de que las Cámaras, con mayor o menor rapidez, aprobasen los expedientes remitidos con anterioridad, ya que la promulgación de una Ley de crédito extraordinario o suplementario hacía posible formalizar-cancelar un anticipo concedido, con lo que el "importe pendiente de formalizar" disminuía y permitía una nueva concesión de anticipo». En su trabajo «Comentarios al artículo 65 de la Ley General Presupuestaria», en *Comentarios a las leyes tributarias y financieras*. Tomo XLI, v. 1.º *Ley General Presupuestaria, artículos 1 a 74*, dirigidos por N. AMORÓS RICA, Edersa, 1986, pág. 618.

(26) Concretamente fue el artículo 15 de la Ley de 28 de diciembre de 1963, de presupuestos para 1964-1965, la que introdujo por primera vez este nuevo supuesto, el cual se fue repitiendo bienio tras bienio. Pueden verse, a título ejemplificativo, las Leyes de presupuestos de 21 de diciembre de 1965, para 1966-1967 (art. 34), de 5 de abril de 1968, para 1968-1969 (art. 10) o la de 30 de diciembre de 1969, para 1970-1971 (art. 12).

En efecto, el primer matiz, según el artículo 65 de la Ley de 1977, consistió en que si las Cortes no aprobaban el crédito extraordinario o el suplemento solicitado el anticipo se había de cancelar con cargo a los créditos del respectivo Departamento ministerial u organismo autónomo cuya minoración ocasionara menos trastornos para el servicio público, con lo que de esta forma desaparecía el mandato preclusivo de la legislación anterior en el sentido de que, en estos casos, el anticipo se compensara con cargo a los créditos del Departamento que realizó el gasto. Ello es así, porque la expresión que utilizaba en la Ley General Presupuestaria de 1977 —cancelación del anticipo con cargo a los créditos del respectivo Departamento ministerial—, estaba dotada de mucha más amplitud que la existente en las Leyes de presupuestos anteriores, que eran, en este sentido, mucho más tajantes (en todo caso el anticipo se cancelaba con cargo a los créditos del Departamento afectado por el mismo). Esta pequeña variación, como se verá, planteará problemas de interpretación de la legislación actual, ya que puede entenderse que el artículo 65 permite, o bien que el anticipo se cancele con cargo a las dotaciones del Departamento ministerial que realizó el gasto amparándose en el anticipo de tesorería, o bien que se cancele con cargo a los créditos de cualquier otro Ministerio, siempre que ello cause menos perjuicios al servicio público.

Por su parte, el segundo matiz introducido por la Ley General Presupuestaria de 1977, supuso el abandono del sistema rotatorio en el cómputo del límite del 1 por 100, ya que a partir de la citada norma el límite indicado se calculaba en función de la totalidad de los anticipos a conceder y no en cada momento en virtud de los pendientes de formalizar.

En todo caso, esta normativa es importante porque va a pasar íntegramente al Texto Refundido de 1988, y es precisamente la que se va a estudiar como regulación actual de los anticipos de tesorería.

Continuando con la regulación de los anticipos de tesorería, corresponde ahora abordar su regulación actual, que se encuentra plasmada en el artículo 65 del TRLGP de 23 de septiembre de 1988, donde se establecen la competencia, los requisitos y los supuestos en que pueden concederse, aspectos todos ellos que integran su régimen jurídico y que se van a estudiar en el apartado III de este trabajo.

Por su parte, también resulta de interés respecto del procedimiento para acordar los anticipos, la Orden ministerial de 29 de marzo de 1960

(«BOE» de 18 de abril), por la que se reglamentan precisamente los anticipos de tesorería, así como la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado («BOE» de 8 de febrero).

### *B) Concepto y elementos*

El artículo 65.1 del TRLGP de 23 de septiembre de 1988, establece la posibilidad de que en ciertos supuestos el Gobierno conceda anticipos de tesorería para la atención de gastos inaplazables (27), aunque ni esta norma básica ni tampoco la legislación encargada de desarrollarla en este punto (28), ofrecen una definición de lo que debe entenderse por anticipos de tesorería, por lo que va a resultar procedente abordar la formulación de un concepto de esta figura presupuestaria.

Para comprender en definitiva en qué consisten los anticipos de tesorería, es necesario partir de la situación o supuesto de hecho en virtud del cual surgen dichos anticipos. A este respecto, es conocido que los créditos presupuestarios se configuran como el mecanismo para llevar a cabo la actividad de gasto público, pues la existencia de crédito suficiente es un requisito imprescindible para que el procedimiento de ejecución del gasto se lleve a cabo de forma correcta (29). No obstante, durante la ejecución presupuestaria es factible que surjan nuevos o mayores gastos derivados de necesidades no previstas inicialmente, y puede ocurrir que, o bien en los estados presupuestarios de gastos no exista dotación para atender tales necesidades, o bien que tal insuficiencia no pueda cubrirse mediante otro mecanismo, como por ejemplo una ampliación o una transferencia de crédi-

---

(27) En efecto, el artículo 65.1 establece que «con carácter excepcional, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, podrá conceder anticipos de tesorería para atender gastos inaplazables, con el límite máximo en cada ejercicio del 1 por 100 de los créditos autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en los siguientes casos...».

(28) Fundamentalmente, como ya se ha dicho, la Orden de 29 de marzo de 1960 por la que se reglamentan los anticipos de tesorería.

(29) A estos efectos debe recordarse que el artículo 60 del TRLGP declara nulos de pleno derecho los actos administrativos y disposiciones generales con rango inferior a la Ley por los que se adquieran compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados por el Parlamento.

to (30). En este caso habrá que acudir ante las Cortes Generales a la tramitación y posterior concesión de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito, en los que prima fundamentalmente la necesidad del gasto y la urgencia de su realización (31).

En este contexto es de hacer notar que si el gasto para el que se solicitan los nuevos recursos es realmente urgente, la lentitud en la tramitación parlamentaria puede obligar al gestor del presupuesto a realizarlo sin existir crédito, incurriendo con ello en la nulidad del artículo 60 del TRLGP.

Precisamente para salvar esta situación se establece la posibilidad de que el Gobierno pueda conceder, para una serie de supuestos tasados que establece la Ley, anticipos de tesorería con la finalidad de atender gastos inaplazables, anticipos cuya existencia se vincula, como se verá al tratar la cuestión de los casos en los que pueden concederse, a la aprobación futura de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito con cargo a los que, en definitiva, se cancelará el anticipo. De forma descriptiva puede decirse, por lo tanto, que con el anticipo de tesorería se permiten utilizar nuevas dotaciones o recursos presupuestarios a cuenta de un eventual crédito, el cual se supone que va a ser aprobado por las Cortes (32).

---

(30) Las ampliaciones y las transferencias de créditos son dos clases de modificaciones de los créditos presupuestarios, que se regulan, respectivamente, en los artículos 66, y 67 a 70 del TRLGP. Sobre esta figura puede verse CORCUERA TORRES, A., *Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

(31) Según el artículo 64.1 del TRLGP «cuando haya de realizarse con cargo a los Presupuestos del Estado algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista en ellos crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado, el Ministro de Economía y Hacienda, previo informe de la Dirección General de Presupuestos y dictamen del Consejo de Estado, elevará al acuerdo del Gobierno la remisión de un proyecto de ley a las Cortes Generales de concesión de un crédito extraordinario, en el primer caso, o de un suplemento de crédito, en el segundo, y en el que se especifique el recurso que haya de financiar el mayor gasto público».

(32) Del mismo modo, PASCUAL GARCÍA, J., *Procedimientos de la Administración Financiera*, Escuela de la Hacienda Pública, Ministerio de Economía y Hacienda, 2.ª edición, Madrid, 1991, pág. 65, define a los anticipos como «una autorización provisional y excepcional mediante la que se permite al gestor realizar todos los actos de ejecución del gasto y no sólo la salida de fondos, antes de que le sea aprobado un crédito extraordinario pendiente de concesión».

En virtud de todo lo que se acaba de decir pueden destacarse como notas definitorias de los anticipos de tesorería las siguientes: en primer lugar, la provisionalidad, ya que, por un lado, los anticipos existen en base a la futura aprobación de un crédito extraordinario o suplementario, y por otro lado, cuando éstos se autoricen el anticipo deberá cancelarse con cargo a los mencionados créditos; en segundo lugar, la excepcionalidad, puesto que los anticipos suponen un apartamiento del procedimiento ordinario de ejecución del gasto público al permitirse la realización de la actividad de gasto sin la existencia de crédito presupuestario previo; y finalmente, la exclusividad en su concesión, porque el Gobierno sólo podrá autorizarlos para la atención de gastos inaplazables y en los supuestos tasados que establece el artículo 65.1 del TRLGP, los cuales se van a analizar seguidamente al estudiar el régimen jurídico de los anticipos de tesorería.

A modo de colofón, y en vista de lo que se acaba de indicar, pueden definirse los anticipos de tesorería como aquellas operaciones presupuestarias llevadas a cabo por el Gobierno en los supuestos y en la forma establecidos en la Ley, mediante las cuales se concede una autorización provisional y excepcional para que un determinado gestor del presupuesto pueda realizar, sin crédito presupuestario existente, las operaciones tendentes a la ejecución del gasto público a cuenta de un futuro crédito extraordinario o suplemento de crédito que ha de aprobarse por las Cortes Generales.

Por lo que se refiere a los elementos de los anticipos de tesorería hay que distinguir, con base en la definición que se ha ofrecido, entre un elemento material y un elemento formal.

El elemento material de los anticipos incluye a su vez varios aspectos, como lo son, el objeto, los requisitos y el contenido de las distintas clases de anticipos de tesorería que pueden concederse.

Así, el objeto sobre el que recaen los anticipos puede presentarse de dos formas, ya que, por una parte, si el anticipo se concede a cuenta de un crédito extraordinario, su objeto se integra por una nueva dotación monetaria —la cual va a permitir cubrir necesidades que no estaban previstas en el presupuesto—, y por otra parte, si el anticipo se autoriza porque se ha solicitado un suplemento de crédito, el objeto del anticipo consistirá en un aumento de las cantidades disponibles en relación a un crédito inicialmente

te presupuestado, que se va a incrementar para atender la insuficiencia producida en el ámbito de la ejecución presupuestaria.

El segundo elemento de los anticipos de tesorería, el formal, se integra por el órgano competente y por el procedimiento para concederlos, aspectos que se van a estudiar pormenorizadamente al abordar a continuación el régimen jurídico de los anticipos de tesorería.

### III. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ANTICIPOS DE TESORERÍA

Dentro del estudio de los anticipos de tesorería la cuestión que ha de ser objeto de análisis de forma más exhaustiva es lógicamente la referida al examen del régimen jurídico de los mismos. Se trata de analizar todos aquellos aspectos que en relación con los anticipos de tesorería están regulados en la legislación vigente. De esta manera será necesario clarificar los problemas que se plantean al abordar las cuestiones referentes al órgano competente y al procedimiento para concederlos, y a los requisitos y al contenido de las clases de anticipos que pueden autorizarse. Todas estas cuestiones, pues, serán las que se analicen a continuación.

#### A) *Competencia y procedimiento para autorizar los anticipos de tesorería*

##### a) *Órgano competente*

Por lo que se refiere al estudio de la competencia que posibilita la concesión de anticipos de tesorería, es necesario partir del artículo 65.1 del TRLGP, el cual dispone en su inciso inicial que «con carácter excepcional, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, podrá conceder anticipos de tesorería para atender gastos inaplazables, con el límite máximo en cada ejercicio del 1 por 100 de los créditos autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado...», con lo que de esta forma se establece el órgano encargado de aprobar los anticipos.

La autorización de anticipos de tesorería, según el citado artículo 65.1 corresponde de forma exclusiva al Gobierno, previa propuesta del Ministro de Economía y Hacienda. En este punto será el Gobierno, reunido en Consejo de Ministros, el que decida la conveniencia de autorizar o no el anticipo, puesto que la Ley dice que el Gobierno en los supuestos y con los requisitos establecidos «podrá conceder anti-



cipos de tesorería», y además, dada la excepcionalidad de la figura que se está analizando, hay que entender que la facultad del Gobierno no puede ser sustituida por la de ningún otro órgano, esto es, se trata de una competencia que no es susceptible de delegación.

Por otra parte, hay que compartir la opinión de S. HERRERO SUAZO y V. QUEROL BELLIDO (33), cuando afirman que la propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda resulta requisito lógico, ya que el anticipo supone una minoración de la Tesorería y la Dirección General del Tesoro y Política Financiera es el centro gestor con competencia directa en el tema. No obstante, también hay que decir a este respecto que en última instancia la solicitud de las dotaciones que integran el anticipo partirá del gestor presupuestario que necesite los fondos para la atención de los gastos inaplazables que se le hayan presentado, como así lo demuestra el hecho de que el artículo 2 de la Orden de 29 de marzo de 1960, por la que se reglamentan los anticipos de tesorería, establezca que el procedimiento se inicia cuando los Departamentos ministeriales que propongan un anticipo remitan el expediente al de Economía y Hacienda, razonando los motivos de la urgencia del gasto.

#### b) Tramitación

En cuanto al segundo aspecto del elemento formal de los anticipos de tesorería, esto es, el procedimiento para concederlos se encuentra regulado en la Orden de 29 de marzo de 1960, la cual hay que entender todavía en vigor con las adaptaciones necesarias a los cambios normativos que se han producido desde su promulgación. En el estudio del procedimiento para conceder anticipos se distinguirá tanto el examen del procedimiento en sentido estricto, como la forma externa de manifestación de los anticipos una vez que son autorizados.

Según el artículo 2 de la Orden ministerial de 29 de marzo de 1960 los Departamentos ministeriales que propongan un anticipo remitirán el expediente al de Economía y Hacienda, razonando los motivos de urgencia, trámite con el cual se inicia el procedimiento para la concesión de anticipos de tesorería.

---

(33) En su trabajo, *Técnicas presupuestarias en la Administración Pública*, INAP, Madrid, 1984, pág. 194.

Seguidamente, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, una vez acreditado el cumplimiento de los supuestos de hecho previstos en el artículo 65 del TRLGP (que se ha iniciado la tramitación del correspondiente crédito extraordinario o suplementario y que el Consejo de Estado ha emitido dictamen favorable o que se ha aprobado una Ley que crea obligaciones para cuyo cumplimiento deban solicitarse nuevos o mayores gastos), habida cuenta del grado de urgencia y necesidad y del límite disponible para la concesión de anticipos según la Ley de presupuestos y la situación de Tesorería, informará el expediente sometiéndolo al Ministro de Economía y Hacienda, quien lo elevará, con la propuesta que estime oportuna, a la resolución del Consejo de Ministros.

Autorizado el anticipo por el Consejo, señala el artículo 3 de la citada Orden que el acuerdo se trasladará para su cumplimiento a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera quien pasará copia del mismo a los siguientes organismos: al Ministerio peticionario, para que pueda solicitar la expedición de los mandamientos de pago dentro de los términos del anticipo, a la Intervención General de la Administración del Estado, y también, según la regla 38 de la Orden de 1 de febrero de 1996, a la Dirección General de Presupuestos que generará un documento «I» que habrá de ser enviado a la Oficina de Contabilidad del Centro Gestor para su registro contable.

Finalmente, por lo que se refiere a la forma externa de manifestación de los anticipos, hay que decir que de lo que establece la Ley se deduce que se conceden bajo la forma de acuerdo por parte del Consejo de Ministros, aunque no se especifica ningún requisito de publicación de tales acuerdos, sino que solamente se notifican al gestor presupuestario interesado. A este respecto, el artículo 23.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 no exige la publicación de los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros, sino que simplemente consten en el acta de la sesión correspondiente (34), aunque, dada la naturaleza e importancia que, como se

---

(34) El artículo 23.3 dice que «los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros constarán en el acta de la sesión correspondiente, tanto cuando se refieran a asuntos comprendidos en los números anteriores como aquellos que no requieran la forma de Decreto, pero que por su naturaleza, importancia o repercusión en la vida nacional exijan el conocimiento y dictamen del Gobierno».

verá, presentan los anticipos de tesorería de cara a la competencia parlamentaria del Parlamento, no estaría de más que los anticipos se publicaran bajo la forma de Real Decreto, pues no en vano son actos que proceden del Gobierno, y aunque reconociendo que puede ser necesaria una adecuada flexibilización de la autorización presupuestaria, ello lleva consigo un injustificado aumento de las potestades del Gobierno en perjuicio del Parlamento, por lo que tal ampliación de poderes debe verse compensada con unos medios de control adecuados que garanticen los principios constitucionales de seguridad jurídica, objetividad, eficacia, jerarquía y sometimiento a la ley y al Derecho a los que está obligada la Administración en el ámbito global de su actividad.

#### B) *Requisitos y contenido de los anticipos de tesorería*

El segundo aspecto que ha de abordarse en el estudio del régimen jurídico de los anticipos de tesorería comprende por una parte, los requisitos para autorizarlos, y por otra la determinación del contenido de los supuestos en los que pueden concederse tales anticipos.

##### a) *Requisitos comunes de los anticipos de tesorería*

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones planteadas hay que decir que el mencionado artículo 65.1 del TRLGP establece los requisitos comunes que el Gobierno ha de tener en cuenta a la hora de conceder cualquier clase de anticipo de tesorería. En este sentido pueden destacarse dos requisitos: uno positivo, que consiste en que la motivación del anticipo debe provenir de una circunstancia excepcional como lo es la atención de gastos inaplazables; y otro negativo, que se centra en la existencia de un límite máximo para la concesión de anticipos, según el cual no podrán autorizarse más anticipos cuando los ya concedidos durante el ejercicio alcancen el 1 por 100 de los créditos autorizados por la Ley de PGE.

En relación al que se ha denominado requisito positivo, cual es la atención de gastos inaplazables, ya se dijo a la hora de conceptuar los anticipos que la necesidad de su concesión podía surgir en el curso de la tramitación de algún crédito extraordinario o suplemento de crédito durante la cual, debido a la lentitud de su procedimiento, se pre-

sentara una situación excepcional que obligara a la utilización de fondos para atender necesidades públicas que hubieran de satisfacerse con urgencia, y ante las que no cupieran demoras o retrasos en su cumplimiento. Al respecto, la existencia de la atención de gastos inaplazables se configura como el requisito y el criterio fundamental para que el Gobierno pueda deliberar y discernir en qué supuestos ha de conceder un anticipo o cuándo ha de denegararlo, y tal circunstancia, como afirman S. HERRERO SUAZO y V. QUEROL BELLIDO al ofrecer una regla de interpretación de la expresión legal atención de gastos inaplazables, «sólo tiene razón de ser cuando exista oposición entre el lento actuar de las Cámaras, sometidas a procedimientos y plazos de inexcusable cumplimiento, y las exigencias de la realidad, demandante de un rápido pago» (35).

Por lo que se refiere al segundo requisito para conceder anticipos de tesorería, es el que se ha calificado como negativo, porque según el artículo 65.1 del TRLGP actúa como límite para la autorización de anticipos, y consiste en el establecimiento de un techo o límite cuantitativo para acordarlos, que se concreta en que una vez que se hayan concedido anticipos que alcancen el 1 por 100 de los créditos autorizados por la Ley de PGE, no se puede disponer de más fondos utilizando esta figura.

Se trata de un límite cuantitativo que se aplica acumuladamente (36) a lo largo del ejercicio presupuestario en función de los anticipos que se vayan concediendo, y que no afecta, por ello, a la cuantía particular de cada anticipo, que, no obstante, en ningún caso podrá superar la cantidad total prevista en el artículo 65.1. Ello quiere decir que el límite no sólo impide que los fondos que puedan solicitarse en cada anticipo superen el 1 por 100 de los créditos autorizados, sino que la Ley establece un techo global, el cual una vez alcanzado impide la autorización de mayor número de anticipos (37).

---

(35) *Técnicas presupuestarias...*, *ob. cit.*, pág. 194.

(36) En esta misma dirección puede verse el trabajo de ANIBARRO MARTÍN, C., *Manual práctico de gestión financiera en la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos*, Centro de Estudios Financieros, 2.<sup>a</sup> edición, Madrid, 1993, pág. 47.

(37) Así, el número de anticipos a conceder puede ser ilimitado, siempre que no se supere el 1 por 100, aunque también puede ocurrir que durante el ejercicio presupuestario sólo puedan autorizarse uno o dos anticipos, si es que éstos son muy elevados cuantitativamente.

La inclusión en el TRLGP de la medida que se acaba de comentar está plenamente justificada, ya que la excepcionalidad que se ha predicado de los anticipos de tesorería aconseja que no se puedan conceder sin límite alguno. En efecto, como ya se ha dicho, la técnica de los anticipos supone la utilización de unos fondos que quedan fuera del ámbito de la normal ejecución presupuestaria de los gastos públicos, al permitirse la contracción de obligaciones sin previa existencia de crédito presupuestario, por lo que también en esta materia hay que compartir la opinión de S. HERRERO SUAZO y V. QUEROL BELLIDO, los cuales expresan que «la consideración del flujo financiero resultante de la ejecución presupuestaria (ingresos/pagos) y la conveniencia de tener presente la situación de la cuenta corriente del Tesoro en el Banco de España hace aconsejable que el desfase entre Tesoro y Presupuesto no sea excesivo. Es claro que el anticipo supone una carga inmediata para el Tesoro y una carga diferida para el Presupuesto; esta realidad es la que impone la tramitación de los anticipos a conceder, al 1 por 100 de los créditos del presupuesto del Estado» (38).

#### b) Contenido de los anticipos de tesorería

Dentro del régimen jurídico de los anticipos de tesorería, y como segundo aspecto de su elemento material ha de tratarse la cuestión del contenido de las distintas clases de anticipos existentes. Sobre ello hay que decir que el artículo 65.1 del TRLPG, después de fijar el órgano competente y los requisitos para conceder anticipos, establece, en sus letras a) y b) los supuestos en los que los anticipos son susceptibles de autorizarse. A este respecto hay que decir que los dos casos que aparecen en el Texto Refundido de 1988 configuran una lista cerrada, de forma que fuera de estos dos supuestos que se van a estudiar seguidamente no existe ninguna posibilidad de conceder anticipos de tesorería (39). No obstante, dada la naturaleza de ley ordinaria del TRLPG,

---

(38) *Técnicas...*, *ob. cit.*, pág. 194.

(39) Igualmente se expresa toda la doctrina que ha estudiado la materia. Por todos, pueden verse los trabajos de BAYÓN MARINE, I., «Régimen jurídico de los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito (Una aportación de la jurisprudencia del Consejo de Estado)», en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, noviembre-diciembre 1968, pág. 1273, y de FUENTES VEGA, S., *Presupuestos y control de los gastos del Estado*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, Madrid, 1984, pág. 69.

nada impide que, en virtud del principio de preferencia de ley (40), cualquier otra norma posterior del mismo rango amplíe el número de casos existentes o incluso instituya una lista de carácter abierto.

A estos efectos es necesario analizar, en primer lugar, el contenido de los supuestos por los que se permite la autorización de anticipos, y en segundo lugar, alguna otra cuestión colateral que si bien estrictamente no se integra en ninguno de los aspectos esenciales de los casos que se van a examinar, sin embargo tiene una relación directa evidente con los mismos, como acontece con el tema de la forma de financiación de los anticipos.

### 1. Clases de anticipos

El primer caso en el que el Gobierno puede conceder anticipos de tesorería para atender gastos inaplazables, según el artículo 65.1.a) del TRLGP, es «cuando una vez iniciada la tramitación de los expedientes de concesión de créditos extraordinarios o de suplementos de crédito, hubiera dictaminado favorablemente el Consejo de Estado». Se trata del supuesto tradicional para el que se idearon los anticipos, y así se contemplaba, tal y como se ha indicado al exponer los antecedentes históricos de esta figura, en todas las leyes reguladoras de la materia presupuestaria desde la de 1870, que fue la primera que incluyó expresamente a los anticipos.

De la mera lectura de la previsión legal contenida en el artículo 65.1.a) del TRLGP se desprende la existencia de dos elementos o requisitos que conforman el supuesto de hecho que se regula en la norma, los cuales se van a analizar seguidamente: por un lado se precisa que se haya iniciado la tramitación de un expediente de concesión de crédito extraordinario o de suplemento de crédito (41); y por otro

---

(40) Sobre este principio y los demás que informan la materia jurídico-financiera pueden verse los trabajos de CALVO ORTEGA, R., «Consideraciones sobre los presupuestos científicos del Derecho Financiero», en *Hacienda Pública Española*, núm. 1, 1970, págs. 138 y sigs.; y de MENÉNDEZ MORENO, A., *Aproximación al concepto y al método del Derecho Financiero y Tributario*, Lección de Apertura del Curso Académico 1988-1989, Burgos, 1988, págs. 24-34.

(41) Sobre los créditos extraordinarios y suplementos de créditos pueden verse los siguientes trabajos: PÉREZ HERNÁNDEZ, A., «Créditos extraordinarios y suplementos de crédito»,

lado ha de haberse emitido dictamen favorable por parte del Consejo de Estado para la concesión de tales créditos extraordinarios o suplementarios.

A este respecto, en función de lo que dispone el artículo 64 del TRLGP, los créditos extraordinarios y suplementos de créditos tienen como finalidad la cobertura de nuevas o mayores necesidades que surjan durante el ejercicio presupuestario y cuya satisfacción no pueda demorarse hasta el período presupuestario siguiente (42). Desde este punto de vista, para cubrir tal necesidad de fondos, el Gobierno puede iniciar la tramitación de un expediente de crédito extraordinario o de suplemento de crédito y, posteriormente, remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley con el fin de que éstas sopesen la conveniencia de concederlos, al objeto, en última instancia, de paliar la urgencia de la nueva necesidad que se hubiera planteado.

De esta forma se configura el primero de los elementos que integran el supuesto de hecho para que se pueda conceder un anticipo de tesorería, cual es que se haya iniciado la tramitación de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito. En función de la redacción amplia del citado artículo 65, puede observarse que no se establecen límites de ninguna clase a la hora de regular el supuesto de hecho necesario para la concesión del anticipo, lo cual quiere decir que éste puede concederse ante el inicio de la tramitación de cualquier

---

en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, t. III, v. 2.º, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, págs. 455-473; ARIÑO ORTIZ, G., «Principio de legalidad y función de Gobierno. El tema de los créditos extraordinarios», en *Hacienda Pública Española*, 1970, núm. 3, págs. 99-139; BAYÓN MARINE, I., *Régimen jurídico de los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito (Una aportación de la jurisprudencia del Consejo de Estado)*, citado, págs. 1231-1285; y sobre todo, por ser el más actual, el de QUEROL BELLIDO, V., «Comentarios al artículo 64 de la Ley General Presupuestaria», en *Comentarios a las leyes tributarias y financieras*, t. XLI, v. 1.º LGP, artículos 1 a 74», dirigidos por AMORÓS RICA, N., Edersa, 1986, págs. 576 a 612.

(42) En efecto, el número 1, del artículo 64 del TRLGP, señala que «cuando haya de realizarse con cargo a los Presupuestos del Estado algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista en ellos crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado, el Ministro de Economía y Hacienda, previo informe de la Dirección General de Presupuestos y dictamen del Consejo de Estado, elevará al acuerdo del Gobierno la remisión de un proyecto de ley a las Cortes Generales de concesión de un crédito extraordinario, en el primer caso, o de un suplemento de crédito, en el segundo, y en el que se especifique el recurso que haya de financiar el mayor gasto público».

crédito extraordinario o suplemento de crédito, independientemente de la materia a la que afecten.

En este orden de cosas, para completar el régimen positivo del requisito que se está analizando, resulta procedente determinar cuándo se inicia la tramitación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito. Al respecto, la Orden de 22 de febrero de 1982 («BOE» de 27 de marzo), del entonces Ministerio de Hacienda, sobre documentación y tramitación de los expedientes de modificaciones en los créditos de los PGE, dispone que los expedientes relativos a créditos extraordinarios y suplementos de crédito se inician a petición del Departamento u órgano que precise el nuevo o mayor gasto, remitiéndose al Ministerio de Economía y Hacienda. Recibido el expediente en la Dirección General de Presupuestos, ésta debe emitir el informe previsto en el artículo 64 del TRLGP, con la propuesta de que, previa su conformidad, se remita al Consejo de Estado, a fin de que este alto órgano consultivo emita su preceptivo informe, el cual se configura como el segundo de los requisitos del supuesto que se prevé en el artículo 65.1.a) y que por ello se va a analizar a continuación.

En efecto, el artículo 64.1 del TRLGP exige que antes de enviar a las Cortes un proyecto de ley de crédito extraordinario o de suplemento de crédito se solicite preceptivamente dictamen al Consejo de Estado (43), aunque en este punto hay que decir que la opinión del Consejo no tiene carácter vinculante para las Cortes a la hora de decidir acerca de la aprobación de los nuevos o mayores gastos, por lo que éstas pueden apartarse de lo que establezca el dictamen. No obstante, de cara a los anticipos de tesorería, el signo del dictamen del Consejo de Estado sí que tiene una gran relevancia, ya que según el artículo 65.1.a) del TRLGP, una vez que se inicia la tramitación de un crédito extraordinario o suplementario, tal informe es requisito *sine qua non* para que se pueda conceder el anticipo, por lo que un infor-

---

(43) El Consejo de Estado, según el artículo 107 de la Constitución, es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Por su parte, el artículo 22.14 de la Ley Orgánica que lo regula (Ley 3/1980, de 22 de abril) establece que «la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos: ... Concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito». Sobre la actividad del Consejo de Estado en esta materia puede verse la obra citada de BAYÓN MARINE, I., *Régimen jurídico de los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito (Una aportación de la jurisprudencia del Consejo de Estado)*, págs. 1231-1285.



me desfavorable, si bien no impediría la tramitación y posterior aprobación parlamentaria de los nuevos créditos solicitados, sí que haría imposible la concesión del anticipo (44).

Recapitulando, hay que señalar que el primer supuesto que contempla el artículo 65 del TRLGP por el que se posibilita al Gobierno la concesión de anticipos de tesorería, se produce una vez que se haya iniciado la tramitación de cualquier crédito extraordinario o suplemento de crédito y a partir de que se emita dictamen favorable por parte del Consejo de Estado acerca de la solicitud del crédito extraordinario o suplementario.

La existencia de esta clase de anticipo ha de ser criticada ya que tiene un doble efecto negativo sobre la competencia de las Cortes: por un lado, la aprobación del anticipo supone la realización de un gasto no autorizado en los estados presupuestarios inicialmente aprobados, y por otro va a condicionar la posterior decisión parlamentaria a la hora de conceder o no el crédito extraordinario o suplementario a cuenta de los que se solicita el anticipo. A este respecto no debe olvidarse que las Cámaras se enfrentan ante un hecho consumado como es el que, una vez concedido el anticipo, el gasto se ha realizado, por lo que no sería admisible, en base al respeto de los actos propios, que posteriormente se decidiera que todo lo realizado no debió llevarse a cabo. Por todo ello puede afirmarse que, de hecho, en estos casos la actuación del Parlamento puede verse reducida a una especie de convalidación de lo realizado por el Gobierno. La problemática que ello plantea se abordará de forma específica en el apartado IV de este estudio, en el que se realizará una valoración del régimen regulador de esta modificación presupuestaria.

Continuando con el estudio del contenido de las clases de anticipos de tesorería hay que decir que la segunda situación en que aquéllos pueden concederse se produce, según el artículo 65.1, letra b), del TRLGP «cuando se hubiera promulgado una Ley por la que se esta-

---

(44) Es por ello que en ningún caso puede concederse el anticipo antes de que el Consejo de Estado emita su dictamen favorable, ya que si así fuera se colocaría a este órgano, tal y como indica la Moción del mismo de 12 de diciembre de 1968 (núm. 61) «en el papel de mero observador de hechos y situaciones pasadas, privando a su dictamen de todo valor real».

blezcan obligaciones cuyo cumplimiento exija la concesión de crédito extraordinario o suplemento de crédito».

Para la correcta comprensión del supuesto que se acaba de relatar resulta necesario determinar cuándo la promulgación de una Ley puede crear obligaciones cuyo cumplimiento exija la concesión de un crédito extraordinario o suplementario. En este sentido hay que decir que, como criterio general, los motivos para la solicitud y posterior autorización de nuevos o mayores gastos pueden ser muy variados (45), aunque dentro de las causas que pueden originar la concesión de un crédito extraordinario o un suplemento de crédito, la más frecuente es la que resulta de obligaciones creadas por una Ley ante las que no exista el adecuado crédito presupuestario para satisfacerlas (46). En efecto, si bien las obligaciones basadas en leyes anteriores al presupuesto tendrán previstas sus créditos en el mismo, sin embargo las obligaciones asumidas por el Estado en virtud de una Ley cuando el presupuesto se halla en período de ejecución, necesitarán de una habilitación de fondos específica, la cual si no se puede conseguir por medio de otras figuras obligará a la tramitación del correspondiente crédito extraordinario o suplementario.

Desde este punto de vista incluso se puede ir más lejos y afirmar que, tratándose de obligaciones generadas por las Cortes, la posterior

---

(45) Sobre esta cuestión QUEROL BELLIDO, V., *Comentarios...*, citado, págs. 583-585, habla de causas de imposibilidad objetiva y de falta de voluntad política. También puede verse la magnífica exposición de ARIÑO ORTIZ, G., *Principio de legalidad y función de Gobierno. El tema de los créditos extraordinarios*, citado, págs. 117-118.

(46) Fiel reflejo de lo que se acaba de decir son las palabras de ARIÑO ORTIZ, G., *Principio de legalidad y función de Gobierno...*, *ob. cit.*, pág. 118, cuando refiriéndose al requisito de la legitimidad de la obligación, fundamental a la hora de conceder cualquier crédito extraordinario o suplemento de crédito, afirma que «justamente en este último caso —obligaciones reconocidas en la Ley, pero que no disponen de crédito presupuestario, que gozan de legalidad formal, pero carecen de legalidad material presupuestaria— se hacía necesario abrir los créditos extraordinarios correspondientes para evitar que... se diera la contradicción de leyes que reconocen derechos económicos concretos, por un lado, y que éstos fueran, al mismo tiempo, inexigibles o irrealizables por falta de previa consignación. Ejemplos de obligaciones derivadas de la Ley podrían ser: la obligación de satisfacer intereses de una Deuda Pública emitida de acuerdo con una ley posterior al Presupuesto, en el que no figura, por tanto, crédito para ello; la obligación de pagar indemnizaciones a los contratistas según la Ley de revisión de precios de 1945; la obligación establecida por Ley de satisfacer hospitalidades, dietas o indemnizaciones por hijos a funcionarios por encima de la consignación prevista para ese fin, etc.».

concesión por éstas del nuevo o mayor crédito es inexcusable, puesto que de no ser así se produciría la situación que J. L. VILLAR PALASÍ ha calificado como de «quiescencia de la Ley», que consiste en que «la Ley aprueba una medida que implica un aumento de gastos, sin poder ella autorizar directamente ese aumento», y que provoca el que la norma aprobada no sea eficaz, de manera que «los servicios creados no podrán, pues, entrar en funcionamiento; los funcionarios nombrados no podrán, por el momento, percibir sus sueldos, etc.» (47).

Es por ello por lo que el artículo 65.1.b) del TRLGP se refiere a obligaciones establecidas por una Ley, que exijan la concesión de un crédito extraordinario o suplemento de crédito, con lo cual se está aludiendo, precisamente, al supuesto de hecho que se acaba de comentar. En estos casos, el Gobierno, ante la absoluta certeza de que los nuevos créditos solicitados van a aprobarse por las Cortes, tiene la posibilidad de conceder un anticipo de tesorería con cargo a las futuras dotaciones, si es que la atención de gastos inaplazables originados por las nuevas obligaciones creadas así lo requiere.

A este respecto hay que decir que, según la letra b) del artículo 65.1 del TRLGP, y a diferencia del supuesto contemplado en la letra a) que se ha analizado anteriormente, el anticipo puede concederse una vez que se haya iniciado la tramitación del expediente para la autorización del crédito extraordinario o suplementario que vaya a ser necesario, e incluso antes de que haya comenzado tal procedimiento, puesto que en este punto, la Ley no establece ninguna previsión especial. De la misma forma, también es irrelevante el signo del dictamen que emita el Consejo de Estado, el cual en estos supuestos tendrá que solicitarse como preceptúa el artículo 64.1 del TRLGP, aunque deberá ser necesariamente favorable (48).

---

(47) VILLAR PALASÍ, J. L., «La dinámica del principio de legalidad presupuestaria», en *Revista de Administración Pública*, enero-abril, 1966, núm. 49, págs. 16-17.

(48) Sobre esta materia, PÉREZ HERNÁNDEZ, A., *Créditos extraordinarios y suplementos de crédito*, citado, págs. 464-465, incluso va más lejos al afirmar que «si el Consejo de Estado entiende que sólo cabe solicitar un crédito extraordinario o un suplemento de crédito para ejecutar lo dispuesto en una Ley, su informe es innecesario, porque decir al Gobierno y a las Cortes que se cumpla una Ley es una petición de principio, y limitarse a hacer notar que no se cuenta para ello con crédito legislativo es una apreciación superflua...».

## 2. Financiación de los anticipos

La última cuestión que resta por analizar dentro del estudio del contenido de los supuestos en virtud de los que pueden concederse anticipos de tesorería es la relativa a la financiación de los mismos una vez que se autorizan.

Desde esta perspectiva, al hablar del concepto de anticipo ya se dijo que esta figura supone la utilización de unos fondos monetarios sin que exista el correspondiente crédito presupuestario para ello, y que dado su carácter excepcional y provisional no se podía mantener tal situación indefinidamente, sino que la lógica presupuestaria impone que los gastos que se realicen queden amparados en última instancia por el pertinente crédito, para de esta forma no incurrir en la nulidad que predica el artículo 60 del TRLGP.

Desde este punto de vista, la necesidad de que los anticipos de tesorería sean financiados con cargo a algún crédito presupuestario es evidente, aunque, a este respecto, pueden presentarse dos situaciones distintas, las cuales se van a examinar seguidamente.

En primer lugar, el supuesto normal de financiación de un anticipo consiste en que las Cortes aprueben sin mayores consideraciones los créditos extraordinarios o suplementos de créditos en virtud de los que se ha posibilitado la concesión del mismo. En este caso, como expresa acertadamente J. L. VILLAR EZCURRA, «el anticipo de Tesorería se consolida» (49) y los gastos realizados se imputarán a los nuevos o mayores créditos aprobados, lo cual supone que el anticipo se cancela con cargo a esos créditos (50). En consonancia con lo que se acaba de

---

(49) VILLAR EZCURRA, J. L., «El principio de legalidad en la Ley General Presupuestaria», en Civitas *Revista Española de Derecho Administrativo*, octubre-diciembre, 1979, núm. 23, pág. 607.

(50) Igualmente puede verse CAYON GALLARDO, A., «Legalidad y control del gasto público», en *Presupuesto y Gasto Público*, 1979, núm. 1, pág. 98. Al respecto, el apartado 3 del artículo 65 del TRLGP, introducido por la Ley 11/1996, de Medidas de disciplina presupuestaria, indica que: «En caso de que, excepcionalmente, de acuerdo con la normativa en vigor se produzcan anticipos de fondos como consecuencia de la intermediación del Banco de España en los pagos o por la especial tramitación de las relaciones financieras con la Unión Europea, estos anticipos deberán quedar cancelados antes de finalizar el ejercicio económico en que se hayan producido. No obstante, los anticipos para ejecución de acciones y programas financiados o cofinanciados por fondos europeos que

decir, la regla 40.1 de la Orden ministerial de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, dispone que «una vez aprobado el crédito extraordinario o suplemento de crédito que motivaron la concesión del anticipo de tesorería se procederá a efectuar la cancelación de las operaciones realizadas con cargo a dicho anticipo, así como la aplicación de éstas al Presupuesto de Gastos del ejercicio corriente».

En segundo lugar, en la financiación de los anticipos de tesorería puede darse un supuesto anormal, que consistiría en que no se aprueben por las Cortes el crédito extraordinario o suplemento de crédito solicitados en virtud de los cuales se autorizó el anticipo. Para este caso, el número 2 del artículo 65 del TRLGP prescribe que «si las Cortes Generales no aprobasen el proyecto de ley de concesión del crédito extraordinario o del suplemento de crédito, el importe del anticipo de Tesorería se cancelará con cargo a los créditos del respectivo Departamento ministerial u organismo autónomo, cuya minoración ocasione menos trastornos para el servicio público»

Con base en lo que establece el precepto que se acaba de citar y con el fin de realizar una completa interpretación del mismo, hay que tener que en cuenta que se plantean dos cuestiones: primero, es necesario determinar a qué supuestos puede aplicarse el artículo 65.2; y segundo, resulta procedente explicar en qué consiste la solución que en este punto ofrece el TRLGP.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones planteadas, la relativa a los supuestos a los que se aplica la previsión que se está analizando, hay que decir que en principio, en función de lo que dispone el artículo 65.2, lo que en él se establece sería de aplicación a los dos casos en los que pueden concederse anticipos de tesorería. No obstante, como ya se ha comentado, en la circunstancia prevista en el artículo 65.1.b) del TRLGP (51), y por las razones que se han expresado al analizarla, el hecho de que el crédito extraordinario o suplementario no se llegue a aprobar no va a ocurrir nunca en la prácti-

---

estuvieran pendientes de cancelar al finalizar el ejercicio, por desfase en los pagos por parte de la Unión Europea, podrán cancelarse en el ejercicio siguiente.»

(51) Se trata de la solicitud de un anticipo cuando se hubiera promulgado una Ley por la que se creen obligaciones cuyo cumplimiento exija la concesión de nuevos o mayores gastos.

ca, salvo que por alguna razón política extraña el Parlamento no deseara que la ley aprobada tuviera efectividad, por lo que puede afirmarse que realmente la posibilidad de que el crédito extraordinario o suplemento de crédito no se autorice sólo acontecerá en el supuesto regulado en la letra a) del artículo 65.1 del TRLGP, en el que las Cortes no están sujetas a la aprobación de los créditos solicitados. Es por ello por lo que lo previsto en el artículo 65.2 se aplicará solamente, si concurren circunstancias normales, al supuesto regulado en el artículo 65.1.a), o sea, a los anticipos concedidos cuando una vez iniciada la tramitación de los expedientes de concesión de créditos extraordinarios o suplementarios, hubiera dictamen favorable del Consejo de Estado.

La segunda cuestión que hay que analizar se centra en explicar en qué consiste la solución ofrecida por el artículo 65.2 del TRLGP para el caso de que los créditos extraordinario o suplementarios no se aprueben por las Cortes. A estos efectos se dispone que el importe del anticipo de tesorería se cancelará con cargo a los créditos del respectivo Departamento ministerial u organismo autónomo, cuya minoración ocasione menos trastornos para el servicio público. Como se puede observar se establece una forma peculiar de cancelar los anticipos, y para clarificar este mandato legal hay que tener en cuenta las consideraciones que se exponen a continuación.

En primer lugar, aunque no se dice expresamente en la Ley, la competencia para decidir a qué créditos se imputan los gastos realizados ha de corresponder al Gobierno previa propuesta del Departamento que llevó a cabo el gasto, en función de que este órgano es el que tiene encomendada la competencia principal de conceder los anticipos (52).

En segundo lugar, si se examina detenidamente la solución que ofrece el TRLGP se llega a la conclusión de se trata de una figura que no es desconocida en el ámbito presupuestario. En efecto, si cualquier crédito del presupuesto se utiliza para una finalidad distinta a la inicialmente asignada por las Cortes se está en presencia de una transferencia de crédito (53), por lo cual si se analiza el sistema que establece el artículo 65.2 puede afirmarse sin mayores problemas que los anticipos de tesorería,

---

(52) Así, QUEROL BELLIDO, V., *Comentarios...*, citado, pág. 620.

(53) Sobre las transferencias de créditos puede verse la obra citada de CORCUERA TORRES, A., *Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno*, págs. 90-173.

cuando no se conceden los nuevos o mayores gastos en virtud de los que se conceden, se convierten en verdaderas transferencias de crédito, al verse financiadas con créditos cuyo destino inicial varía notablemente.

En tercer lugar, existen problemas en la determinación del objeto sobre el que ha de recaer la transferencia. Por una parte, la redacción del artículo 65.2 dice que el anticipo se ha de cancelar con cargo a los créditos del respectivo Departamento ministerial u organismo autónomo cuya minoración ocasione menos trastornos para el servicio público, con lo cual se plantea la cuestión de si el Gobierno puede elegir libremente el órgano al que sustraer los créditos, o si por el contrario la minoración debe realizarse en el estado de gastos del Departamento que realizó el gasto.

A este respecto la regulación histórica de los anticipos era más clara, puesto que establecía expresamente que el importe del anticipo que en su caso se hubiese autorizado, se debía cancelar y reintegrar al Tesoro con cargo a aquellos créditos del presupuesto de Gastos del Departamento a que afectó el anticipo, que atendidas las necesidades de sus servicios, fueran más fácilmente susceptibles de minoración. Sin embargo, a partir de la Ley General Presupuestaria de 1977 se suprimió la alusión a la competencia del Departamento que realizó el gasto y de esta forma se incorporó al artículo 65.2 del TRLGP.

En este punto, la naturaleza de los anticipos, que benefician claramente a un Departamento ministerial, obliga a que la interpretación lógica del precepto que se analiza se haga en el sentido que se ha venido expresando, esto es, que el Gobierno decida de entre los créditos del órgano que gastó las nuevas dotaciones, cuáles de ellas deben servir para financiar el anticipo concedido (54).

Por otra parte también plantea problemas el hecho de que la Ley en esta materia permite que el Gobierno escoja los créditos que ocasionen un menor trastorno al servicio público, con lo cual, tal y como

---

(54) Esta es la opinión que expresan HERRERO SUAZO, S., y QUEROL BELLIDO, V., *Técnicas presupuestarias...*, ob. cit., pág. 193, al decir que «si las Cámaras no aprobasen el expediente de crédito extraordinario o suplementario, el anticipo que en su caso se hubiese concedido se cancelará con cargo a otros créditos (los que menos trastornos ocasionen) del mismo Ministerio u organismo». Esto, además, evita algunos problemas que se podrían plantear en la práctica, ya que, de no entenderse el artículo 65.2 tal y como se ha propuesto, sería lógico también que los titulares de los Departamentos ministeriales que nada tuvieron que ver con el anticipo se opusieran a una disminución injustificada de sus créditos presupuestarios.

expresa J. L. VILLAR EZCURRA, «esta última posibilidad viene a dejar así margen a la Administración para proceder a una «transferencia presupuestaria camuflada» al poder manejar el «menor trastorno para el servicio público» en términos prácticamente discrecionales» (55). En esta tesitura será necesario que este requisito se justifique de forma suficiente por el Gobierno con el fin de evitar que con la disminución de créditos presupuestarios se produzca «una inversión de prioridades presupuestarias» (56), que puedan motivar el incumplimiento o la desviación de los objetivos del programa de que se trate. De manera que, citando de nuevo a J. L. VILLAR EZCURRA, como medida garantizadora de la legalidad «el Parlamento como titular de la potestad de control y aprobación de los Presupuestos, podrá interpelar al Gobierno cuando éste no razone adecuadamente el cargo correspondiente a la cancelación del anticipo (art. 111, núm. 2, de la Constitución)» (57).

Como conclusión final a la regulación de los anticipos de tesorería, y aunque la idea que se va a exponer se va retomar seguidamente al tratar de la relación de esta figura con el principio de especialidad, hay que dejar constancia de que la generalidad de la doctrina (58) se muestra partidaria de una utilización restrictiva de los anticipos, por cuanto su concesión prejuzga en gran medida la posterior decisión de las Cortes a la hora de aprobar el correspondiente crédito extraordinario o suplemento de crédito, ya que el Parlamento se encuentra ante unos gastos ya realizados y sobre los que es necesaria la cobertura presupuestaria, sabiendo además que si la niega se verán perjudicados otras necesidades que figuraban en el documento presupuestario.

#### IV. CONCLUSIONES: EL RÉGIMEN REGULADOR DE LOS ANTICIPOS DE TESORERÍA Y EL PODER PRESUPUESTARIO DE LAS CORTES GENERALES

Para finalizar este trabajo parece necesario realizar una valoración del régimen jurídico de los anticipos de tesorería en la que se pongan de manifiesto las relaciones existentes entre su regulación y los principios constitucionales aplicables a la materia presupuestaria.

---

(55) VILLAR EZCURRA J. L., *El principio de legalidad en la Ley General Presupuestaria*, citado, pág. 607.

(56) QUEROL BELLIDO, V., *Comentarios...*, *ob. cit.*, pág. 620.

(57) *Ob. cit.*, pág. 607. El artículo 111.2 de la Constitución dice que «toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición».

(58) Por todos, puede verse QUEROL BELLIDO, V., *Comentarios...*, *ob. cit.*, págs. 620 y 621.



Así, debe recordarse que en nuestra Carta Magna el principio de especialidad se vincula a los criterios de legalidad y competencia presupuestaria, para de esta forma afirmar la constitucionalización de la regla de la especialidad en nuestro ordenamiento jurídico. Concretamente, hay que partir de la idea de que desde el punto de vista de los criterios citados, la aplicación del principio de especialidad exige dos condiciones: por una parte, que la regulación se realice mediante ley evitándose las remisiones en blanco al Ejecutivo por las que se le atribuyan márgenes de discrecionalidad en su actuación; y por otra parte, que las modificaciones presupuestarias admisibles, por ser respetuosas con lo que se ha denominado «aprobación legislativa de los Presupuestos», serán aquellas que no sobrepasen injustificadamente las cantidades monetarias concedidas para llevar a cabo la actividad de gasto en cada caso concreto.

Es por ello que a la hora de valorar constitucionalmente la regulación de los anticipos de tesorería habrá que considerar cómo influye tal regulación en los mencionados principios de legalidad y competencia, al ser precisamente estos principios constitucionales a través de los que se manifiesta el de especialidad. No obstante, a este respecto tampoco ha de olvidarse que otros criterios constitucionales, como son los de eficiencia y economía, también tienen su ámbito de actuación en este campo, en el sentido de que en ocasiones pueden modular y suavizar las prescripciones de los principios iniciales de legalidad y competencia, por lo que también han de ser tenidos en cuenta a la hora de examinar el tratamiento normativo de los anticipos de tesorería estudiado a lo largo de este trabajo.

Por lo que se refiere a los anticipos de tesorería hay que recordar que, según el artículo 65 del TRLGP, con esta figura se trata de que el Gobierno habilite unas dotaciones para la atención de gastos inaplazables a cuenta de la aprobación de un futuro crédito extraordinario o suplemento de crédito por parte de las Cortes, existiendo a esos efectos dos supuestos tasados de concesión: cuando iniciada la tramitación de los expedientes de créditos extraordinarios y o de suplementos de créditos hubiera dictamen favorable del Consejo de Estado y cuando se hubiera promulgado una Ley por la que se establezcan obligaciones cuyo cumplimiento exija la concesión de un crédito extraordinario o suplementario.

Con carácter general, los anticipos de tesorería suponen la aprobación de un gasto por parte del Gobierno sin la existencia del co-

respondiente crédito presupuestario, con lo cual se produce una omisión evidente de la autorización parlamentaria preceptiva a la hora de realizar gastos. Como ya se indicó al hablar de su objeto, los anticipos pueden suponer una quiebra tanto de la vertiente cuantitativa como de la cualitativa del principio de especialidad en función de que el anticipo se configure como la utilización previa de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito, ya que el anticipo presentará la misma naturaleza que los nuevos créditos solicitados, por lo cual si se concede en virtud de un crédito extraordinario, se estará afectando a la vertiente cuantitativa y cualitativa del principio de especialidad, y si se autoriza a cuenta de un suplemento de crédito se exceptionará el principio de especialidad cuantitativa solamente.

No obstante, el análisis y posible justificación constitucional de la regulación de los anticipos es distinta en función de los dos supuestos establecidos en las letras a) y b) del artículo 65.1 del TRLGP, razón por la cual se va a examinar la regulación de ambas modalidades por separado.

En primer lugar, el artículo 65.1.a) autoriza al Gobierno a conceder anticipos de tesorería para atender gastos inaplazables en los casos en que se soliciten nuevos o mayores gastos y el Consejo de Estado haya emitido dictamen favorable a la aprobación. La justificación del anticipo en este supuesto se sustenta en la necesidad de hacer frente a gastos que no pueden demorarse, unida al hecho previsible de que las Cortes, dado lo favorable del dictamen del Consejo de Estado, van a conceder el crédito extraordinario o suplemento de crédito solicitado por el Gobierno.

A este respecto puede decirse que la regulación de esta modalidad de anticipo de tesorería cumple con el primero de los principios constitucionales a través del cual se manifiesta el de especialidad, como es el principio de legalidad, ya que es en definitiva una norma legal, el TRLGP, es la que establece de forma específica el régimen jurídico de los anticipos —competencia, procedimiento, requisitos y contenido de las clases existentes—, sin dejar resquicios a que la discrecionalidad del Gobierno pueda regular la materia.

Sin embargo, no se puede asegurar lo mismo en relación con el segundo criterio constitucional que ha de entrar en juego, esto es, el principio de competencia de las Cortes para autorizar la realización de la actividad de gasto público a través de la aprobación de las Leyes de PGE.

En efecto, desde este punto de vista la regulación de la figura que se está analizando ha sido criticada por la doctrina (59), fundamentalmente porque puede afirmarse que la concesión del anticipo tiene un doble efecto sobre la competencia de las Cortes, ya que la aprobación del anticipo por un lado supone un gasto no autorizado en absoluto por el Parlamento, y por otro lado condiciona y prejuzga en gran medida la posterior decisión parlamentaria de conceder o no el crédito extraordinario o suplementario a cuenta de los que se solicita el anticipo. Como afirma V. QUEROL BELLIDO «las Cámaras se encuentran ante un hecho consumado que, evidentemente, puede pesar en su decisión: el anticipo se ha concedido, el servicio se ha prestado, las obligaciones del Estado han sido pagadas», por lo que «no parece normal que en actuación posterior se venga a decir que todo lo actuado no debió actuarse» (60), de manera que de hecho en estos casos la función del Parlamento se vería reducida a una especie de convalidación de lo realizado por el Gobierno (61).

Esta situación se agrava además por el hecho de que el TRLGP, en el número 2 del artículo 65, otorga al Gobierno en el supuesto de que las Cortes no aprueben las nuevas dotaciones solicitadas, un absoluto margen de discrecionalidad para cancelar el anticipo con cargo a los créditos del respectivo Departamento ministerial cuya minoración ocasione menos trastornos para el servicio público. Esta consecuencia, aparte de que pueda ser tachada de inconstitucional por sí misma como se va a poder comprobar a continuación, tiene una influencia decisiva en la decisión del Parlamento, ya que si éste deniega los créditos solicitados se arriesga a que el trasvase de los fondos que el Gobierno considere procedente impida que los objetivos establecidos en los programas presupuestarios inicialmente aprobados se consigan finalmente.

---

(59) Por todos, puede verse ARIÑO ORTIZ, G., *Principio de legalidad y función de Gobierno...*, citado, págs. 132-134 y 138-139.

(60) QUEROL BELLIDO, V., *Comentarios...*, *ob. cit.*, pág. 621.

(61) Esta idea la refleja perfectamente BARÓN MARINE, I., *Aprobación y control de los gastos públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972, pág. 346, cuando dice que en estos casos «ante el supuesto normal de que el crédito se conceda, ocurre que el papel de las Cortes es el de otorgar un simple bill de indemnidad como en el derecho inglés, con la diferencia de que al tiempo se convalidan actos administrativos ilegales. De esta manera la autorización presupuestaria *ex ante* se convierte en convalidación de obligaciones *ex post*».

Es por ello por lo que puede afirmarse, siguiendo a V. QUEROL BELLIDO (62), que el sistema generalmente seguido de conceder anticipos de tesorería para todos los expedientes informados favorablemente por el Consejo de Estado, hasta el tope del 1 por 100 que la Ley marca, es rechazable (63), ya que supone en la práctica la concesión de un crédito extraordinario o suplementario mediante un procedimiento incompleto e inacabado, que sólo hallará su perfección y fin cuando las Cortes se pronuncien sobre él (64), no pudiendo alegarse en este caso los dictados de los principios constitucionales de eficiencia y economía, que aconsejarían la inmediata atención de los gastos considerados inaplazables, puesto que estos criterios no justifican en ningún caso una disminución tal de las potestades concedidas por la Constitución a las Cortes Generales que dejaran vacía de contenido la programación, desarrollo y consecución legislativa de la actividad de gasto público.

De la misma manera, la previsión establecida en el artículo 65.2 del TRLGP para el supuesto de que el crédito extraordinario o suplementario no se apruebe por las Cortes, que en definitiva consiste en la realización de una transferencia de crédito encubierta, en virtud de la cual el Gobierno puede cancelar el anticipo concedido minorando los créditos del respectivo Departamento ministerial que ocasionen un menor trastorno para el servicio público, ha de ser calificada de inconstitucional, ya que por una parte con ella se concede al Gobierno una habilitación en blanco, en contra del principio de reserva de ley que rige para esta materia, para disminuir los créditos que considere convenientes. Como dice J. L. VILLAR EZCURRA permite «manejar el

---

(62) *Ob. cit.*, pág. 620.

(63) Más aún cuando, tal y como afirma CAYON GALIARDO, A., *Legalidad y control...*, citado, pág. 98, «salvo en supuestos muy contados, el dictamen del Consejo de Estado será favorable, dada la amplitud con que este alto órgano consultivo ha formulado su doctrina sobre la urgencia, necesidad y legitimación de las obligaciones que generan gastos inaplazables. Situación por la que se produce una amplia discrecionalidad administrativa en la materia». Sobre este punto puede verse BAYÓN MARINE, I., *Régimen jurídico de los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito (Una aportación de la jurisprudencia del Consejo de Estado)*, citado, págs. 1258-1266.

(64) En este contexto, ARIÑO ORTIZ, G., *Principio de legalidad...*, citado, págs. 138-139, es más radical al decir que «debe terminarse con la práctica de las anticipaciones: el Gobierno, o tiene potestad para conceder el crédito, y entonces puede librar los fondos en firme, cuando proceda, o no la tiene, y entonces debe esperar. Pero en cualquier caso, las anticipaciones constituyen un modo de prejuzgar (sin estar facultado para ello) la decisión de las Cortes».

“menor trastorno para el servicio público” en términos prácticamente discrecionales»; y por otra parte, tal disminución, como ya se ha dicho, puede impedir que los objetivos establecidos en los programas presupuestarios inicialmente aprobados por las Cortes se consigan, produciéndose así el incumplimiento de la aprobación legislativa de los presupuestos, que exige nuestra Constitución en su artículo 134.2.

Este panorama no hace sino reflejar otra circunstancia más de las que abundan en el ámbito jurídico-financiero, que pone de manifiesto la crisis de la separación de poderes (65), como forma de entender las relaciones entre los distintos ámbitos competenciales que conforman el moderno Estado de Derecho (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Crisis que fundamentalmente afecta a la institución parlamentaria (66), que progresivamente ve disminuidas de forma injustificada sus funciones en favor de los Gobiernos, en base a presuntas motivaciones de índole jurídico (por ejemplo, el antiguo y ya superado debate acerca de la naturaleza jurídica de los presupuestos o la articulación de las relaciones entre la planificación plurianual y las Leyes de PGE), técnico (la inferioridad informativa y la carencia de medios personales y materiales de los Parlamentos frente a los Gobiernos) o económico (el principio de equilibrio presupuestario o la creencia equívoca de que el órgano legislativo produce más déficit y que los Ejecutivos ahorran más que los Parlamentos), que en el fondo no traslucen sino verdaderas razones políticas, cuyo objetivo último es lograr la preeminencia del órgano gubernamental frente al legislativo, así como otorgar una facultad de control al Gobierno sobre la actividad de las Asambleas de representación popular.

Con el fin de paliar estas deficiencias y compatibilizar la regulación de los anticipos con el cumplimiento de todos los principios

---

(65) Junto a los anticipos de tesorería se puede aludir, sin ánimo de ser exhaustivos, a otros datos que en materia financiera reflejan la crisis de la división de poderes, como puede ser la existencia de limitaciones constitucionales a la iniciativa legislativa parlamentaria para modificar la Ley de PGE o para aprobar o enmendar cualquier otra norma legal que suponga aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 134, apts. 5 y 6 de la Constitución), las facultades que el Gobierno ostenta para que, en sede de ejecución de los PGE, pueda modificar los créditos inicialmente aprobados por las Cortes, o, por último, la imposibilidad de que hasta hace bien poco (mayo de 1995), el Parlamento conociera en qué se habían utilizado los tan tristemente célebres «fondos reservados».

(66) Sobre ello pueden verse las acertadas reflexiones de CAZORLA PRIETO, L. M., en su trabajo *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1985.

constitucionales implicados (los de legalidad y competencia por un lado, y los de eficiencia y economía por otro), podría proponerse el establecimiento en los PGE de un crédito específico y limitado en su cuantía máxima en el mismo sentido que en la situación ahora vigente —al 1 por 100 de los créditos totales autorizados—, con el objeto de atender aquellas necesidades perentorias que no pudieran esperar a la concesión de los nuevos recursos solicitados, de manera que la asignación de recursos con cargo a tal crédito correspondiera, mediante un procedimiento caracterizado por la sumariedad, a una comisión parlamentaria creada *ad hoc* (67). Esta comisión podría valorar a la hora de conceder el anticipo la posibilidad futura de aprobación de los créditos solicitados, pues en última instancia los representantes de los distintos grupos parlamentarios integrantes de la comisión sabrían, e incluso podrían comprometerse en la futura convalidación.

Además con este sistema se evitaría la discrecionalidad del Gobierno si finalmente las dotaciones no se aprueban por las Cortes, ya que en ese caso el anticipo se cancelaría con cargo al crédito establecido expresamente y si llegara a agotarse ello impediría la solicitud de nuevos anticipos al haberse alcanzado el tope del 1 por 100 establecido como límite de los anticipos a solicitar anualmente. Por el contrario, si el crédito extraordinario o suplementario se autorizase, con cargo a los mismos deberá reponerse el crédito especial para la concesión de nuevos anticipos, aunque teniendo en cuenta en todo momento que a la hora de dotar otros nuevos no podría sobrepasarse en ningún caso el límite total del 1 por 100 de los créditos autorizados.

En cuanto a la valoración de la segunda modalidad de anticipo de tesorería, la regulada en el artículo 65.1.b) del TRLGP, por la que se permite al Gobierno la concesión de recursos para la atención de gastos inaplazables, como consecuencia de la promulgación de una Ley por la que se establezcan obligaciones cuyo cumplimiento exija la concesión de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito, hay que diferenciar nuevamente entre los dos principios constitucionales de legalidad y competencia aplicables en la materia.

---

(67) Sería una Comisión con funciones análogas a las que ostenta la creada por el artículo 7 de la Ley 11/1995, de 11 de mayo («BOE» del día 12 de mayo), reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados; esto es, la autorización y control de gastos con cargo al crédito establecido con carácter genérico para atender aquellas necesidades que no pudieran esperar hasta la aprobación posterior del crédito extraordinario o suplementario que procediera.

Al igual que en la otra modalidad de anticipo de tesorería, el principio de legalidad no se ve quebrantado al regular de forma detallada el TRLGP todos los aspectos que configuran el anticipo que se ha de conceder.

Por lo que respecta al principio de competencia de las Cortes Generales, hay que decir que en este caso si bien se produce la aprobación de unas dotaciones para atender gastos al margen del Parlamento, tal medida no afecta al criterio que se está examinando, por lo que resultan admisibles desde el punto de vista constitucional. En efecto, si se analiza el supuesto de hecho que origina el anticipo se observa que se refiere a la atención de obligaciones establecidas por una Ley, que exijan la concesión de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito. En estos casos, como ya se comentó, el Parlamento no puede negarse a la posterior concesión de los créditos necesarios para llevar a efecto la norma promulgada, razón por la cual el Gobierno, ante la absoluta certeza de que los nuevos créditos solicitados van a aprobarse por las Cortes, tiene la posibilidad de conceder un anticipo de tesorería con cargo a las futuras dotaciones, si es que la atención de gastos inaplazables, originados por las nuevas obligaciones creadas, así lo requiere.

Desde esta perspectiva puede afirmarse que en el supuesto del artículo 65.1.b) del TRLGP, a diferencia del de la letra a), más que una sustitución de la voluntad parlamentaria se produce una aplicación anticipada de la misma por parte del Gobierno, la cual además se encuentra plenamente justificada en estos casos por la aplicación de los principios constitucionales de eficiencia y economía.

No obstante, en el supuesto extremo de que el Parlamento se negara a conceder los créditos solicitados se aplicaría el examinado artículo 65.2 del TRLGP (68), con lo que se plantearía la misma problemática a que se ha aludido en la valoración de la primera modalidad de anticipo de tesorería que regula el artículo 65.1.a) del TRLGP, a la cual habría que remitirse para evitar reiteraciones innecesarias a lo largo de la exposición.

---

(68) Esto es, el anticipo concedido se deberá cancelar con cargo a los créditos del respectivo Departamento ministerial u organismo autónomo cuya minoración ocasione menos trastornos para el servicio público.