

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7140 *Pleno. Sentencia 44/2018, de 26 de abril de 2018. Conflicto entre órganos constitucionales 356-2017. Promovido por el Gobierno de la Nación frente a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados respecto de una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontractados. Veto presupuestario: rechazo por la mesa de la cámara del veto opuesto por el Gobierno a una iniciativa legislativa por su insuficiente conexión con los ingresos y gastos públicos (STC 34/2018).*

ECLI:ES:TC:2018:44

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente; doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto entre órganos constitucionales núm. 356-2017, interpuesto por el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, por el que se toma en consideración, para su tramitación por el Pleno, la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontractados. Ha intervenido el Congreso de los Diputados. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 20 de enero de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito por el que el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, plantea conflicto constitucional de atribuciones [art. 73.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)] contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016. La Mesa rechaza la disconformidad expresada por el Gobierno a la toma en consideración, para su tramitación por el Pleno, de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontractados.

Sostiene el Abogado del Estado en su escrito de demanda, con fundamento en las alegaciones que se resumen seguidamente, que el Congreso de los Diputados desconoce y frustra con su decisión atribuciones constitucionales que corresponden al

Gobierno, vulnerando así el artículo 134.6 CE y el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD).

a) Se refiere en primer lugar el Abogado del Estado a los antecedentes de hecho del conflicto constitucional, así como al cumplimiento de los requisitos procesales para su admisión. Se inician con el oficio de 14 de octubre de 2016 remitido por el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes a la Presidenta del Congreso de los Diputados, en el que se manifiesta la disconformidad del Gobierno, conforme a lo dispuesto en el artículo 134.6 CE y el artículo 126.2 RCD, a la tramitación de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados. Dicha proposición de ley fue publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 9 de septiembre de 2016, fecha a partir de la cual se entiende que empieza a contar el plazo de 30 días al que se refiere el artículo 126.3 RCD para que el Gobierno exprese su criterio.

El criterio expresado por el Gobierno se fundamenta en un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, adjunto al expediente, en que se acreditaría el aumento de gasto para el sector público empresarial que la aprobación de la proposición de ley podría suponer en relación con las previsiones contenidas en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016.

Pese a haberse manifestado tal disconformidad, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó, en su reunión de 18 de octubre de 2016, admitir a trámite de toma en consideración la citada proposición de ley, por considerar que «el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor». Este acuerdo fue comunicado por la Presidenta del Congreso de los Diputados al Gobierno con fecha 21 de octubre de 2016.

El Consejo de Ministros acordó en su reunión de 18 de noviembre de 2016 requerir al Congreso de los Diputados a fin de que revocara el referido acuerdo de la Mesa de 18 de octubre de 2016, procediendo a acordar sin dilación alguna que no procede la toma en consideración por el Pleno de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados. Este requerimiento fue comunicado al Congreso de los Diputados a través de su Presidenta el 21 de noviembre de 2016, dentro del plazo de un mes establecido en el artículo 73.1 LOTC.

La Mesa del Congreso de los Diputados rechazó el requerimiento mediante acuerdo de 20 de diciembre de 2016, «por estimar que ha actuado en el ejercicio constitucional y reglamentario de sus competencias», ratificando el acuerdo de 18 de octubre de 2016. En concreto, la Mesa del Congreso considera que la motivación aportada por el Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la iniciativa legislativa implique aumento de gasto o disminución de ingresos del presupuesto en vigor. El requerimiento sería pues arbitrario, toda vez que la medida incluida en la proposición de ley fue ya tomada en consideración en la XI Legislatura, sin que mediara oposición del Gobierno. Este acuerdo fue notificado por la Presidenta del Congreso al Gobierno el siguiente día 21 de diciembre (art. 73.2 LOTC, primer inciso).

En fin, el Consejo de Ministros acordó el planteamiento del presente conflicto constitucional de atribuciones en su reunión de 13 de enero de 2017, siendo presentada la demanda en el registro general del Tribunal Constitucional el 20 de enero de 2017, dentro del plazo de un mes previsto en el artículo 73.2 LOTC, segundo inciso.

b) Tras afirmar a continuación que se trata de la primera vez que se plantea un conflicto de atribuciones con fundamento en lo dispuesto en los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD, el Abogado del Estado considera aplicable a esta controversia la doctrina sentada en las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio, aunque se refieren a la relación entre los Gobiernos autonómicos y sus respectivas Asambleas Legislativas. Fueron dictadas en recursos de inconstitucionalidad y de amparo, respectivamente. De esta jurisprudencia constitucional puede concluirse, según el

Abogado del Estado, que el Gobierno tiene legitimidad constitucional (art. 134.6 CE) y reglamentaria (art. 126.2 RCD), para oponerse a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de gastos o disminución de ingresos, prerrogativa cuyo fundamento radica en el propio papel del presupuesto como vehículo de dirección de la política económica (STC 223/2006, FJ 5). La finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos (STC 242/2006). La facultad del Gobierno está limitada «al mismo ejercicio presupuestario» y debe hacerse valer de forma expresa y suficientemente motivada, al incidir en el ejercicio de derechos fundamentales de los parlamentarios (STC 242/2006, FJ 4). Por su parte, la Mesa del Congreso de los Diputados, además de comprobar el cumplimiento de los requisitos formales, puede ciertamente examinar el contenido de la motivación del Gobierno, pero su control se limita al carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de esa motivación, pues de lo contrario estaría sustituyendo al Gobierno en el ejercicio de su prerrogativa constitucional.

c) Se razona seguidamente en la demanda que, aunque no haya jurisprudencia constitucional sobre un conflicto de estas características planteado por el Gobierno al Congreso, sí existe sin embargo un uso parlamentario reiterado en las sucesivas legislaturas, en virtud del cual el Congreso ha admitido que la disconformidad del Gobierno, al amparo del artículo 134.6 CE, con la tramitación de proposiciones de ley que afecten a la Ley de presupuestos en vigor, es suficiente para denegar la tramitación parlamentaria, porque impliquen bien incremento de gasto bien disminución de ingresos. Recuerda el Abogado del Estado que la jurisprudencia constitucional ha destacado la importancia de la costumbre como fuente del Derecho parlamentario (SSTC 206/1992, de 27 de diciembre; 64/2002, de 11 de marzo, y 177/2002, de 14 de octubre). Se refiere a continuación, de forma detallada, al uso parlamentario en la materia, haciendo hincapié en que ha sido constante, por parte del Congreso, el respeto a la disconformidad del Gobierno fundamentada en los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD, como se refleja en el documento que se acompaña a la demanda, con datos referidos a las legislaturas I, II, IX y XII; en el resto de legislaturas el Gobierno no ejerció su facultad constitucional de oposición a la tramitación de proposiciones de ley por razones presupuestarias. En el presente caso la actuación de la Mesa del Congreso se aparta de esos usos parlamentarios, actuación que solo puede responder a criterios de oportunidad política, ajenos a motivaciones técnico-jurídicas. Tendrías como finalidad ignorar las facultades que la Constitución atribuye al Gobierno y, por ende, la distribución constitucional de competencias entre este y el Congreso de los Diputados.

d) Ya en punto al desarrollo de los concretos motivos de impugnación, comienza el Abogado del Estado por referirse al contenido de la proposición de la ley sobre la que versa el conflicto, que consta de una exposición de motivos y un artículo único, del siguiente tenor:

«Artículo único. *Subcontratación de servicios correspondientes a la propia actividad.*

Se añaden dos nuevos párrafos en el apartado 1 del artículo 42 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, con la siguiente redacción:

"Se entenderá que el objeto de contratación o subcontratación supone la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad del empresario contratante cuando se corresponda con todas o alguna de las actividades principales o nucleares del mismo y suponga, por parte del contratista o subcontratista, la aportación de mano de obra que desarrolla funciones profesionales que tienen relación directa con dichas actividades principales o nucleares. En estos casos, las empresas contratistas y subcontratistas deberán garantizar a los trabajadores afectados por la contrata o subcontrata, durante el

tiempo en que presten servicios adscritos a la misma, las condiciones laborales y de empleo esenciales previstas en el convenio colectivo que fuese de aplicación en la empresa principal o, en su caso, las que tendrían si fueran trabajadores contratados directamente por dicho empresario principal.

A estos efectos se consideran condiciones laborales y de empleo esenciales las referidas a remuneración y cuantía salarial, condiciones de contratación, tiempo de trabajo y descanso, igualdad, protección de la maternidad, lactancia y paternidad y frente a riesgos laborales."»

A continuación expone el Abogado del Estado que, según ha quedado acreditado, el Gobierno ha cumplido con el requisito de la motivación. Recuerda que el escrito remitido al Congreso en el que se manifestaba la disconformidad del Gobierno iba acompañado de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que acreditaba y cuantificaba el aumento de créditos que supondría para el sector público empresarial la aprobación de la proposición de ley, que afecta a los vigentes presupuestos generales del Estado para el año 2016 (Ley 48/2015, de 29 de octubre). Con la demanda se ha aportado un informe del actual Ministerio de Hacienda y Función Pública que complementa el anterior y que refleja que la referida proposición de ley, aparte de implicar un aumento de los créditos presupuestarios, también implicaría una disminución de los ingresos presupuestados, que afectaría a los presupuestos para el ejercicio de 2016 y, al estar prorrogados, también al ejercicio de 2017.

La proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista implicaría que la empresa pública donde se ejecute una subcontrata deberá garantizar que las condiciones pactadas en el convenio para sus propios trabajadores se aplican también a los trabajadores de la subcontrata, lo que supone un eventual incremento del coste a repercutir en la empresa pública. Es evidente que esta medida tiene una incidencia en el presupuesto de ingresos del Estado, ya que la reducción del beneficio de las empresas públicas implicaría una reducción del eventual dividendo que estas aportan al Tesoro, lo que provoca una indudable reducción de los ingresos presupuestarios. Además, la aprobación de la proposición de ley, al implicar un incremento no previsto de costes, ocasionaría un impacto presupuestario equivalente de mayor gasto, a cubrir con aportaciones presupuestarias. La aplicación de la medida podría pues obligar al Estado a efectuar aportaciones adicionales a las previstas a las empresas públicas afectadas, por vía de créditos presupuestarios, para cubrir los desfases sobre los inicialmente presupuestados, que no puedan ser atendidos con los ingresos de las empresas.

Como señala el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el sector industrial el gasto correspondiente al trabajo que, formando parte del proceso de producción propia, es realizado por otras empresas (subcontratas) supone un gasto equivalente al 68 por 100 de los costes de sueldos y salarios totales. Partiendo de la hipótesis de que en el sector público empresarial este porcentaje fuese menor (un 50 por 100) y que el encarecimiento de los costes de dichos trabajos fuese moderado (2 por 100), si tenemos en cuenta los datos del INE sobre empresas públicas del año 2013 resulta que estas tuvieron un gasto total en sueldos y salarios de 5.963 millones de euros. Aplicando una hipótesis prudente (subcontratación del 50 por 100 y encarecimiento de costes de un 2 por 100) el incremento de gastos en las actividades subcontratadas sería de, aproximadamente, 60 millones de euros anuales. En el informe complementario que se aporta con la demanda se detallan las partidas de los presupuestos para 2016 que se verían afectadas y se especifican, a su vez, cada una de las partidas de los presupuestos de las sociedades y entidades del sector público estatal que lo serían también. Los presupuestos de estas sociedades y entidades se integran en los presupuestos generales del Estado, de conformidad con los artículos 33 y 64.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria.

En suma, el Gobierno ha motivado las razones por las cuales la aprobación de la proposición de ley tiene un impacto presupuestario en forma de aumento de créditos y disminución de ingresos presupuestarios. Esa motivación cumple los requisitos de razonabilidad y no arbitrariedad que exige la jurisprudencia constitucional. A diferencia de los precedentes que se citan de anteriores legislaturas (en los que la disconformidad

no se fundamentaba y pese a ello fue respetada por el Congreso), el Gobierno ha motivado suficientemente su disconformidad en este caso, fundándose no en criterios políticos o de oportunidad, sino en el ejercicio de la facultad reglada del artículo 134.6 CE. Por otra parte, el Congreso no ha solicitado al Gobierno información adicional sobre las razones de la disconformidad (como sí lo ha hecho en otras ocasiones en la actual legislatura). Por ello no se comprende que la Mesa del Congreso califique de inmotivada o irrazonable la disconformidad del Gobierno.

Tampoco cabría admitir el argumento adicional que ha esgrimido la Mesa del Congreso de los Diputados para rechazar el criterio del Gobierno. Sostiene la Mesa que la motivación aducida por el Gobierno es arbitraria en la medida en que la misma proposición de ley fue presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en la XI legislatura y entonces no fue objeto de oposición por parte del Gobierno en funciones. Olvida la Mesa, sin embargo, que el plazo reglamentario de 30 días para la presentación de la disconformidad (art. 126 RCD) no pudo cumplirse entonces, en virtud de lo dispuesto en los artículos 90 y 207 RCD, al disolverse las Cámaras y convocarse por el Rey nuevas elecciones por Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo (publicado en el «Boletín Oficial del Estado» en esa misma fecha); como consecuencia del transcurso de dos meses sin que el Congreso de los Diputados invistiera a un nuevo Presidente del Gobierno (art. 99.5 CE). Las proposiciones de ley, al no poder ser tramitadas por la Diputación permanente, caducan en el momento de la disolución de las Cámaras. El plazo de 30 días desde la publicación de la proposición de ley para poder presentar el Gobierno el escrito de disconformidad (art. 126 RCD) no pudo, pues, llegar a término. Por consiguiente, el precedente señalado por la Mesa del Congreso sencillamente no es tal ni válido para rechazar la disconformidad del Gobierno.

En fin, también sostiene la Mesa del Congreso, en respuesta al requerimiento del Gobierno, que la proposición de ley en cuestión no afecta al ejercicio presupuestario en curso (2016). Pero este argumento tampoco sería correcto. Como se deduce del informe del Ministerio de Hacienda aportado, la proposición de ley, en caso de ser aprobada, afectaría a los gastos recogidos para el ejercicio de 2016. Dentro de la dificultad inherente a toda estimación de gastos, el informe del Ministerio de Hacienda remitido por el Gobierno a la Mesa del Congreso proporciona una estimación del incremento de gastos, tomando como base del cálculo las cifras de que dispone la Administración, referidas al año 2013, que ha de entenderse suficiente a estos efectos.

Se concluye con la súplica de que se dicte Sentencia estimatoria en la que se declare, de acuerdo con el artículo 75.2 LOTC, que corresponde al Gobierno la atribución de impedir la tramitación parlamentaria de la proposición de ley objeto de este conflicto, en virtud de lo previsto en el artículo 134.6 CE y el artículo 126.2 RCD. Así como que se declare la nulidad del acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016 y la del acuerdo de 20 de diciembre de 2016 que lo ratifica e igualmente la tramitación parlamentaria subsiguiente a la adopción de dichos acuerdos.

Por otro sí se suplica que este Tribunal resuelva el conflicto a la mayor brevedad posible, para evitar efectos nocivos al sistema constitucional y a la seguridad jurídica que ocasionaría la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, en especial si fuera aprobada finalmente por las Cortes Generales.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 14 de febrero de 2017, acordó admitir a trámite el conflicto constitucional promovido por el Gobierno y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, de conformidad con lo establecido en el artículo 74 LOTC, al Congreso de los Diputados, al objeto de que, en el plazo de un mes, pudiera formular las alegaciones que estimase procedentes. Igualmente al Senado, para que pueda comparecer en el procedimiento en apoyo del demandante o del demandado, si entendiera que la solución del conflicto planteado afecta de algún modo a sus propias atribuciones. Asimismo acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado», publicación que tuvo lugar en el núm. 45, de 22 de febrero de 2017.

3. Mediante oficio de 28 de febrero de 2017, con entrada en el Tribunal Constitucional el 3 de marzo de 2017, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara del mismo día 28 de febrero, en orden a que se diera a la Cámara por enterada del asunto y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC

4. Mediante oficio de 28 de febrero de 2017, con entrada en el Tribunal Constitucional el 7 de marzo de 2017, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara, del mismo día 28 de febrero, de personarse en el procedimiento, a efectos de formular alegaciones, encomendando la representación y defensa de la Cámara a la Letrada de las Cortes Generales que ostenta la Jefatura de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

5. La Letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado en el registro general del Tribunal Constitucional el día 17 de marzo de 2017, en el que interesa que se dicte Sentencia desestimatoria, por las razones que a continuación se señalan.

a) Comienza el escrito abordando la primacía de la potestad legislativa de las Cortes Generales establecida en el artículo 66.2 CE y destacando que la cuestión que se plantea en este proceso es novedosa y no puede entenderse resuelta con la doctrina contenida en las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio. La facultad de veto del Gobierno prevista en el artículo 134.6 CE tiene un impacto radical tanto sobre el artículo 66.2 CE, que proclama que «las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado», como sobre el artículo 87.1 CE, que atribuye la iniciativa legislativa tanto al Gobierno como al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. Solo las Cortes Generales tienen atribuida por la Constitución la potestad legislativa del Estado; el Gobierno puede aprobar normas con rango de ley, pero no tiene reconocida como tal la potestad legislativa, como consecuencia de la distinción entre poder legislativo y poder ejecutivo. La aplicación del artículo 134.6 CE invertiría en cierto modo la jerarquía entre potestades normativas, pues permite que la potestad legislativa sea limitada por quien solo dispone de la potestad reglamentaria (art. 97 CE).

b) Afirma a continuación que el Gobierno no ha acreditado, como exige el artículo 134.6 CE, que la medida propuesta en la proposición de ley que pretende vetar suponga un aumento de créditos presupuestarios; esto es, de los que así aparecen previstos en la Ley de presupuestos generales del Estado, en este caso la del ejercicio 2016. En el informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 14 de octubre de 2016 remitido por el Gobierno al Congreso para justificar su disconformidad no aparecen identificadas las partidas afectadas por el supuesto incremento del presupuesto general del Estado del 2016. El informe contiene una mera evaluación de impacto económico, atendiendo a los costes, pero no la justificación de un aumento de un crédito presupuestario en sentido formal. Se insiste en que este fue el único fundamento con que el Gobierno pretendió justificar ante el Congreso su disconformidad, por lo que la decisión del Congreso de rechazarla resultaría irreprochable, pues el informe aportado no contenía razones suficientes para acreditar la existencia de aumento de un crédito presupuestario.

Con ocasión del planteamiento del presente conflicto ante el Tribunal Constitucional el Gobierno aporta un nuevo informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública de 18 de enero de 2017, manifiestamente posterior a los acuerdos de la Mesa del Congreso de 18 de octubre y 20 de diciembre de 2016 cuya nulidad se pretende por lo que, como es evidente, la Mesa no pudo tener en cuenta a la hora de adoptar esos acuerdos. En este nuevo informe el Gobierno amplía los motivos en los que justificaba su veto, pues ahora

junto al incremento de crédito presupuestario también considera que existiría repercusión en el presupuesto de ingresos del Estado, argumento que no fue aducido en su momento ante la Mesa del Congreso ni esta pudo, en consecuencia, valorarlo. Por otra parte, tampoco ese nuevo informe concreta la partida afectada por esta supuesta disminución de ingresos. En todo caso, su aportación resultaría extemporánea y no podría servir para subsanar *a posteriori* la insuficiencia de la inicial motivación del Gobierno. Se vendría pues a dar la razón a la Mesa del Congreso, cuando consideró que la motivación del Gobierno era infundada e insuficiente, como lo prueba que este haya considerado necesario presentar ese nuevo informe complementario.

c) Expone seguidamente una serie de consideraciones relativas al artículo 134.6 CE en su contexto actual, con referencia a la evolución del parlamentarismo racionalizado. Destaca que dicho precepto constitucional se refiere estrictamente a aumentos de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios; es decir, de unos créditos o de unos ingresos que ya estén vigentes y consignados en el presupuesto. Tras citar algunos precedentes históricos, razona que lo dispuesto en el artículo 134.6 CE no atribuye al Gobierno un poder incondicionado de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios sin vinculación precisa con la norma presupuestaria.

Continúa exponiendo que en estos años el Gobierno ha acaparado casi toda la iniciativa legislativa y que el Parlamento «apenas ha tenido agenda legislativa propia», habiéndose limitado a aprobar los proyectos de ley del Gobierno. Es esto lo que explica el escaso uso que se ha hecho por el Gobierno de su facultad de veto de proposiciones de ley parlamentarias durante legislaturas enteras. Sin embargo, si la tendencia varía y el Parlamento reactiva su iniciativa legislativa propia, ello no debería llevar a un uso extensivo del artículo 134.6 CE, considerando que el origen de esta prerrogativa del Gobierno responde a un momento constitucional distinto del actual, en el que se pretendía dotar de estabilidad a los Gobiernos.

d) En relación con la circunstancia de que el Presupuesto haya sido prorrogado, la Letrada de las Cortes Generales afirma que es cierto, como aduce el Gobierno, que el presupuesto prorrogado es un presupuesto en vigor, a los efectos de la interpretación del artículo 134.6 CE y de acuerdo con la STC 242/2006. Pero no sería menos cierto que, por aplicación del artículo 134.4 CE, la prórroga debe tener incidencia respecto a la aplicación del artículo 134.6 CE en el caso presente, conforme a la STC 223/2006, que diferencia la confianza de la Cámara obtenida por el Presidente del Gobierno con su investidura, de la concedida «específicamente» al programa anual de política económica. La STC 223/2006 establece que esta última «se conserva a lo largo del periodo de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de la ejecución». Por tanto, lo que se deduce de esta doctrina es que el uso del artículo 134.6 CE está vinculado con una «continuidad» de la confianza que se expresa con la aprobación de una ley de presupuestos generales del Estado. Si una Cámara ha aprobado un presupuesto, ha otorgado a ese Gobierno su confianza en su proyecto económico, de forma que no puede cuestionar ese proyecto mediante la presentación de proposiciones de ley o enmiendas que lo alteren; únicamente podría cuestionarlo por los mecanismos de responsabilidad.

Aplicada esta doctrina al caso presente, resulta que la peculiar situación de cambio de mayoría parlamentaria en la XII legislatura haría inaplicable el artículo 134.6 CE hasta que la Cámara aprobara su primera ley de presupuestos, a lo que se añade que, en todo caso, la actual Cámara siempre podría oponerse a un programa presupuestario antiguo que ella no aprobó y al que por lo tanto no ha otorgado la confianza.

e) En cuanto a la existencia de un uso o precedente, la Letrada de las Cortes Generales rechaza la tesis del Gobierno de considerar los acuerdos de la Mesa del Congreso como un «uso parlamentario», en la acepción jurídica de este término. En realidad, el planteamiento del Gobierno parte de un enfoque equivocado. El posible uso

sería del Gobierno, no del Congreso, ya que la existencia de una costumbre, uso o precedente ha de referirse al acto en concreto del que se predique, y ese acto en este caso consiste en el otorgamiento o la denegación de la conformidad del Gobierno, que es la acción que autoriza el artículo 134.6 CE. La costumbre o el precedente tienen que estar referidos al ejercicio de la facultad que se atribuye al Gobierno, no a la aceptación o rechazo por la Cámara de la disconformidad del Gobierno, tal como el conflicto está planteado, pues se alega que ha existido una invasión competencial.

La calificación que lleva a cabo la Mesa del Congreso no se hace con arreglo a sus anteriores acuerdos, sino conforme al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). Según el artículo 1.3 del Código civil, la costumbre, o el uso jurídico no interpretativo de una declaración de voluntad asimilado a costumbre, solo puede existir en defecto de ley, en cuyo concepto ha de incluirse el reglamento parlamentario. En este caso no se puede dar cabida al uso, precisamente porque existe una norma, el reglamento, que establece la manera en la que la Mesa debe adoptar sus acuerdos. Usos serían, por ejemplo, la práctica de reunirse Mesa y portavoces los martes, o de celebración del Pleno unos días de la semana, o el plazo y forma de presentación de determinados escritos, o la fórmula de acatamiento a la Constitución, todas ellas cuestiones no reguladas en ninguna norma, pero admitidas como válidas por sus protagonistas. También se reconoce como uso parlamentario la posibilidad de utilizar la sección 31 para dar bajas presupuestarias (STC 44/2015, de 5 de marzo). En cambio, no se puede calificar de uso el resultado, favorable o desfavorable, de los acuerdos de la Mesa, que son actos debidos adoptados conforme al ordenamiento jurídico. La Mesa ejerce una potestad reconocida por una norma con rango de ley y no por una práctica parlamentaria.

Añade a ello que los conceptos de «uso» y «costumbre» que el Gobierno maneja son de todo punto extraños a la teoría de las fuentes del Derecho. Tras hacer así algunas consideraciones sobre el sentido de las expresiones, insiste en que estamos ante una potestad reglada, de manera que no podrá ser costumbre el resultado del ejercicio de un poder normativo, como el que aquí se plantea respecto a los acuerdos de la Mesa.

Concluye recordando que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha reconocido reiteradamente la libertad de decisión de la Mesa, que no está vinculada a acuerdos tomados en el pasado. Como se afirma en la STC 215/2016, de 15 de diciembre, cada iniciativa parlamentaria es diferente y, en consecuencia, requiere un tratamiento singularizado, señalando que «no existe tampoco prescripción normativa alguna que imponga al Congreso de los Diputados la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de iniciativas legislativas... Entra aquí en juego la libertad de opción de la Cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su Reglamento». Esta misma idea se expresa en la STC 149/1990, de 1 de octubre.

f) Seguidamente, la Letrada de las Cortes Generales rechaza el argumento del Gobierno de que la Mesa del Congreso ha incurrido en decisiones contradictorias. El acuerdo de la Mesa no deja de ser fundamentado por el hecho de que unas veces se solicite al Gobierno información complementaria y otras no. Es el Gobierno quien debe justificar suficientemente su veto. Que la Mesa pueda solicitar esa información complementaria es una deferencia hacia el Gobierno, que depende básicamente de que los grupos parlamentarios así lo planteen, lo que no sucedió en el presente caso. No es una obligación de la Mesa, por lo que el hecho de no solicitar información complementaria no afecta a la validez del acuerdo por el que se rechaza el veto del Gobierno.

Además, en el caso que nos ocupa habría habido un examen riguroso de las razones aducidas por el Gobierno para oponerse a la tramitación de la proposición de ley, lo que se evidencia con la propia motivación exteriorizada por la Mesa, como lo demuestra la lectura del acta de la reunión de 18 de octubre de 2016, en la que se tomó el acuerdo de admitir a trámite de toma en consideración la proposición de ley, junto con la nota de asesoramiento incluida en el índice rojo elaborada por la Secretaría General. El Secretario General resume la nota

elaborada para la reunión, informando de la jurisprudencia constitucional aplicable (SSTC 223/2006 y 242/2006). Igualmente, en dicha reunión se acuerda solicitar el informe de la Secretaría General sobre las facultades de la Mesa respecto de la calificación de los escritos de disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley, informe que se emite el 28 de noviembre de 2016 y se distribuye en la reunión de la Mesa al día siguiente. En dicha reunión, también el Secretario General informa de la nota incluida en el índice rojo relativa al requerimiento del Gobierno para que la Mesa revoque su decisión inicial. En fin, en la reunión de 13 de diciembre de 2016, teniendo en cuenta el anterior informe, se someten a consideración de la Mesa el rechazo del requerimiento del Gobierno, así como diversos escritos relativos a sus comunicaciones de la disconformidad del Gobierno respecto de la toma en consideración de otras proposiciones de ley y otros escritos del Grupo Socialista de requerir mayor información al Gobierno. Todo ello confirma, en suma, que la Mesa del Congreso llevó a cabo un examen detallado y riguroso de la iniciativa a la que se refiere este conflicto y de la aplicación del artículo 134.6 CE, examen que estuvo acompañado en todo momento del debido asesoramiento técnico-jurídico, exigido por el artículo 35.1 del Reglamento de la Cámara, como se desprende del informe de la Secretaría General y de las intervenciones del Secretario General en la reunión de 18 de octubre de 2016, cuando se tomó el acuerdo de admitir a trámite de toma de consideración la proposición de ley, así como en la reunión posterior de 13 de diciembre de 2016, cuando se rechazó el requerimiento del Gobierno.

g) Aborda finalmente la Letrada de las Cortes Generales la aplicación de las consideraciones antes expuestas al caso concreto que aquí se plantea.

Destaca que la doctrina contenida en las SSTC 223/2006 y 242/2006 admite expresamente el control de la Mesa del ejercicio del veto presupuestario del artículo 134.6 CE; tanto la verificación de los requisitos formales como el análisis de la viabilidad sustancial del criterio del Gobierno, desde la perspectiva de la proporcionalidad y razonabilidad. La Mesa podrá controlar, por tanto, que el acto de disconformidad del Gobierno venga fundamentado, entendiendo por tal la existencia de motivación, la extensión, la suficiencia formal y los requisitos de fondo de la motivación (resumidamente, razonabilidad y ausencia de error patente).

De la interpretación de la cláusula del artículo 134.6 CE pueden derivarse ciertos requisitos que deben darse para el ejercicio de esta facultad, y que tienen apoyo en la propia literalidad de la norma. En primer lugar, la conformidad del Gobierno para la tramitación se refiere, literalmente, a las proposiciones o enmiendas que supongan aumentos de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, no a la creación de gasto o al nuevo gasto que no figure ya presupuestado. En segundo lugar, en el caso del aumento de créditos, tiene que existir un aumento determinado y determinable cuantitativamente. Ese aumento debe concretarse en una partida presupuestaria que pueda ser identificable, pues el artículo 134.6 CE se refiere a «créditos», debiendo entenderse por tales los ya vigentes, definidos en el artículo 35.1 de la Ley 47/2003, general presupuestaria. En tercer lugar, y derivado de lo anterior, tampoco cabe una simple invocación del artículo 134.6 CE por parte del Gobierno. El aumento o la disminución tienen que ser reales y encontrarse en la propia Ley de presupuestos. Si no se justifica así no cabría el derecho de veto. Si la propia proposición de ley (o enmienda) establece que su aprobación y ejecución no podrá implicar aumento de gasto o disminución de ingreso, no podría aplicarse el veto del Gobierno.

En el caso que nos ocupa el veto del Gobierno no cumpliría las exigencias expuestas. El Gobierno se opone a la tramitación de una proposición de ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores que pretende garantizar a los trabajadores de contratas y subcontratas la igualdad en las condiciones laborales. No existe en esta proposición de ley incidencia alguna en un crédito presupuestario o en un ingreso presupuestario vigente, por lo que su tramitación no requeriría de la conformidad del Gobierno (art. 134.6 CE).

Ello sería así, en primer lugar, porque los trabajadores de las empresas que contratan con las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales no tienen la condición de personal laboral estatal (para este personal existen específicas previsiones presupuestarias en los artículos 19.4 y 24 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016). En consecuencia, este gasto del sector público empresarial referido al coste del personal de las contrata y subcontratas no se incluye formalmente dentro de los presupuestos generales del Estado. Los presupuestos de explotación y capital elaborados por las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales, que se integran en los presupuestos generales del Estado, se refieren siempre, en lo que atañe a los gastos de personal, al personal laboral estatal, no a los trabajadores de las contrata y subcontratas que contraten con aquellas empresas y entidades del sector público empresarial. Por relevantes que puedan ser las empresas contratistas y subcontratistas para el desarrollo de las actividades del sector público empresarial estatal, es evidente que la proposición de ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores a cuya tramitación se opuso el Gobierno no se refiere a personal laboral estatal, sino a trabajadores del sector privado, por lo que esa proposición no puede afectar a créditos de personal o de otro tipo autorizados en la Ley de presupuestos generales del Estado para cumplir con las obligaciones respecto del personal laboral del sector público estatal.

En la subcontrata aparecen hasta tres sujetos, con distintos niveles de responsabilidad: la empresa contratista, que asume la obligación de realizar una obra o servicio a favor del empresario principal o contratante y a su vez encarga a la empresa subcontratista la realización del encargo que se ha comprometido a ejecutar. El escalonamiento de responsabilidad entre estos tres protagonistas es lo que básicamente viene a regularse en el artículo 42 de la Ley del estatuto de los trabajadores. En su apartado segundo establece un régimen de responsabilidad solidaria que alcanza a todas las empresas implicadas, incluida la empresa principal o contratante. Por el contrario, en el apartado primero, al que se refiere la proposición de ley, no se establece responsabilidad alguna del empresario principal, sino solo del contratista y del subcontratista. La reforma que se propone acometer mediante la proposición de ley pretende que los trabajadores de las empresas contratistas y subcontratistas no sean de peor condición que los del empresario principal. Determina que aquellas empresas deberán garantizar a sus trabajadores, durante el tiempo en que presten servicios adscritos a la contrata o subcontrata, las condiciones laborales y de empleo esenciales previstas en el convenio colectivo que fuese de aplicación en la empresa principal o, en su caso, las que tendrían si fueran trabajadores contratados directamente por dicho empresario principal. Se entiende por tales condiciones las referidas a remuneración y cuantía salarial, condiciones de contratación, tiempo de trabajo y descanso, igualdad, y protección de la maternidad, lactancia y paternidad y frente a riesgos laborales. Por tanto, esa garantía de igualdad de condiciones laborales y de empleo esenciales (y por ende los costes asociados a la misma) es responsabilidad exclusiva de las empresas contratistas y subcontratistas respecto de sus trabajadores, no del empresario principal o contratante.

Por ello, la relación de causalidad que aduce el Gobierno entre la aprobación de la proposición de ley y el impacto de la medidas en las empresas del sector público no sería tal, sino un improbable efecto de tercer grado, según la cual la incidencia en los costes en la empresa subcontratista repercutirían en la empresa contratista y, finalmente, en los costes de las empresas pertenecientes al sector público empresarial. Surge así la necesidad causada por tales cambios de efectuar el Estado «aportaciones adicionales» a las empresas públicas afectadas, por vía de créditos presupuestarios, ya sea en el capítulo 4 (transferencias corrientes), ya sea en el capítulo 8 (activos financieros), del presupuesto de gastos. Olvida en su razonamiento el Gobierno que el coste económico derivado de la reforma del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores que pretende la proposición de ley recaería sobre la empresa contratista, no pudiendo ser trasladable

nunca ese coste al empresario principal. En suma, la Mesa del Congreso tenía razón al considerar no razonable ni suficiente el argumento manejado por el Gobierno. En su caso, la proposición de ley puede tener incidencia en las retribuciones de los trabajadores de las contratas y subcontratas, a soportar por estas mismas empresas, pues este personal, por definición, no es personal laboral estatal ni figura en el presupuesto general del Estado. Nunca las empresas públicas estatales, como posibles contratantes, tendrían un coste por este concepto al que se refiere la pretendida reforma del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores, pues la nueva regulación que se propone no establece su responsabilidad al respecto.

Por consiguiente, la motivación del Gobierno para oponerse a la tramitación de la proposición de ley de reforma del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores no satisfaría la exigencia de motivación derivada del artículo 136.4 CE, pues no acredita la relación de causalidad entre la medida normativa propuesta y el aumento de un crédito presupuestario o la disminución de un ingreso. Ni existe un crédito identificable como tal, es decir, en sentido formal, ni tampoco un ingreso incluido en los presupuestos generales del Estado que se vea minorado, como exige el artículo 134.6 CE para que el Gobierno pueda ejercer válidamente su veto. El Gobierno pretende en este caso sustituir aumentos de crédito o disminuciones de ingresos presupuestarios, como conceptos formales, por impacto económico, como criterio material; esto resulta inaceptable, porque implica una interpretación extensiva sobre una excepción al pleno ejercicio de la potestad legislativa de las Cámaras ex artículo 66.2 CE.

6. Por providencia de 24 de abril de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el conflicto entre órganos constitucionales del Estado promovido por el Gobierno contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016. Mediante estos acuerdos la Mesa rechazó la disconformidad que había expresado el Gobierno, en uso de la prerrogativa del artículo 134.6 CE, a la tramitación por el Pleno de la Cámara de la proposición de ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados.

En concreto, y con apoyo en un informe del entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que se adjunta al expediente, el Gobierno fundamentó su oposición a la tramitación de la referida proposición de ley en el aumento de créditos que supondría su aprobación para el sector público empresarial. La Mesa del Congreso rechazó en su reunión de 18 de octubre de 2016 el veto del Gobierno, acordando admitir a trámite la toma en consideración la citada proposición de ley, por entender que «el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor». Este criterio fue ratificado por acuerdo de la Mesa de 20 de diciembre de 2016, al rechazar el requerimiento del Gobierno para que dejara sin efecto el acuerdo precedente y pusiera fin a la tramitación de la proposición de ley.

Conforme a las razones ya señaladas en el relato de antecedentes, el Abogado del Estado considera en su demanda que el Congreso de los Diputados ha frustrado el ejercicio de una atribución constitucional del Gobierno, vulnerando en consecuencia los artículos 134.6 CE y 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), por lo que los acuerdos impugnados deben ser declarados nulos, así como la tramitación parlamentaria ulterior derivada de los mismos. La Letrada de las Cortes Generales, en la representación que ostenta del Congreso de los Diputados, interesa la desestimación del presente conflicto, con los razonamientos igualmente reseñados en los antecedentes de esta Sentencia.

2. Antes de entrar en el examen del fondo del conflicto, conviene hacer las siguientes precisiones previas en cuanto a su objeto.

a) En primer lugar, procede corroborar que los acuerdos impugnados de la Mesa del Congreso se adecúan al objeto propio del conflicto entre órganos constitucionales del Estado. Ninguna de las partes comparecidas ha cuestionado tal encaje en este tipo de proceso constitucional, refiriéndose además de modo expreso el Abogado del Estado a la doctrina sentada por este Tribunal en las dos ocasiones en las que ha resuelto procesos de esta naturaleza antes del planteamiento del presente conflicto: SSTC 45/1986, de 17 de abril, y 234/2000, de 3 de octubre.

Como hemos recordado en la STC 34/2018, de 12 de abril, FJ 3 a), el alcance posible de este tipo de procesos constitucionales según la doctrina inicialmente sentada en la STC 45/1986 quedaba restringido a la invasión o usurpación de atribuciones ajenas, quedando excluidos los supuestos de lesión por simple menoscabo de atribuciones. Sin embargo, este criterio fue matizado en la posterior STC 234/2000, en la que, partiendo de la doctrina sentada en la STC 45/1986, que se recoge expresamente, se consideró que cabe también plantear en un proceso de esta naturaleza un supuesto de lesión por menoscabo de atribuciones; referido en aquel caso a la impugnación de un acuerdo de la Mesa del Senado de no admitir a trámite la declaración de urgencia de un proyecto de ley efectuada por el Gobierno ex artículo 90.3 CE. Razonó entonces este Tribunal que el acuerdo impugnado «no presenta un contenido invasor en los aludidos términos de la STC 45/1986, de 17 de abril, ya que dicho órgano parlamentario no habría ejercido por sí mismo a través del referido acuerdo la atribución que pudiera reclamar el Gobierno, el cual, obviamente, no formula tal reivindicación, sino que más bien impugna una concreta actuación de la Mesa que lesiona la facultad que le confiere el art. 90.3 CE» (STC 234/2000, FJ 5).

A la luz de esta doctrina constitucional debe concluirse que los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que aquí se impugnan por el Gobierno se acomodan al objeto del conflicto entre órganos constitucionales del Estado, pues la controversia se refiere al menoscabo de la competencia prevista en los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD, que confieren al Gobierno la potestad de no prestar su conformidad a la tramitación de aquellas enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

b) Para justificar ante la Mesa del Congreso su disconformidad con la tramitación de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores, el Gobierno aportó un informe del entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, mediante el que se pretendía acreditar el aumento de créditos para el sector público empresarial que la aprobación de la proposición de ley podría suponer.

Con ocasión del planteamiento del presente conflicto ante el Tribunal Constitucional el Gobierno ha aportado un nuevo informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública de 18 de enero de 2017. Sostiene la Letrada de las Cortes Generales que, con apoyo en este nuevo informe, el Gobierno pretende ampliar los motivos en los que justificó inicialmente su veto a la tramitación de la referida proposición de ley. Ahora, junto al incremento de crédito presupuestario esgrimido ante la Mesa del Congreso, también considera que existiría disminución de ingresos presupuestarios; argumento este que no fue aducido en su momento ante la Mesa del Congreso y que esta no pudo, en consecuencia, tener en cuenta al adoptar sus acuerdos de 18 de octubre y 20 de diciembre de 2016. Por ello considera que la aportación de este informe es extemporánea y no puede servir para subsanar *a posteriori* la insuficiencia de la inicial motivación del Gobierno.

Ciertamente, ni la Mesa del Congreso tuvo conocimiento de los argumentos contenidos en este nuevo informe ni, por consiguiente, su contenido podría ser tenido en cuenta para entender que el veto del Gobierno es conforme a lo dispuesto en el artículo 134.6 CE, si se llegase a la conclusión de que las razones que adujo ante la Mesa del Congreso para oponerse a la

tramitación de la citada proposición de ley no justifican de forma objetiva y suficiente que la iniciativa legislativa implique aumento de gastos o disminución de ingresos presupuestarios.

c) Ninguna relevancia tiene para la resolución de este conflicto el dato, resaltado por el Abogado del Estado, de que la mayoría de las veces se haya aceptado por la Mesa del Congreso el veto presupuestario del Gobierno ex artículo 134.6 CE, paralizándose en consecuencia la iniciativa legislativa. En primer lugar, porque estamos ante una decisión de carácter técnico, en la que no cabe hablar de uso parlamentario. Además, porque la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) implica otorgar a los órganos rectores de las Cámaras «un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer» [STC 34/2018, FJ 3 c), con cita a su vez de la STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 b)]. Como afirma en su escrito de alegaciones la Letrada de las Cortes, cada proposición es única y debe examinarse en conexión con el plan presupuestario del Gobierno, sin que quepa por ello calificar dicha actuación de uso parlamentario.

Por la misma razón carece igualmente de relevancia para la resolución del presente conflicto la circunstancia, destacada también por el Abogado del Estado, de que la Mesa del Congreso no haya solicitado en este caso al Gobierno información adicional sobre las razones de su disconformidad con la tramitación de la referida proposición de ley, como sí lo ha hecho en otras ocasiones en la actual legislatura.

d) Por último, debe hacerse una última precisión en relación con el marco temporal a que se refiere el presente conflicto. El Abogado del Estado afirma en su demanda que el impacto de la proposición de ley admitida a trámite por la Mesa del Congreso, a pesar del veto ejercido por el Gobierno, no se limita al ejercicio de 2016 sino que se proyecta también sobre los presupuestos del año 2017, al haber sido prorrogados los de 2016 (art. 134.4 CE). Ahora bien, el conflicto ha tenido lugar en el ejercicio 2016, en el que los presupuestos aprobados por las Cortes Generales estaban en vigor. Como ha quedado ya reseñado, el Gobierno fundamentó su disconformidad con la tramitación de la proposición de ley citada en el aumento de créditos para el sector público empresarial que podría suponer la aprobación de la proposición de ley, incremento que debe entenderse referido como afectación de las previsiones de ingresos contenidas en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016. Por ello, nuestro examen se ceñirá a la afectación que se denuncia respecto de dicho presupuesto y no del ejercicio presupuestario de 2017, que no formó parte de la controversia suscitada [en el mismo sentido, STC 34/2018, FJ 3 d)].

3. Los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados, objeto de este conflicto entre órganos constitucionales del Estado, presentarían según la demanda un contenido hipotéticamente invasor, al frustrar el ejercicio de una atribución que el Gobierno considera como propia. Por tanto, la cuestión a resolver en este proceso es si la Mesa del Congreso ha menoscabado una competencia exclusiva del Gobierno, al impedir ilegítimamente el ejercicio de la potestad que le atribuye expresamente el artículo 134.6 CE, que establece que «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación».

La potestad contenida en el artículo 134.6 CE se reproduce para las enmiendas a un proyecto de ley, y para las proposiciones de ley, respectivamente, en los artículos 111 y 126 RCD, integrante del bloque de la constitucionalidad (SSTC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5); 99/1987, de 11 de junio, FJ 1, y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5). En el Reglamento de la Cámara no se prevé, sin embargo, ninguna regla adicional en relación con el procedimiento a seguir, limitándose el artículo 126.2 RCD a establecer la exigencia de que, una vez ejercitada la iniciativa y publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», la Mesa del Congreso remita la misma al Gobierno «para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios», para lo que el Gobierno dispone de un plazo de 30 días (art. 126.3 RCD). Tampoco se delimita en el bloque de la constitucionalidad el tipo de control que

puede realizar la Mesa del Congreso una vez que el Gobierno se ha pronunciado acerca de la iniciativa parlamentaria.

Sobre el sentido y alcance que ha de darse a disposiciones similares al artículo 134.6 CE, previstas en los Estatutos de Autonomía de Extremadura y del País Vasco, se ha pronunciado este Tribunal en las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio, cuya doctrina hemos sintetizado en la STC 34/2018, FJ 4, a la que procede remitirse. En todo caso baste recordar aquí que, conforme a esa doctrina constitucional, la facultad que se reconoce al Gobierno para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar la ejecución de un presupuesto en curso se fundamenta en la confianza concedida por la Cámara a su programa anual de política económica, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente y que no se dificulte su ejecución haciéndolo impracticable (STC 223/2006, FJ 5). Por su parte, la Mesa de la Cámara no debe obstaculizar el ejercicio de esa facultad del Gobierno, lo que no impide que pueda controlar los aspectos formales, como la presentación en tiempo y forma de la disconformidad, e incluso «es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno» (STC 242/2006, FJ 6), esto es, un control limitado de la propia concurrencia del presupuesto de hecho (que el Gobierno justifique que la iniciativa implica aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios).

Tanto el Abogado del Estado como la Letrada de las Cortes Generales coinciden en señalar que la doctrina sentada en las SSTC 223/2006 y 242/2006 resulta de aplicación para resolver el presente conflicto. Coinciden asimismo en entender que la Mesa del Congreso, sin perjuicio de comprobar que se ha dado cumplimiento a los requisitos formales, puede examinar la motivación de la disconformidad del Gobierno, limitándose tal control al carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de la motivación. No puede la Mesa emitir un juicio sobre la oportunidad política del veto expresado por el Gobierno, pues con ello estaría sustituyendo a este en el ejercicio de su prerrogativa constitucionalmente establecida (art. 134.6 CE), que guarda conexión directa con la propia ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos. En definitiva, las partes comparecidas en este proceso no discrepan de las funciones que constitucionalmente corresponden al Gobierno y a la Mesa del Congreso, sino del concreto ejercicio por la Mesa de sus facultades de control en los acuerdos impugnados, en los que rechazó el veto del Gobierno a la tramitación de la proposición de ley controvertida por entender que el Gobierno no justificó de manera objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios.

Ahora bien, al igual que este Tribunal ha precisado en la citada STC 34/2018, FJ 5, la doctrina sentada en las SSTC 223/2006 y 242/2006 resulta insuficiente para resolver el conflicto de atribuciones que aquí se plantea. Para ello es necesario concretar con mayor precisión los contornos de la potestad del artículo 134.6 CE, partiendo de la doctrina sobre el reparto de competencias presupuestarias entre el poder ejecutivo y el poder legislativo que se refleja en el artículo 134 CE.

4. Este conflicto refleja con nitidez el sistema de contrapoderes que se proyecta sobre el presupuesto en nuestro sistema parlamentario, concretado en el artículo 134 CE. La Ley de presupuestos es una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica, como afirmó tempranamente este Tribunal en la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, y ha reiterado después en numerosas ocasiones (por todas, SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 223/2006, de 6 de julio, FJ 5, y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2).

Esta singularidad se refleja en el propio artículo 134 CE que, entre otras cosas, establece que la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria corresponde en exclusiva al Gobierno, que controla las cifras generales del documento presupuestario (apartados 1, 5 y 6 del artículo 134 CE). La ejecución del presupuesto corresponde igualmente al Gobierno. A su vez, el artículo 134.1 CE atribuye a las Cortes Generales la aprobación de la Ley de presupuestos (principio de legalidad presupuestaria). Por otra

parte, debido a su naturaleza de ley temporal, la autorización del Parlamento tiene un plazo de vigencia constitucionalmente limitado, de acuerdo con el principio de anualidad que recoge el artículo 134.2 CE (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 2; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5, y 67/2002, de 21 de marzo, FJ 3, por todas), sin perjuicio de la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el caso de que «la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente» (art. 134.4 CE).

Es precisamente este reparto de poderes entre el poder ejecutivo y el poder legislativo lo que hace de la Ley de presupuestos una norma singular, según se refleja en su propio contenido acotado tanto positivamente, pues debe incluir «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» y consignar «el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado» (134.2 CE), como negativamente, con las limitaciones específicas relativas a la materia tributaria del artículo 134.7 CE, así como, en general, con la interdicción de incluir en la Ley materias no directamente vinculadas con el presupuesto. El papel preponderante del Gobierno en la elaboración y ejecución del presupuesto es común a todos los Estados de nuestro entorno, sin que ello implique desplazamiento o preterición del Parlamento. Su participación resulta imprescindible en la aprobación de la Ley de presupuestos, al igual que, más recientemente, en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, que debe someterse a consideración de las Cortes Generales, de conformidad con lo previsto en el artículo 135 CE.

Una vez aprobado el presupuesto, el Gobierno puede incidir de forma directa sobre el volumen del gasto público autorizado y de los ingresos estimados; bien de forma positiva, presentando proyectos de ley con incidencia en el mismo (art. 134.5 CE), bien de forma negativa, no prestando su conformidad a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan una alteración del mismo, en forma de aumento de créditos o disminución de ingresos (art. 134.6 CE). Estas potestades, exclusivas del Gobierno, no se proyectan sobre cualquier norma, sino que se encuentran lógicamente vinculadas al presupuesto aprobado por el Parlamento y, por ello mismo, sujetas a los límites indicados en el artículo 134 CE.

Como señala la STC 34/2018, FJ 6, la conformidad que debe prestar el Gobierno conforme al artículo 134.6 CE se refiere a la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el presupuesto mismo. Su fin, como ha quedado razonado, es salvaguardar la autorización ya obtenida por el ejecutivo del legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto y, en suma, su propia acción de gobierno (art. 97 CE). Por ello, aunque el denominado «veto presupuestario» sea un reflejo de la confianza otorgada por la Cámara, lo determinante para su régimen jurídico es la propia función instrumental que el Presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno.

5. A partir de las consideraciones precedentes, debe seguidamente precisarse el concreto alcance de la potestad del artículo 134.6 CE, tal como hemos hecho en la STC 34/2018, FJ 7.

a) En primer lugar, en cuanto a su alcance objetivo, resulta que al Gobierno no solo le está constitucionalmente atribuida, en exclusiva, la iniciativa presupuestaria, sino también el control sobre su reforma. De esta manera, una vez que se han aprobado los presupuestos generales del Estado por las Cortes Generales, el Gobierno está constitucionalmente habilitado para «presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario» (art. 134.5 CE). En correspondencia con ello, el Gobierno tiene la potestad de prestar su conformidad, o bien vetar, toda aquella proposición de ley o enmienda «que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 134.6 CE).

La limitación que al poder legislativo de las Cortes establece el artículo 134.6 CE solo es predicable de medidas que incidan directamente sobre los presupuestos generales del Estado aprobados, esto es, sobre «los gastos e ingresos del sector público estatal»

(art. 134.2 CE). En ambos casos, la propia literalidad de la norma constitucional refiere la potestad del Gobierno a los ingresos y gastos que estén efectivamente reflejados en el mismo presupuesto. Lógicamente, rara vez las iniciativas parlamentarias serán enteramente neutrales en relación con las cuentas públicas, de modo que cualquier propuesta de medida legislativa es susceptible de tener impacto sobre el volumen de los ingresos y gastos públicos, siquiera de forma hipotética o indirecta o, en todo caso, un impacto económico sobre alguna política pública. Ahora bien, la prerrogativa del Gobierno a que se refiere el artículo 134.6 CE, cuyo efecto limitador de la actividad misma del Parlamento es evidente, se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva. Lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el artículo 134 CE.

b) En segundo lugar, debe precisarse el alcance temporal del veto presupuestario. Para ello, debe de nuevo recordarse que la facultad del artículo 134.6 CE está lógicamente vinculada con el propio carácter anual del presupuesto (art. 134.2 CE) y tiene como finalidad salvaguardar la disposición del Gobierno sobre su propio plan económico, una vez autorizado por el Parlamento. Por ello, la ley de presupuestos cumple anualmente la función esencial de vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, como este Tribunal ha declarado reiteradamente. No puede olvidarse que, como se afirmó en la STC 242/2006, FJ 3, la potestad gubernamental *ex* artículo 134.6 CE «se basa en la confianza concedida al Gobierno a través de la aprobación del presupuesto para ejecutar su programa anual de política económica sin que éste sea desnaturalizado a través de iniciativas legislativas parlamentarias». Por ello, esa potestad debe entenderse como un instrumento que permite al Gobierno defender su legítimo ámbito de actuación constitucionalmente previsto.

Consecuencia de lo anterior es que el veto presupuestario no podrá ejercerse en relación con presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE. Ciertamente todo presupuesto está lógicamente y temporalmente conectado con las cuentas públicas aprobadas en ejercicios anteriores y con las que se prevé elaborar para los ejercicios futuros, lo que encuentra su reflejo más evidente en los denominados «escenarios presupuestarios plurianuales» a que se refiere la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria (LGP), de acuerdo con los principios y reglas de programación presupuestaria (arts. 26 y ss. LGP). Sin embargo, tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto (art. 134.2 CE), por lo que el ejercicio por el Gobierno de la potestad del artículo 134.6 CE ha de entenderse restringido, igualmente, a las proposiciones o enmiendas que afecten al presupuesto del ejercicio en curso.

c) En relación con la motivación del Gobierno de las razones de su veto conforme al artículo 134.6 CE, el artículo 126 RCD se limita a exigir que el Gobierno indique la «conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 126.2 RCD), lo que deberá hacerse mediante una respuesta expresa en un plazo determinado (art. 126.3 RCD).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 CE y con el sistema de reparto de competencias que este precepto refleja, resulta, como ya se dijo, que el Gobierno podrá oponerse a la tramitación parlamentaria solo en aquellos casos en los cuales la medida legislativa propuesta, enmienda o proposición de ley, incida directamente en el presupuesto en curso, por suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. La motivación del Gobierno debe expresar tal incidencia, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, sin que pueda olvidarse que el veto presupuestario tiene influencia directa sobre la propia función del Parlamento, pudiendo implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana (art. 23 CE).

Lógicamente, el Gobierno, siempre de acuerdo con el principio de lealtad institucional, dispone en todo caso de un amplio margen de apreciación en su estimación

acerca de si la enmienda o proposición de ley en cuestión afecta o no, y en qué medida, a los ingresos y gastos del Presupuesto en curso. Para hacer uso legítimo de la potestad del artículo 134.6 CE bastará con que la motivación del Gobierno precise adecuadamente las concretas partidas presupuestarias que se verían directamente afectadas, de las contenidas en el presupuesto en vigor, habida cuenta que es este el que cumple en cada momento su función instrumental de la propia acción de gobierno (art. 97 CE). La potestad del Gobierno, en suma, tiene, como se ha reiterado, la función esencial de salvaguardar el propio plan presupuestario; esto es, el contenido mínimo, necesario e indisponible de toda Ley de presupuestos, que está constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. Por ello, la potestad del artículo 134.6 CE se vincula a los casos en los que una proposición de ley o enmienda tenga incidencia directa e inmediata en el plan presupuestario en vigor, lo que significa, como deriva de la propia literalidad del artículo 134.6 CE, que la iniciativa parlamentaria implique razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario.

d) En cuanto al procedimiento, los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD se limitan, como ya se dijo, a establecer la necesidad de que el Gobierno manifieste su conformidad o disconformidad a la tramitación de aquellas iniciativas parlamentarias que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (para lo cual el Gobierno dispone de un plazo de 30 días desde la publicación de la iniciativa en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», según dispone el artículo 126.3 RCD). El Reglamento de la Cámara no establece reglas adicionales sobre cuándo puede entenderse que se produce una alteración de las previsiones presupuestarias en vigor. Pero ello no impide, sin embargo, un pronunciamiento de la Mesa del Congreso sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, en su caso, siempre y cuando resulte evidente, a la vista de la propia motivación aportada por este, que no queda justificada la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el presupuesto en vigor.

En suma, corresponde a la Mesa del Congreso ejercer una función de calificación del criterio del Gobierno, limitada en el sentido indicado, como parte de la función genérica de calificación de ese órgano rector de la Cámara en relación con los documentos de índole parlamentaria que le remita el Gobierno. Tal función de la Mesa tendrá siempre carácter jurídico-técnico, no pudiendo responder en ningún caso a criterios de oportunidad política. A partir de esa limitada función de control, la Mesa podrá rechazar la disconformidad del Gobierno en aquellos casos en los que este no haya justificado que la proposición de ley o enmienda a cuya tramitación parlamentaria se opone afectan al Presupuesto en curso, por suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. En su examen, la Mesa no puede obstaculizar el ejercicio de la facultad del Gobierno (STC 242/2006, FJ 6), ni sustituir la apreciación de este sobre la afectación presupuestaria. Del mismo modo que hemos reiterado que la Mesa ha de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del artículo 23 CE (por todas, STC 11/2017, FJ 5). En este supuesto su actuación debe salvaguardar, además, la competencia que, en exclusiva, atribuye el artículo 134.6 CE al Gobierno, de acuerdo con el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales.

6. Procede abordar seguidamente el fondo del presente conflicto de atribuciones a partir de las consideraciones precedentes.

Como ya se indicó, las partes personadas en este pleito no discrepan acerca de la posición que a la Mesa del Congreso corresponde en el control del veto presupuestario del Gobierno, sino en su ejercicio concreto en este caso. En efecto, el Abogado del Estado y la Letrada de las Cortes Generales coinciden en señalar que la facultad del Gobierno prevista en el artículo 134.6 CE para oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de gastos o disminución de ingresos presupuestarios se encuentra limitada al mismo ejercicio presupuestario y debe hacerse valer de manera expresa y motivada, en el plazo de 30 días hábiles desde la

publicación de la proposición de ley o enmienda en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales». La Mesa, además de comprobar el cumplimiento de los requisitos formales, puede examinar la motivación aducida por el Gobierno, si bien este control material debe limitarse a verificar el carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de esa motivación.

Para resolver el conflicto planteado, este Tribunal no puede sustituir ni la apreciación del Gobierno acerca de la afectación al Presupuesto de la proposición de ley controvertida, ni tampoco la calificación de la medida que lleva a cabo la Mesa de la Cámara. Lo que debemos determinar es si el rechazo del Congreso de los Diputados al veto presupuestario del Gobierno ha producido el menoscabo de la competencia que a este le otorga el artículo 134.6 CE. Para ello, resulta necesario examinar tanto la motivación expuesta por el Gobierno al invocar la potestad del artículo 134.6 CE, como la expresada por la Mesa del Congreso en los acuerdos impugnados.

a) Conforme ha quedado expuesto, el Gobierno expresó su oposición a la tramitación parlamentaria de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores, por entender que esta iniciativa legislativa supone aumento de créditos para el sector público empresarial (afectación que ha de entenderse referida, conforme a lo indicado anteriormente, a los presupuestos para 2016, en vigor en el momento de presentación del conflicto, aprobados por la Ley 48/2015, de 29 de octubre). Dicho rechazo gubernamental, comunicado a la Cámara mediante oficio de 14 de octubre de 2016, se fundamenta en un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la misma fecha, que se adjunta al expediente.

De acuerdo con dicho informe, la finalidad de la referida proposición de ley es garantizar que los trabajadores que son subcontratados para realizar servicios comprendidos dentro de la propia actividad del empresario principal disfruten de las mismas condiciones que tendrían en caso de ser contratados directamente por este, tanto si dichas condiciones traen causa del convenio colectivo de la empresa principal como si son acordadas por esta empresa en el momento de la contratación. En cuanto al contenido presupuestario, se afirma que «es indudable que la modificación en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados conlleva un incremento de los costes de las empresas públicas», especialmente del sector industrial, que contraten con empresas privadas la realización de prestaciones y servicios.

Continúa razonando que, «a modo de estimación, estos costes supondrían un cuantioso efecto en el sector público empresarial. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística, en el sector industrial el gasto correspondiente al trabajo que, formando parte del proceso de producción propia, se encarga es realizado por otras empresas supone un gasto equivalente al 68 por 100 de los costes de sueldos y salarios (Fuente: INE, Encuesta Industrial de Empresas). Incluso asumiendo que en el sector público empresarial este porcentaje fuese menor (50 por 100) y que el encarecimiento de los costes de dichos trabajos fuese moderado (2 por 100), teniendo en cuenta que en año 2013 las empresas públicas tuvieron un gasto total en sueldos y salarios de 5.963 millones de euros, el incremento de gastos en las actividades subcontratadas sería de 60 millones de euros anuales (Fuente: IGAE. Cuentas de las Empresas Públicas)».

Se concluye reiterando que «la aprobación de esta proposición de ley generaría un impacto presupuestario significativo de aumento del gasto», por lo que el Ministerio estima que no debe prestarse la conformidad para su tramitación, en virtud de lo establecido en el artículo 134.6 CE.

b) En su acuerdo de 18 de octubre de 2016, la Mesa del Congreso de los Diputados resolvió rechazar la disconformidad expresada por el Gobierno y admitir a trámite de toma en consideración la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, razonando que «el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor». Como se desprende del acta de la reunión de 18 de octubre de 2016, se adjunta a la misma la nota de asesoramiento elaborada por la

Secretaría General, en la que se hace constar la doctrina constitucional en virtud de la cual la facultad del Gobierno se circunscribe a los supuestos en los que el efecto de aumento de créditos o disminución de ingresos se refiere al presupuesto vigente.

En el acuerdo de la Mesa de 20 de diciembre de 2016, que ratifica el anterior, se comienza por recordar la citada doctrina de las SSTC 223/2006 y 242/2006, exponiendo los límites del control a ejercer por la Mesa, consistentes en verificar la regularidad jurídica de la comunicación de la disconformidad formulada por el Gobierno, así como examinar su motivación, limitando su control «a las decisiones que sean arbitrarias o manifiestamente irrazonables» y en defensa del *ius in officium* de los diputados, garantizado por el artículo 23.2 CE y, más ampliamente, de la función legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE).

A renglón seguido, se razona que en este caso la motivación aportada por el Gobierno no justifica «de forma objetiva y suficiente» que la proposición de ley implique aumento de créditos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor. El Gobierno argumenta «en términos genéricos, sin que se detalle ni el incremento de los créditos ni la disminución de los ingresos estimados y sin que se explique en qué medida puede afectar al Presupuesto público la modificación salarial de los trabajadores subcontratados». Por otra parte, la motivación sería además «arbitraria», pues «esta misma iniciativa se presentó en la XI Legislatura, sin que mediara oposición del Gobierno, que se encontraba entonces en funciones».

Una vez recordados los argumentos aducidos por el Gobierno para no prestar su conformidad a la tramitación de la proposición de ley sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores, así como por la Mesa del Congreso para rechazar el veto presupuestario, debemos concluir que la decisión de la Mesa no ha producido en este caso el menoscabo de la competencia reconocida por el artículo 134.6 CE. A esta conclusión conducen las consideraciones que seguidamente se exponen.

7. En primer lugar debe advertirse que no puede compartirse el extremo aducido por la Mesa del Congreso en su acuerdo de 20 de diciembre de 2016 como argumento adicional para rechazar el veto del Gobierno, en el sentido de que la disconformidad sería «arbitraria» porque la misma proposición de ley fue presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en la XI legislatura y entonces no fue objeto de veto por parte del Gobierno (en funciones). Como señala el Abogado del Estado, el plazo de 30 días hábiles desde la publicación de la proposición de ley en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» para presentar al Gobierno el escrito de disconformidad (art. 126 RCD), no pudo cumplirse entonces, al disolverse las Cámaras y convocarse nuevas elecciones por Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, como consecuencia del transcurso de dos meses sin que el Congreso de los Diputados invistiera a un nuevo Presidente del Gobierno (art. 99.5 CE), caducando las proposiciones de ley en el momento de la disolución de las Cámaras. Queda pues descartada la tacha de arbitrariedad.

Nuestro examen debe centrarse, por tanto, en el criterio principal sostenido por la Mesa del Congreso en el acuerdo de 18 de octubre de 2016, ratificado por el acuerdo de 20 de diciembre de 2016, para rechazar el veto presupuestario del Gobierno a la tramitación de la proposición de ley sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores, esto es, que el Gobierno no ha justificado «de forma objetiva y suficiente» que la proposición de ley implique aumento de créditos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor.

Como ha quedado expuesto, el Gobierno justificó su veto por el aumento de créditos presupuestarios que supondría la aprobación de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, con fundamento en el informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que adjuntaba a su escrito remitido al Congreso al amparo de lo establecido en el artículo 134.6 CE y 126 RCD. Se estimaba en dicho informe que la modificación al alza de las condiciones laborales de los trabajadores de las empresas subcontratistas conllevaría un incremento de costes para las empresas públicas que contratasen los servicios de aquellas empresas, lo que provocaría un

importante impacto económico para el sector público empresarial estatal, especialmente del sector industrial.

En la demanda, el Abogado del Estado desarrolla el anterior argumento señalando que ese incremento de costes para las empresas públicas tiene incidencia en el presupuesto de ingresos del Estado, ya que la reducción del beneficio de las empresas públicas implicaría una reducción del eventual dividendo que estas ingresan en el Tesoro, con la consiguiente reducción de los ingresos presupuestarios. A su vez, ese incremento de costes ocasionaría un impacto presupuestario equivalente de mayor gasto, a cubrir con aportaciones presupuestarias, pues el Estado podría verse obligado a efectuar aportaciones adicionales a las empresas públicas afectadas, por vía de créditos presupuestarios, para cubrir los desfases sobre los créditos inicialmente presupuestados y que no puedan ser atendidos con los ingresos de esas empresas.

Pues bien, con su motivación el Gobierno no justifica que la proposición de ley en cuestión incida directamente en el presupuesto en curso, por suponer aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios. El artículo 134.6 CE regula una prerrogativa del Gobierno que exige, como presupuesto habilitante, la vinculación estricta a la norma presupuestaria en curso, que debe verse efectivamente afectada. Teniendo en cuenta que cualquier iniciativa legislativa puede suponer un impacto económico, el Gobierno debe justificar de forma explícita, para ejercer válidamente su veto, la adecuada conexión entre la iniciativa legislativa y los ingresos y gastos presupuestarios, conexión que ha de ser «directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética» (STC 34/2018, FJ 9). En este caso la motivación del Gobierno no cumple la exigencia de precisar adecuadamente las concretas partidas presupuestarias del presupuesto en vigor que se verían directamente afectadas por esa iniciativa legislativa, limitándose a aportar una estimación de impacto económico, insuficiente por tanto a estos efectos.

El Gobierno aduce que la iniciativa legislativa en cuestión afecta a los créditos presupuestados para el sector público estatal, con referencia a los presupuestos de las empresas públicas, especialmente del sector industrial. Ciertamente, en los presupuestos generales del Estado se integran los presupuestos de explotación y capital de las sociedades mercantiles estatales y de las entidades públicas empresariales, que forman parte del sector público empresarial estatal (art. 3.2 LGP), en los que se incluyen las estimaciones de gastos y previsiones de ingresos referidos a las mismas y a sus estados financieros (arts. 1 y 5 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016, y artículos 33 y 64.1 LGP). Sin embargo, esa supuesta afectación se formula por el Gobierno en términos de hipótesis de impacto económico, sin referencia a partidas presupuestarias concretas, como ya se dijo, por lo que no permite entender acreditado el presupuesto habilitante del artículo 134.6 CE.

No puede olvidarse, como señala la Letrada de las Cortes, que la proposición de ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores a cuya tramitación se opone el Gobierno tiene por objeto garantizar a los trabajadores de las empresas contratistas y subcontratistas las mismas condiciones laborales de que disfrutaban los trabajadores de la empresa principal. Por tanto, es evidente que destinatarios de esa iniciativa legislativa son empresas privadas y sus trabajadores, no las empresas públicas, por lo que la reforma no puede afectar a créditos de personal o de otro tipo autorizados en la Ley de presupuestos generales del Estado para cumplir las obligaciones respecto del personal laboral del sector público estatal.

Dicho de otro modo, es a las empresas contratistas y subcontratistas a las que corresponde garantizar a sus trabajadores la igualdad de condiciones laborales esenciales pretendida por la reforma, y no al empresario principal (sea este empresa pública o privada). El incremento de costes que se derive de esa obligación para contratistas y subcontratistas podrá repercutir o no en el precio de la contrata o subcontrata, dependiendo de las variables del mercado. Por tanto, la relación de causalidad que aduce el Gobierno entre la aprobación de la proposición de ley y su impacto en las empresas públicas es un mero juicio hipotético, pues se basa en la presunción de que la incidencia de la reforma en los costes salariales de las empresas

que contraten con las empresas públicas repercutirán en estas, al incrementarse el precio de las contrataciones. Se trata, sin embargo, de una hipótesis que podrá verificarse o no en el caso concreto de cada contrata de obras o servicios según las circunstancias concurrentes, pero no de una consecuencia directamente ligada a la aprobación de la proposición de ley de reforma del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores. Esta proposición de ley podrá incidir en los costes salariales de trabajadores de las contrataciones y subcontratas, a soportar por estas mismas empresas, sin que ese incremento de costes sea trasladable a las empresas públicas que contraten como empresarios principales con aquellas empresas privadas, pues la reforma del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores que se propone no establece ninguna responsabilidad al respecto para la empresa principal.

En suma, atendidos los términos de la motivación del Gobierno, ha de concluirse, como ya se anticipó, que la decisión de la Mesa del Congreso por la que se rechaza el veto a la tramitación de la proposición de ley sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores, no menoscaba la competencia reconocida al Gobierno por el artículo 134.6 CE, lo que conduce a la desestimación del conflicto.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el conflicto entre órganos constitucionales del Estado núm. 356-2017, promovido por el Gobierno contra el Congreso de los Diputados.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiséis de abril de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.