**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 11**

**LAS FUNCIONES FINANCIERAS. LAS FUNCIONES ECONÓMICAS. LAS CORTES GENERALES Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL: LOS TRATADOS.** **OTRAS FUNCIONES.**

**LAS FUNCIONES FINANCIERAS.**

Dispone el artículo 66.2 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 que “las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”.

Estudiadas en los temas anteriores las funciones legislativa y de control, el programa dedica el presente tema al estudio de las restantes funciones.

Sin embargo, antes de entrar en el estudio de las mismas, debe subrayarse que las funciones que se ejercen por las Cortes Generales no tienen el mismo alcance cuando las ejerce el Congreso de los Diputados que cuando lo hace el Senado, ya que el bicameralismo imperfecto que caracteriza nuestras Cortes Generales comporta un claro predominio de la cámara baja, de forma que:

1. Corresponde al Congreso de los Diputados otorgar o negar la confianza al Presidente del Gobierno en los siguientes casos:
2. Mediante la investidura del candidato propuesto por el Rey en los supuestos del artículo 99 de la Constitución.
3. Mediante el rechazo de una cuestión de confianza planteada por el Presidente del Gobierno, en cuyo caso éste debe presentar su dimisión al Rey conforme al artículo 114.1 de la Constitución.
4. Mediante la aprobación de una moción de censura, que implica el otorgamiento de la confianza parlamentaria al candidato a Presidente del Gobierno incluido en la misma, conforme al artículo 114.2 de la Constitución.
5. Autoriza la prórroga del estado de alarma declarado por el Gobierno y la declaración del estado de excepción y declara por mayoría absoluta el estado de sitio, conforme al artículo 116 de la Constitución.
6. Ejerce por mayoría absoluta la acusación contra los miembros del Gobierno por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado, conforme al artículo 102.2 de la Constitución.
7. Autoriza la propuesta de referéndum realizada por el Presidente del Gobierno, conforme al artículo 92 de la Constitución.
8. Es destinatario de los proyectos de ley a través de los que el Gobierno ejerce su iniciativa legislativa, conforme a los artículos 87 y 88 de la Constitución.
9. Es destinatario de las proposiciones de ley presentadas por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 87 de la Constitución.
10. Aprueba, modifica o deroga las leyes orgánicas por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto, conforme al artículo 81 de la Constitución.
11. Convalida o deroga los decretos-leyes, o acuerda su tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 86 de la Constitución.

La función financiera es aquella por la que las Cortes Generales determinan la estructura de los ingresos y gastos del Estado, y comprende las potestades tributaria y presupuestaria. Ambas potestades están íntimamente vinculadas en la Constitución, que en su artículo 31.2 dispone que “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

El principio de reserva de ley que la Constitución proclama en la configuración de los ingresos y gastos públicos es resultado de una evolución histórica en la que son los representantes de los ciudadanos quienes deciden sobre los tributos, a diferencia de lo que ocurría en las monarquías absolutas, y se expresa en la máxima *no taxation without representation*.

Comenzando por el análisis de la potestad tributaria, el artículo 31.1 de la Constitución dispone que “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”, mientras que el artículo 31.3 dispone que “sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”.

Por su parte, el artículo 133.1 de la Constitución dispone que “la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley”, añadiendo el artículo 133.3 que “todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley”.

Además, la potestad tributaria de las Cortes Generales abarca tanto a los tributos estatales como a los autonómicos y locales, ya que el artículo 133.2 de la Constitución dispone que “las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes”, previendo el artículo 157.1 de la Constitución que las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, y entre ellas la de exigir tributos, se regule por ley orgánica, previsión a la que responde la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980.

Por su parte, el artículo 149.1.14ª de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “Hacienda general”, y en virtud de esta competencia es la Ley General Tributaria de 17 de diciembre de 2003 la que “establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las Administraciones tributarias”.

Por último, debe tenerse en cuenta que:

1. No toda la materia tributaria es potestad exclusiva de las Cortes Generales, ya que según reiterada jurisprudencia constitucional la reserva de ley tributaria es relativa y sólo comprende los elementos esenciales del tributo, que son los que afectan al deber constitucional de contribuir.
2. A pesar de que este deber forma parte del los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución y que por tanto, *prima facie*, queda excluido del ámbito regulatorio del decreto-ley por el artículo 86.1 de la Constitución, la jurisprudencia constitucional ha entendido que tal exclusión se refiere únicamente a los elementos esenciales del tributo.

Respecto de la potestad presupuestaria de las Cortes Generales, su ejercicio se realiza esencialmente a través de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, los cuales dotan al Gobierno de las herramientas financieras precisas para cumplir las funciones que le atribuye el artículo 97 de la Constitución, cuyo artículo 133.4 dispone que “las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes”.

La regulación de los Presupuestos Generales del Estado está encabezada por el artículo 134 de la Constitución, que dispone lo siguiente:

“1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.

2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea”.

Este precepto se complementa con el artículo 135 de la Constitución, redactado por la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011, cuyos apartados 1 y 2 disponen que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria” y que “el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”.

Estos preceptos son desarrollados por la Ley General Presupuestaria de 26 de noviembre de 2003 y por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 27 de diciembre de 2012.

En esta ley orgánica se prevé que el Consejo de Ministros debe aprobar anualmente un acuerdo que contenga los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y que se remitirá a las Cortes Generales y, tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado tendrán que pronunciarse aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno.

Una vez aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración del proyecto de Presupuestos Generales del Estado debe acomodarse a dichos objetivos y, en especial, al techo de gasto no financiero que prevean.

Por otro lado, la tramitación legislativa del proyecto de Ley de Presupuestos sigue las reglas del procedimiento legislativo ordinario con las especialidades contenidas en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 y el texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994, siendo las más importantes las siguientes:

1. El proyecto de Ley de Presupuestos goza de preferencia respecto a los demás trabajos de las cámaras.
2. La tramitación comienza con un debate de totalidad en el Pleno del Congreso en el cual, o se rechazan de inicio los presupuestos elaborados por el Gobierno, o si se aceptan quedan fijadas las cuantías globales de los estados de gastos, remitiéndose a continuación a la Comisión de Presupuestos.
3. Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente pueden ser admitidas a trámite si proponen una baja de igual cuantía en la misma sección.
4. Toda enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requiere la conformidad del Gobierno para su tramitación.
5. El debate final en el Pleno del Congreso se desarrolla diferenciando el conjunto del articulado de la ley y cada una de las secciones.

Finalmente, a las Cortes Generales les compete también la fiscalización de la ejecución por el Gobierno de los Presupuestos por ellas aprobados, la cual se realiza por el Tribunal de Cuentas regulado por el artículo 136 de la Constitución, cuyos apartados 1 y 2 disponen que “el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado” y que “las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido”.

**LAS FUNCIONES ECONÓMICAS.**

El artículo 38 de la Constitución “reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”.

Precisamente esta planificación es potestad de las Cortes Generales, disponiendo el artículo 131.1 de la Constitución que “el Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”.

Por otro lado, el artículo 128.2 de la Constitución dispone que “se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

Además, existen determinados mandatos constitucionales en materia económica que están dirigidos genéricamente a los poderes públicos, lo que incluye a las Cortes Generales, como los contenidos en:

1. El artículo 40.1, que dispone que “los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”.
2. El artículo 129.2, que dispone que “los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”.

Por último, es esencial el papel de las Cortes Generales con relación a la deuda pública, previendo los apartados 3 y 4 del artículo 135 de la Constitución lo siguiente:

1. “El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

1. “Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”.

Las circunstancias previstas por este precepto fueron apreciadas por el Congreso de los Diputados con ocasión de la pandemia de la COVID-19.

**LAS CORTES GENERALES Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL: LOS TRATADOS.**

Las referencias de la Constitución a las funciones de las Cortes Generales con relación a la política internacional son esencialmente dos:

1. La prevista por el artículo 63.3, que dispone que “al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz”.
2. Su intervención en los tratados internacionales, regulados por el Capítulo III del Título III, el cual contiene las siguientes normas:
3. El artículo 93 de la Constitución, que dispone que “mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”.

Esta previsión constitucional se ha aplicado a través de las siguientes normas:

* La Ley Orgánica de 2 de agosto de 1985, que autorizó la adhesión de España a las Comunidades Europeas.
* La Ley Orgánica de 26 de noviembre de 1986, que autorizó la ratificación del Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986.
* La Ley Orgánica de 28 de diciembre de 1992, que autorizó la ratificación del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992.
* La Ley Orgánica de 16 de diciembre de 1998, que autorizó la ratificación del Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997
* La Ley Orgánica de 30 de julio de 2008 autorizó la ratificación de España del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

1. El artículo 94, que dispone lo siguiente:

“1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

a) Tratados de carácter político.

b) Tratados o convenios de carácter militar.

c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.

d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.

e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

2. El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios”.

1. El artículo 95 de la Constitución, que dispone lo siguiente:

“1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.

2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción”.

1. El artículo 96 de la Constitución, que dispone lo siguiente:

“1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.

2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94”.

**OTRAS FUNCIONES.**

Además de las funciones de las Cortes Generales específicamente previstas por el programa, también tienen relevancia constitucional las siguientes:

1. Funciones con relación a la Corona, respecto de las cuales el 74.1 de la Constitución dispone que “las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales”, como pueden ser la proclamación del Rey, el reconocimiento de su inhabilitación, la designación de la regencia cuando no hubiere persona a quien corresponda o la provisión a la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España cuando se extingan todas las líneas llamadas a sucesión.
2. La regulación de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución, que conforme a su artículo 53.1 sólo puede hacerse por ley.
3. La designación del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en este Título reconocidos en el Título I de la Constitución, conforme a su artículo 54.
4. Las previstas para la reforma constitucional por el Título X de la Constitución.
5. La propuesta al Rey para el nombramiento de los veinte vocales del Consejo General del Poder Judicial, conforme al artículo 122.3 de la Constitución.
6. La propuesta al Rey para el nombramiento de ocho de los doce magistrados del Tribunal Constitucional, conforme al artículo 159.1 de la Constitución.

José Marí Olano

12 de febrero de 2023