

VETO PRESUPUESTARIO Y DEROGACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES: STC 135/2025, DE 11 DE JUNIO (CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO NÚM. 1219-2024)

Miguel Ángel Martínez Lago

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

Universidad Complutense de Madrid

(España)

<https://orcid.org/0000-0003-1793-1701>

Resumen

El Tribunal Constitucional aplica la doctrina de la STC 34/2018 y desestima el conflicto entre órganos constitucionales del Estado, promovido por el Gobierno contra el Senado, por negarse la Mesa de la Cámara a aceptar el veto por motivos presupuestarios de una proposición de ley que pretendía derogar la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Como esta iniciativa no afectaba al Presupuesto vigente al tiempo de ser formulada, el Gobierno se excedió en el uso de la facultad contemplada en el artículo 134.6 de la Constitución.

Palabras clave

Conflicto entre órganos constitucionales. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Principio de anualidad presupuestaria. Veto presupuestario.

Abstract

The Constitutional Court applies the doctrine of STC 34/2018 and dismisses the conflict between constitutional bodies of the State brought by the Government against the Senate, arising from the Chamber Board's refusal to accept the Government's budgetary veto of a bill aimed at repealing Law 29/1987 of 18 December on the Inheritance and Gift Tax. Since this initiative did not affect the current budget at the time it was introduced, the Government exceeded the power conferred by Article 134.6 of the Constitution.

Keywords

Conflict between constitutional bodies. Inheritance and Gift Tax. Principle of budgetary annuality. Budgetary veto.

Cómo referenciar: Martínez Lago, M. A. (2025). Veto presupuestario y derogación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: STC 135/2025, de 11 de junio (conflicto entre órganos constitucionales del Estado núm. 1219-2024). *Revista Técnica Tributaria* (150), 273-285.

SUMARIO

1. Proceso y doctrina del Tribunal
2. Supuesto de hecho
3. Fundamentos de Derecho
4. Análisis

1. Proceso y doctrina del Tribunal

Como es sabido, entre las competencias del Tribunal Constitucional se encuentra el conocimiento y resolución de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado [art. 59.1.c) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC)]. Planteado un conflicto, la sentencia que lo resuelva determinará a qué órgano corresponden las atribuciones controvertidas y declarará nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y resolverá lo que proceda sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos (art. 75.2 LOTC).

Muy mal tendrían que estar dándose las cosas para que éste fuese un proceso constitucional habitual. Por fortuna, desde la aprobación de la Constitución (CE) solo se ha transitado en seis ocasiones y la mitad de los pronunciamientos versa sobre el «veto presupuestario» o facultad del Gobierno de oponerse a la tramitación de iniciativas que puedan causar una variación de los Presupuestos Generales que se estén ejecutando, tal y como contempla el art. 134.6 CE.

La STC 135/2025, de 11 de junio (ponente: María Luisa Balaguer Callejón), desestima el conflicto planteado por el Gobierno contra acuerdos de la Mesa del Senado que tomaron en consideración una proposición de ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, que pretendía derogar la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (LISD) y descartaron la disconformidad del Gobierno a su tramitación por entender que la iniciativa se refería a un ejercicio presupuestario futuro.

En aplicación de la doctrina constitucional sintetizada en la STC 34/2018, de 12 de abril, el Pleno del Tribunal por unanimidad desestima el conflicto y señala que el Gobierno se excedió en el uso de la prerrogativa que le otorga el art. 134.6 CE, de manera que las decisiones que adoptó la Mesa del Senado estaban justificadas porque la iniciativa vetada no afectaba al Presupuesto vigente al tiempo de ser presentada, con independencia de una eventual prórroga presupuestaria. El principio de *anualidad presupuestaria* exige que el veto del Gobierno solo puede referirse a iniciativas que, en caso de resultar aprobadas, afecten de manera real y efectiva a los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio en curso, es decir los que estén ejecutándose en el momento de presentarse la iniciativa. Con esta decisión el Tribunal rechaza variar su jurisprudencia, como expresamente pedía el abogado del Estado en nombre del Gobierno para que el ejercicio de la facultad de veto pudiera admitirse para Presupuestos futuros, aún no aprobados, por conexión con los *objetivos plurianuales* de estabilidad presupuestaria materialmente subyacentes a distintos ejercicios. Ese «*overruling*» hubiera supuesto conceder al ejecutivo un uso expansivo de la facultad de veto presupuestario, limitando la posición de las minorías en el proceso legislativo.

2. Supuesto de hecho

El conflicto promovido por el Gobierno se suscita por la presentación ante el Senado, el 26 de octubre de 2023, de una proposición de ley del Grupo Parla-

mentario Popular para derogar la LISD a partir del 1 de enero de 2024. La publicación de la iniciativa¹ daba paso, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 108.2 del Reglamento del Senado (RS), a que el Gobierno pudiera manifestar su disconformidad con la tramitación a los efectos señalados por los arts. 134.6 CE —que dispone 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»— y 151 RS, que regula el procedimiento que debe seguirse para el ejercicio de dicha prerrogativa en el Senado.

El criterio disconforme del Gobierno fue comunicado al Presidente del Senado. La Mesa de la Cámara rechazó ese parecer por entender que la proposición de ley se refería a un «ejercicio presupuestario futuro», teniendo en cuenta la doctrina establecida en la STC 94/2018, de 17 de septiembre. Ello llevó a que el Gobierno adoptase un nuevo acuerdo requiriendo al Senado a que revocase el suyo y suspendiese la tramitación de la proposición de ley. Nuevamente la Mesa del Senado rechazó el requerimiento y ratificó su decisión de no admitir a trámite la disconformidad del Gobierno. Finalmente, tras acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros, el abogado del Estado planteó, el 22 de febrero de 2024, un conflicto entre órganos constitucionales contra los acuerdos de la Mesa del Senado a fin de que el Tribunal Constitucional declarase que se había vulnerado la atribución conferida al Gobierno por el art. 134.6 CE; *petitum* que rechaza por unanimidad el Pleno del Tribunal.

Resumimos las alegaciones de las partes que aparecen recogidas en los antecedentes y en el fundamento jurídico 1º de la sentencia:

- La demanda del abogado del Estado reivindica la prerrogativa del Gobierno para vetar la tramitación de iniciativas que afecten al Presupuesto en vigor y señala que el control que cabe ejercer por la Mesa del Senado se debe limitar a comprobar requisitos formales del veto y la razonabilidad básica de la motivación, sin entrar en valoraciones sustantivas que pudieran sustituir la decisión del ejecutivo. De aprobarse la proposición de ley, se produciría una disminución de ingresos y un aumento de créditos presupuestarios; efectos que afectarían a los Presupuestos del ejercicio 2024, pero también a los del año 2023 si los ciudadanos aplazasen ciertas decisiones económicas. Con invocación del principio de estabilidad presupuestaria argumenta que la proposición de ley afectaría materialmente al Presupuesto en vigor —el de 2023— y pide que se revise la jurisprudencia permitiendo extender el veto, trascendiendo el principio de anualidad dado el carácter plurianual de muchas previsiones económicas. En definitiva, «la potestad del art. 134.6 CE no debe ceñirse a los presupuestos anuales, sino que debe interpretarse a la luz de los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria».
- La letrada del Senado sostiene la competencia de la Mesa de la Cámara para rechazar el veto presupuestario del Gobierno porque la proposición de ley no afecta al Presupuesto en vigor, sino que difiere sus efectos al ejercicio presupuestario siguiente. Defiende, además, un control parla-

¹ Publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» (BOCG), Senado, XV Legislatura, núm. 26, de 3 de noviembre de 2023.

mentario que evite ejercicios arbitrarios o irrazonables de la facultad señalada en el art. 134.6 CE y rechaza el cambio de doctrina que pretende el Gobierno y que supondría un cambio constitucional que corresponde hacer al constituyente, aunque señala que «este *overruling* puede tener graves consecuencias para el ejercicio de la función legislativa, para los derechos de los parlamentarios y para el principio de seguridad jurídica».

3. Fundamentos de Derecho

Antes de recordar su doctrina establecida en casos precedentes, el Tribunal efectúa, a modo de precisiones previas, una serie de consideraciones sobre el objeto del conflicto entre órganos constitucionales que suscitan los acuerdos de la Mesa del Senado atacados por el Gobierno, a raíz de la proposición de ley que derogaba la LISD. Esta iniciativa estuvo precedida por otra del mismo grupo parlamentario que también había vetado el Gobierno, aunque en ese caso, la disconformidad del ejecutivo se aceptó por la Mesa del Senado, dando por concluida la tramitación². La sentencia aclara que la única diferencia entre las dos proposiciones de ley es que una preveía que la derogación de la LISD fuese inmediata (al día siguiente de la publicación en el «BOE») y otra la difería al 1 de enero de 2024.

El Tribunal acepta el planteamiento realizado por el abogado del Estado sobre las consecuencias previsibles que provocaría la eventual supresión del ISD, al ser «susceptible de producir efectos tanto en el presupuesto de ingresos del Estado, por la pérdida de la recaudación que no está cedida a las comunidades autónomas; como en el presupuesto de gastos, por la obligación que establece la disposición transitoria segunda de la proposición de ley de que el Estado compense a aquellas por la parte correspondiente al impuesto cedido» [FJ 2.b)]³.

Los fundamentos jurídicos 3º y 4º de la STC 135/2025 reflejan la «consolidada doctrina» sobre la facultad gubernamental de veto presupuestario (art. 134.6 CE) que el Tribunal ha ido elaborando, tanto cuando le ha tocado resolver los conflictos constitucionales de competencia planteados⁴, como al enjuiciar demandas de amparo de diputados o senadores⁵, así como su aplicación al caso planteado. Resumimos, a continuación, los argumentos dados que giran sobre los siguientes ejes:

2 La Proposición de Ley por la que se deroga la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (622/000007) fue presentada el 21 de septiembre de 2023, publicándose en el «BOCG», Senado, XV Legislatura, núm. 16, de 28 de septiembre de 2023. El acuerdo de la Mesa del Senado de 17 de octubre de 2023, dando por concluida la tramitación sin proceder a su toma en consideración, aparece en el «BOCG», núm. 22, de 19 de octubre de 2023.

3 Conforme a lo dispuesto en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, la cesión del ISD lo es del rendimiento producido en el territorio de las Comunidades Autónomas, conservando el Estado la recaudación en casos específicos como cuando el causante o adquirente no reside en España o los bienes inmuebles están en el extranjero.

4 Vid. SSTC 34/2018, de 12 de abril y 44/2018, de 26 de abril.

5 Vid. SSTC 242/2006, de 24 de julio; 94/2018, de 17 de septiembre; 139/2018, de 17 de diciembre; 17/2019, de 11 de febrero; 53/2021, de 15 de marzo; 132/2023, de 23 de octubre, y 167/2023, de 22 de noviembre.

- *Naturaleza temporal y contenido singular de las leyes de Presupuestos, reparto de poderes y preponderancia del Gobierno en la función presupuestaria.* Desde la STC 27/1981, de 20 de julio (FJ 2), el Tribunal ha calificado a la ley de Presupuestos como una norma singular por su vinculación inmediata con la función de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, a quien corresponde la iniciativa presupuestaria de manera exclusiva, controla las cifras generales del documento presupuestario (art. 134.1, 5 y 6 CE) y también le compete la ejecución. A las Cortes Generales corresponde el examen, enmienda y aprobación de la ley de Presupuestos. Este reparto de poderes entre los poderes ejecutivo (elaboración y ejecución) y legislativo (aprobación) incide en el contenido singular de estas leyes de naturaleza temporal, doblemente acotado constitucionalmente –tanto positiva como negativamente (art. 134.2 y 7 CE)– y explica, asimismo, el papel preponderante del Gobierno y sus potestades exclusivas para incidir –también de manera directa o positivamente y de forma negativa (art. 134.5 y 6 CE)– y lógicamente vinculadas con el Presupuesto aprobado por el Parlamento⁶.
- *Potestad de veto presupuestario, determinación de la incidencia de las iniciativas en el Presupuesto aprobado y control limitado de las Mesas de las Cámaras.* En anteriores sentencias sobre conflictos entre órganos constitucionales, el Tribunal ha subrayado que el art. 134.6 CE solo es predicable de las medidas que incidan directamente sobre los Presupuestos Generales del Estado aprobados. Además, esta prerrogativa para la que el Gobierno dispone de un amplio margen de apreciación y que limita la actividad misma del Parlamento exige justificar la incidencia real y efectiva en el Presupuesto, precisando las partidas presupuestarias que se verían afectadas, de acuerdo con el principio de lealtad institucional. A la Mesa de la Cámara corresponde una limitada función de control, de carácter jurídico-técnico, pudiendo rechazar la disconformidad del Gobierno en aquellos casos en que este no hubiera justificado que la proposición de ley o enmienda a cuya tramitación se opone afectan al Presupuesto en curso⁷.
- *Vinculación del veto con el Presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el principio de anualidad. El menguado valor de los objetivos y escenarios de conexión plurianual por contraste con los créditos autorizados en las leyes de Presupuestos.* La jurisprudencia del Tribunal ha proyectado la potestad prevista en el art. 134.6 CE con el carácter anual del Presupuesto (art. 134.2 CE) y ha señalado que su finalidad es salvaguardar la disposición del Gobierno sobre su propio plan económico, una vez autorizado por el Parlamento. Por ello, la conformidad ha de referirse siempre al Presupuesto en vigor en cada momento –sea el autorizado expresamente o incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria– y no con Presupuestos futuros, aún no elaborados por el Gobierno ni sometidos a la aprobación del Parlamento. Este razonamiento no desconoce que cualquier Presupuesto mantenga relaciones con los de otros

6 Vid. SSTC 34/2018, FJ 6, y 44/2018, FJ 4.

7 Vid. SSTC 34/2018, FJ 6, y 44/2018, FJ 4 y 5 d).

ejercicios, anteriores y venideros. Pero, tales conexiones plurianuales no desnaturalizan el carácter anual del Presupuesto ni la vinculación de la potestad de veto con el Presupuesto en curso. Por ello es que instrumentos como los *objetivos de estabilidad* o los *escenarios presupuestarios plurianuales*, surgidos al calor del principio de estabilidad presupuestaria del art. 135 CE, no tienen los caracteres de las partidas de gasto autorizadas y que han de ejecutarse, limitándose su eficacia a determinar el marco en el que deberán elaborarse los Presupuestos de ejercicios siguientes⁸. Por ello es que pretender aplicar la facultad del art. 134.6 CE a escenarios temporales posteriores a los de un Presupuesto en vigor lleva consigo una extensión en la potestad de su ejercicio que excede del propio marco constitucional⁹.

- *Aplicación al caso: desestimación del conflicto promovido por el Gobierno contra el Senado. La proposición de ley de derogación de la LISD no afectaba al Presupuesto vigente en 2023, con independencia de la prórroga presupuestaria de 2024.* El Tribunal descarta la interpretación del abogado del Estado y se ratifica en la doctrina expuesta anteriormente¹⁰. No cabe apelar a los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria para sortear la exigencia de que el veto se circunscriba al Presupuesto en vigor. Tampoco a Presupuestos futuros o a escenarios plurianuales que no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos al proceso de aprobación. El Gobierno no puede hacer una aplicación extendida del veto presupuestario que vaya más allá del ejercicio en curso. Por ello se rechaza otra vez la pretendida reinterpretación del art. 134.6 CE, así como el planteamiento de que la proposición de ley vetada afectaba a los Presupuestos de 2023 cuando su entrada en vigor se desplazaba al 1 de enero de 2024; ejercicio distinto con independencia de la prórroga presupuestaria¹¹. Aclara, además el Tribunal que un eventual «efecto anuncio» de la supresión del ISD que impulsaba la proposición de ley no puede llevar a interpretar de manera extensiva el art. 134.6 CE¹².

8 A las diferencias que el Tribunal Supremo no supo reconocer en diversas sentencias de la Sala Tercera (de fecha de 10 de mayo de 2016, aunque con votos particulares) y que ahora constata el Tribunal Constitucional, me referí en otro lugar, señalando que los procedimientos para fijar objetivos fiscales y para aprobar los Presupuestos tienen diferente contenido, distintas consecuencias y siguen cauces diferenciales en su tramitación parlamentaria. Por ello es que cuando las Cámaras aprueban los objetivos fiscales, no puede considerarse que estén ejerciendo una función legislativa, sino que simplemente participan en refrendar (o rechazar) las magnitudes estadísticas que han sido acordadas por el Gobierno. Vid. Martínez, Lago, M. A.: «Objetivos de déficit y deuda pública: ¿su control por el Tribunal Supremo?», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 60, 2016, pp. 133 y ss.

9 Vid. las SSTC 34/2018, FJ 7.b), y 44/2018, FJ 5.b); así como las SSTC 242/2006, de 24 de julio, FJ 3 y 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 7.c).

10 Vid. SSTC 242/2006, FJ 3; 34/2018, FJ 7.b); 44/2018, FJ 5.b); 94/2018, FJ 7.d); 139/2018, FJ 6.b); 17/2019, FJ 4.a); 53/2021, FJ 5; 132/2023, FJ 3, y 167/2023, FJ 10.

11 «La prórroga para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado del año 2023» fue objeto de tratamiento en otro lugar de manera amplia y es el título de mi contribución al Informe sobre *La prórroga para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado*, publicado por el Instituto de Estudios Económicos, Madrid, mayo de 2024, pp. 21-74.

12 Vid. STC 34/2018, FFJJ 6 y 9.

4. Análisis

La STC 135/2025, de 11 de junio, viene a sumarse a la serie de pronunciamientos que, bien por la vía del planteamiento de conflictos entre los órganos constitucionales que participan en la aprobación de las leyes y de los Presupuestos (Gobierno y Cortes Generales), bien por la resolución de demandas de amparo de diputados y senadores, se refirieron con anterioridad a lo que se ha venido en llamar «veto presupuestario» y que se encuentra recogido en el art. 134.6 CE. Mi afición por los temas presupuestarios arranca, precisamente con el estudio que realicé sobre *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, hace mucho tiempo y antes de que el Tribunal Constitucional fuese llamado a ejercer el control de la facultad de veto del ejecutivo¹³.

Antes del primer conflicto que el Gobierno promovió contra un acuerdo de la Mesa del Congreso y que dio lugar a la STC 34/2018, las sentencias más destacadas que se habían acercado a la facultad de veto presupuestario fueron la STC 223/2006, de 6 de julio y la STC 242/2006, de 24 de julio. La primera declaró la inconstitucionalidad de dos preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura cuya reforma habría desapoderado al Consejo de Gobierno autonómico de su potestad de veto estatutariamente reconocida. La segunda desestimó una demanda de amparo contra acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco que inadmitieron a trámite una proposición de ley a la que el Gobierno vasco había mostrado su disconformidad por sus repercusiones presupuestarias. Estas sentencias, sobre todo la STC 223/2006, vendrían a conformar una primera interpretación, antes de la fragmentación parlamentaria y el *uso intensivo y alternativo* del veto presupuestario, que encuentra la reacción en las SSTC 34 /2018, 44/2018, 94/2018, 139/2018 y otras posteriores¹⁴.

Lo distintivo del conflicto resuelto ahora por el Tribunal es que lo fue contra el Senado. En anteriores casos el Gobierno los había promovido contra el Congreso de los Diputados. En todos los supuestos se dieron por el rechazo parlamentario, canalizado a través de acuerdos de la Mesa del Congreso –ahora del

13 Al trabajo citado (publicado por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990), le seguirían muchos después, de los que extraigo ahora, por su referencia o tratamiento del veto presupuestario: «La necesaria reforma del procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, n.º 25, 1993; «La reforma de los procedimientos de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», en *El sistema económico en la Constitución española*, Vol. 2, 1994; *Ley de presupuestos y Constitución: sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Trotta, Valladolid, 1998; «Las restricciones de los debates parlamentarios sobre Presupuestos. Nueva aproximación al tema tras las Sentencias del Tribunal Constitucional 223 y 242/2006, de 6 y 24 de julio», *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 15, 2006; «Notas sobre el veto presupuestario en las relaciones Gobierno-Parlamento», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 21, 2011.

14 Vid. García-Escudero Márquez, P.: «El uso alternativo del veto presupuestario y sus límites (a propósito de la STC 167/2023, de 22 de noviembre)», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 28, 2024, p. 109. También vid. Martín López, J.: *El veto presupuestario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 137 y ss., resaltando la fuerte conflictividad jurídica que motiva la pérdida de mayorías parlamentarias por los ejecutivos.

Senado—, al criterio disconforme del Gobierno con la tramitación de iniciativas legislativas con una insuficiente conexión con los ingresos y gastos públicos y no referirse estos al Presupuesto en vigor.

La proposición de ley para derogar la LISD que provoca el litigio había sido precedida de otra del mismo Grupo Parlamentario Popular¹⁵, formación que cuenta con mayoría absoluta en el Senado. El contenido sustantivo del articulado y disposiciones de ambas iniciativas es prácticamente idéntico, salvo que la redacción de la primera establecía su vigencia inmediata tras la publicación oficial y la segunda fija una fecha concreta de entrada en vigor: el 1 de enero de 2024 que será, lo que a la postre, permita al Tribunal desestimar el conflicto promovido por el Gobierno.

Cabe indicar también que en el Congreso de los Diputados otra proposición de ley relativa también a la supresión del ISD, presentada por el Grupo Parlamentario VOX¹⁶, fue vetada por el Gobierno, decayendo en su tramitación, sin que la Mesa de la Cámara se opusiera a dicha disconformidad gubernamental¹⁷, a pesar de que en su disposición final segunda se fijaba la entrada en vigor «el 1 de enero de 2025, de manera que el impacto presupuestario derivado de la supresión del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones del sistema tributario español se aplicará al ejercicio presupuestario inmediatamente posterior a la entrada en vigor de la misma». En la anterior Legislatura, el Grupo Parlamentario VOX formuló varias proposiciones de ley para suprimir el ISD: una, presentada el 7 de abril de 2020 que resultó retirada unos días después; otra decayó como consecuencia de la disconformidad del Gobierno con su tramitación¹⁸; y otra fue a la que no opuso su veto el Gobierno y que llegó a discutirse en el Congreso, donde se rechazó tomarla en consideración¹⁹. Esta última presentaba una disposición final segunda de entrada en vigor el 1 de enero de 2022 con la misma justificación que la subrayada antes.

Volviendo a la iniciativa causante del conflicto analizado ahora, su texto era bien simple: un preámbulo con las razones por las que se considera necesario eliminar el ISD, tres artículos, una disposición adicional, otra derogatoria, dos transitorias y cinco finales. Como fundamentación de la supresión del impuesto se indica «la doble imposición al gravar unas rentas y bienes que han sido sometidos a tributación anteriormente, penalizando el ahorro»; también porque «recae sobre las clases medias que no pueden configurar sus patrimonios para que no sean gravados por este impuesto o acceder a determinadas ventajas fiscales que eliminarían los efectos del mismo» y, asimismo, porque «las enormes

15 Publicada en el «BOCG», Senado XV Legislatura, núm. 16, de 28 de septiembre de 2023.

16 Publicada en el «BOCG», Congreso de los Diputados, XV Legislatura, Serie B, núm. 55-1, de 12 de enero de 2024.

17 La disconformidad del Gobierno con la tramitación de esta proposición de ley se publicó en el «BOCG», Congreso de los Diputados, XV Legislatura, Serie B, núm. 55-2, de 15 de marzo de 2024.

18 Publicada la proposición en el «BOCG», Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie B, núm. 88-1, de 29 de mayo de 2020 y la disconformidad en el «BOCG», núm. 88-2, de 11 de septiembre de 2020.

19 Publicada en el «BOCG», Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie B, núm. 178-1, de 30 de agosto de 2021, fue rechazada en la Sesión del Pleno del Congreso celebrada el 5 de abril de 2022. El debate se puede consultar en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 176, correspondiente a dicha fecha y el acuerdo de rechazo en el «BOCG», Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie B, núm. 178-2, de 11 de abril de 2022.

diferencias de la fiscalidad de las sucesiones entre las diferentes Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, faculta a los ciudadanos a deslocalizar sus patrimonios y sus actividades productivas». Comentando estos aspectos de la proposición de ley para suprimir el ISD, se ha señalado el olvido de otros componentes que se entienden perniciosos en la estructura estatal del impuesto y también que, a pesar de la STC 135/2025, «las posibilidades reales de supresión del ISD son remotas en la actualidad, dado que ello depende de las mayorías parlamentarias en cada una de las Cámaras que conforman las Cortes Generales, donde el Congreso siempre tendrá la última palabra»²⁰.

El art. 1 señalaba la derogación de la LISD «quedando definitivamente suprimido este impuesto del ordenamiento tributario español» y los arts. 2 y 3 procedían a adaptar a dicha supresión la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Entre las disposiciones transitorias se fijaba una compensación «por una sola vez (...) igual a la última recaudación que hayan obtenido cada una de las Comunidades Autónomas». Entre las finales se modificaba la regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Ley 35/2006, de 28 de noviembre) y del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) para que no estén sujetas a dichos impuestos las rentas que traigan causa de la adquisición de bienes y derechos por herencia, legado o cualquier otro título sucesorio, así como por donación o cualquier otro negocio jurídico a título gratuito, «inter vivos»; y se establecía como fecha de entrada en vigor de la ley el día 1 de enero de 2024.

El Tribunal reconoce explícitamente que el sentido del fallo habría sido distinto si la entrada en vigor de la derogación de la LISD hubiera sido inmediata (STC 135/2025, FJ 4). En suma, que el cambio de la entrada en vigor efectuado en la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, salvó la constitucionalidad del rechazo que la Mesa del Senado efectuó frente al veto presupuestario del Gobierno. Y no ha de reprocharse en nada ese diferimiento al 1 de enero de 2024, puesto que como se encarga de recordar el Tribunal —y era algo sobre lo que se había pronunciado con anterioridad—, las intenciones o finalidades, la estrategia política o el propósito último de los autores de la iniciativa parlamentaria no constituyen objeto de enjuiciamiento. No hay «ninguna previsión constitucional o del reglamento de la Cámara que impida que se posponga la entrada en vigor de una propuesta de modificación con una posible incidencia presupuestaria a un futuro ejercicio presupuestario. Precisamente, una medida de tal entidad tendería a preservar, por el contrario, la finalidad a la que responde dicha

20 Vid. Martín Barahona, F.: «El funcionamiento de los coeficientes multiplicadores en el impuesto sobre sucesiones y donaciones: Una bonificación o deducción en la cuota tributaria puede mitigar solo en parte los efectos de la doble progresividad de los coeficientes multiplicadores», *Revista de Contabilidad y Tributación*, CEF, n.º 508, 2025, pp. 105 y ss. El autor señala, sobre todo, el aval constitucional al impuesto temporal de solidaridad sobre grandes fortunas, creado por la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, como fórmula para complementar el Impuesto sobre el Patrimonio y obligar a las Comunidades Autónomas a dejar sin efecto las medidas normativas adoptadas sobre dicho impuesto (p. 124).

facultad, que no es otra que salvaguardar la autorización que el Gobierno ya ha obtenido de la Cámara sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, de suerte que las previsiones económicas contenidas en el presupuesto se observen rigurosamente y no se dificulte su ejecución, permitiendo así que el ejecutivo pueda desarrollar su programa anual de política económica y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE; SSTC 34/2018, FJ 6, y 44/2018, FFJJ 3 y 4)» (STC 167/2023, FJ 8, citada también en la STC 135/2025, FJ 4).

El Gobierno valoró los efectos económicos que, de aprobarse la ley de derogación del ISD, se producirían en los Presupuestos Generales del Estado de 2024, haciendo indicación de las aplicaciones presupuestarias afectadas. La disminución de ingresos correspondientes a la desaparición del impuesto no cedido a las Comunidades Autónomas se estimaba en 124.762.740 euros imputables al Presupuesto de 2023 prorrogado para 2024. Además, estaba la compensación a las Comunidades por la pérdida de recaudación ocasionada en la parte ISD tributo que sí se encuentra cedida. Teniendo en cuenta la recaudación media de los últimos años, el importe a compensar se estimaba en 2.678.000.000 euros, señalando que «el Estado debería dotar en el presupuesto de 2024 un crédito extraordinario o un suplemento de crédito por el importe referido en la aplicación presupuestaria 36.941M.45 "Transferencias a comunidades autónomas"; o en la 37.01.9410.451 "Compensaciones que puedan reconocerse a comunidades autónomas por supresión del impuesto de sucesiones y donaciones"».

Pese a que en los Presupuestos de 2023 –en vigor al tiempo de formularse la proposición de ley– no concurrían los efectos de disminución de ingresos o aumento de gastos que legitiman al Gobierno a ejercer su veto a la tramitación de iniciativas, el cambio de doctrina constitucional, solicitado por el abogado del Estado, se basaba en las obligaciones derivadas del principio de estabilidad presupuestaria que afectarían materialmente a esos Presupuestos y a los de 2024 (ya fuesen los aprobados por el Parlamento o los prorrogados por el Gobierno), así como en el hecho de que la derogación del ISD provocaría un «efecto anuncio» inmediato, anticipando comportamientos de los contribuyentes que disminuirían la recaudación durante la vigencia del Presupuesto de 2023.

Con esta estratagema, se pretendía reaccionar frente al diferimiento de la entrada en vigor que aparecía en la proposición de ley, tratando de impedir que la doctrina de casos anteriores juzgados por el Tribunal Constitucional diese patente de corso a la iniciativa y frustrase el ejercicio de la potestad señalada en el art. 134.6 CE. Se deslizaban en el alegato del representante del Gobierno planteamientos no muy consistentes para con el respeto a las minorías, los principios de participación y representación que están en la base del pluralismo político. Ello encontró la respuesta en las alegaciones de la letrada del Senado, quien manifestó que el Gobierno pretendía esquivar la doctrina constitucional sobre el art. 134.6 CE y que la referencia a políticas europeas y exigencia de planificación plurianual podían llevar a una ampliación de la capacidad de veto gubernamental con graves consecuencias para la función legislativa.

En fin, nada que no supiéramos ya, pero que sirve para que recordemos que, como puso de relieve el profesor RODRÍGUEZ BEREIJO en un estudio pionero sobre lo que viene a conocerse como veto presupuestario²¹, estudiar el Presupuesto es penetrar en el fondo de los problemas constitucionales y, particularmente, en los regímenes democráticos con separación de poderes, plantearse el estudio de las relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, permitiendo constatar qué órgano es el verdadero titular del poder político.

21 Vid. Rodríguez Bereijo, Á.: «La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el Derecho positivo español», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 33, 1968, pp. 437-438.