

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14588 *Pleno. Sentencia 135/2025, de 11 de junio de 2025. Conflicto entre órganos constitucionales 1219-2024. Promovido por el Gobierno de la Nación en relación con los acuerdos de la mesa del Senado de toma en consideración la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular por la que se deroga la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del impuesto sobre sucesiones y donaciones. Veto presupuestario: levantamiento de un veto no referido al presupuesto en vigor sino al eventual impacto en los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria (STC 34/2018).*

ECLI:ES:TC:2025:135

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto entre órganos constitucionales del Estado núm. 1219-2024, promovido por el Gobierno de la Nación contra el Senado, en relación con el acuerdo de la mesa de dicha Cámara de 21 de noviembre de 2023, ratificado el 18 de enero de 2024, mediante el que se toma en consideración la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular por la que se deroga la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del impuesto sobre sucesiones y donaciones (núm. 622/000014). Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. El día 22 de febrero de 2024 tuvo entrada en el registro general de este tribunal un escrito del abogado del Estado por el que, en representación del Gobierno de la Nación, planteaba un conflicto constitucional de atribuciones [art. 73.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] contra el acuerdo de la mesa del Senado señalado en el encabezamiento.

2. El conflicto planteado trae causa de los siguientes antecedentes:

a) El 26 de octubre de 2023 el Grupo Parlamentario Popular en el Senado presentó una proposición de ley (núm. 622/000014) para derogar la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del impuesto sobre sucesiones y donaciones. La proposición consta de un preámbulo, tres artículos, una disposición adicional, una derogatoria, dos transitorias y cinco finales. El preámbulo expone las razones por las que se considera necesario eliminar el impuesto sobre sucesiones y donaciones en España. De acuerdo con esto, el artículo 1 prevé la derogación de su ley reguladora «quedando definitivamente suprimido

este impuesto del ordenamiento tributario español». Por su parte, los artículos 2 y 3 adaptan a dicha supresión determinados preceptos de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas, y de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas (en lo sucesivo, Ley 22/2009).

La disposición transitoria segunda prevé que las comunidades autónomas recibirán en concepto de compensación estatal por la supresión del gravamen del impuesto sobre sucesiones y donaciones, el importe recaudado por cada comunidad autónoma en el último ejercicio. Para hacer esto posible, se realizarán los ajustes y correcciones necesarios en los recursos del sistema de financiación. Los efectos de esta compensación se producirán una vez haya entrado en vigor la ley, lo que tendrá lugar el 1 de enero de 2024 (disposición final quinta).

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 108.2 del Reglamento del Senado (RS), la proposición se publicó en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» (BOCG) Senado, núm. 26, del 3 de noviembre de 2023, advirtiéndose que el Gobierno podía manifestar su disconformidad con su tramitación, al amparo de los artículos 134.6 CE y 151 RS.

b) El 16 de noviembre de 2023 el secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales remitió al presidente del Senado un escrito en el que manifestaba la disconformidad del Gobierno con la tramitación de la proposición de ley, invocando los artículos 134.6 CE («[t]oda 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.

c) Mediante un acuerdo de 21 de noviembre de 2023, la mesa del Senado rechazó la disconformidad del Gobierno, con el argumento de que «al referirse la proposición de ley a un ejercicio presupuestario futuro no cabe, conforme a la jurisprudencia establecida en la STC 94/2018, de 17 de septiembre, que el Gobierno oponga su disconformidad a la tramitación en virtud de los artículos 134.6 CE y 151 RS».

d) A la vista del criterio del Senado, el Consejo de Ministros adoptó un acuerdo el 19 de diciembre de 2023, por el que requería a dicha cámara, según prevé el art. 73.1 LOTC, la revocación del acuerdo de 21 de noviembre de 2023, suspendiendo la tramitación de la proposición de ley.

e) Por medio de un acuerdo de 18 de enero de 2024, la mesa del Senado rechazó el anterior requerimiento del Gobierno, al estimar que «ha actuado en el ejercicio constitucional y reglamentario de sus competencias» y ratificó su decisión de no admitir a trámite la disconformidad del Gobierno con la tramitación de la iniciativa.

f) Finalmente, por acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de febrero de 2024, el Gobierno decidió que, por conducto del ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, se instruyera a la Abogacía del Estado, para que, al amparo del artículo 73.2 LOTC, plantease un conflicto entre órganos constitucionales contra el acuerdo de la mesa del Senado de 21 de noviembre de 2023 y su ratificación el 18 de enero de 2024, a fin de que se declare que se ha vulnerado la atribución que el artículo 134.6 CE confiere al Gobierno de la Nación.

3. La demanda se dirige contra la decisión del Senado de rechazar el ejercicio por el Gobierno de la atribución reconocida por el artículo 134.6 CE (denominada «veto presupuestario»), solicitando que el Tribunal declare que ha sido vulnerada.

a) Tras exponer los antecedentes del caso, el abogado del Estado indica que es el tercer conflicto de atribuciones que se plantea por desconocer las cámaras la prerrogativa de veto presupuestario del Gobierno. Si los precedentes existentes hasta el momento se refieren al Congreso (resueltos por las SSTC 34/2018, de 12 de abril, y 44/2018, de 26 de abril), ahora el conflicto se plantea con el Senado.

Con cita de la STC 44/2018, la demanda sostiene que se ha producido un menoscabo de la competencia del Gobierno reconocida en los artículos 134.6 CE y 151

RS, lo que constituye un objeto idóneo del conflicto entre órganos constitucionales del Estado.

El representante del Gobierno asevera que, si concurren las condiciones previstas en los artículos 134.6 CE y 151 RS, como considera que es el caso, la mesa debe denegar la tramitación parlamentaria de la proposición de ley. Admite que, además de comprobar el cumplimiento de los requisitos formales, la mesa puede examinar el contenido de la motivación aportada por el Gobierno. Ahora bien, dicho control debe limitarse a verificar el carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de la motivación, porque, de otra manera, estaría sustituyendo al Gobierno en el ejercicio de la prerrogativa constitucional que este tiene atribuida.

Pues bien, el abogado del Estado sostiene que en este supuesto se cumplen los requisitos para que el Gobierno pueda ejercer su derecho al veto porque la iniciativa afecta a una partida presupuestaria en vigor. Adicionalmente, solicita respetuosamente del tribunal una revisión de su jurisprudencia respecto de la afectación al presupuesto en vigor para ejercer el veto, habida cuenta de los cambios que ha experimentado la configuración de los presupuestos generales del Estado en los últimos años. Y ello, como consecuencia de las obligaciones derivadas del principio de estabilidad presupuestaria, pues la normativa europea y las leyes de estabilidad que desarrollan el artículo 135 CE han introducido en nuestro país la preceptiva «presupuestación en dos fases», que modifica el principio de anualidad y afecta directamente al límite temporal de veto presupuestario del Gobierno, cuando, como es el caso, se altera la previsión de ingresos de la Hacienda Pública.

b) La demanda recuerda que la iniciativa parlamentaria a la que se ha opuesto el veto prevé la derogación del impuesto sobre sucesiones y donaciones, con entrada en vigor el 1 de enero de 2024. Por tanto, los efectos económicos se producirán en el presupuesto del ejercicio 2024. Tales efectos económicos son dos: (i) la disminución de ingresos correspondientes a la desaparición del impuesto sobre sucesiones y donaciones no cedido a las comunidades autónomas; y (ii) la compensación a estas de la pérdida de recaudación ocasionada por la parte del tributo que sí les está cedida.

(i) Por un lado, la derogación de toda figura impositiva hace que se pierda la recaudación derivada de su aplicación. Esta pérdida será soportada por el Estado en los casos en que el impuesto sobre sucesiones y donaciones no está cedido a las comunidades autónomas, impactando en la aplicación presupuestaria 98.01.119.00. Si bien en una estimación inicial, atendiendo a la recaudación media de los últimos años, se consideró que la pérdida sería de 140 000 000 €, el impacto concreto en el presupuesto de 2023 y en el de 2024, como consecuencia de la prórroga del anterior, se estima en 124 762 740 €.

En efecto, puesto que a la fecha de promoverse el conflicto no se han aprobado los presupuestos generales del Estado para 2024, se consideran automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior, de modo que el impacto previsto se imputaría al presupuesto prorrogado.

En ese sentido, en los resúmenes de estados de ingresos y gastos correspondientes a los presupuestos generales del Estado para 2023 (sección noventa y ocho) aparece la aplicación 98.01.11, correspondiente a ingresos por impuestos sobre el capital, con una estimación de 196 347 920 €; y, dentro de ella, la partida correspondiente al impuesto sobre sucesiones y donaciones, con un importe de 124 762 740 €. Esta estimación sería la que se prorroga para 2024 y la partida que se verá reducida en la cuantía referida.

Ello sin perjuicio de que, en el momento en que se aprobaran los presupuestos generales del Estado para 2024, las operaciones realizadas con cargo al presupuesto prorrogado se imputarían al nuevo, de forma que la disminución de ingresos afectaría al presupuesto de 2024.

(ii) Respecto de los casos en que el impuesto sobre sucesiones y donaciones está cedido, la demanda transcribe la disposición transitoria segunda de la proposición de ley, que prevé que el Estado compense a las comunidades autónomas con el importe recaudado en el último ejercicio fiscal anterior a la entrada en vigor de la norma. Dado

que la proposición prevé su entrada en vigor para el día 1 de enero de 2024, en el ejercicio 2024 las comunidades autónomas experimentarán la disminución de recaudación derivada de la supresión del impuesto, por lo que tendrán derecho a la compensación correspondiente.

El importe global de la compensación se estima en 2 678 000 000 €, según la recaudación media de los años 2015 a 2019. Para hacer frente a ella, 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». Si la proposición de ley fuera aprobada antes que los presupuestos generales del Estado para 2024, el crédito se dotaría en el presupuesto prorrogado, imputándose al presupuesto nuevo cuando este se apruebe. En el caso de que la proposición de ley fuera aprobada después que los presupuestos generales del Estado para 2024, el crédito referido se dotaría directamente en estos.

En consecuencia, la proposición de ley conlleva una disminución de ingresos y un incremento de gastos que afectan al presupuesto de 2024, por lo que concurren los requisitos exigidos por el artículo 134.6 CE, para que el Gobierno pueda oponerse a su tramitación.

c) Tras justificar en la forma expuesta la incidencia en los presupuestos generales del Estado, el abogado del Estado solicita del tribunal un cambio de jurisprudencia respecto del límite de aplicación del veto presupuestario ex art. 134.6 CE al presupuesto en vigor.

Comienza señalando que la proposición de ley afectaría también materialmente al presupuesto en vigor, como consecuencia de las obligaciones derivadas del principio de estabilidad presupuestaria y de la exigencia de equilibrio. Y ello porque la normativa europea y las leyes de estabilidad que desarrollan el artículo 135 CE han introducido la denominada «presupuestación en dos fases», lo que modifica el ciclo presupuestario convencional y conlleva que el principio de anualidad quede diluido, de modo que el ejercicio de la facultad de veto del Gobierno no puede venir solo referido a la ley de presupuestos generales del Estado en vigor, cuando, como es el caso, se altera la previsión de ingresos de la hacienda pública.

Teniendo esto en cuenta, el diferimiento de la entrada en vigor de las proposiciones de ley a otro ejercicio presupuestario no evita los efectos negativos frente a los que resulta de aplicación la previsión del artículo 134.6 CE. Y ello por dos razones: (i) en primer lugar, porque las modificaciones tributarias (a diferencia de las previsiones de gasto) despliegan efectos sobre la realidad social y económica desde el momento de su aprobación, independientemente de su fecha de entrada en vigor; y, (ii) en segundo lugar, porque la entidad de la afectación resultante a los ingresos de la Hacienda Pública la hace incompatible con una serie de previsiones y decisiones presupuestarias de alcance plurianual, que superan, pues, la vigencia anual de la ley de presupuestos.

(i) Respecto del primer motivo, considera innegable que el tributo es una variable que condiciona en buena parte el comportamiento de los actores sociales y económicos en las conductas sometidas a ese gravamen. Así, la adopción de modificaciones tributarias del calado de las propuestas en este caso comportará, con toda seguridad, un freno a las actuaciones que son objeto del gravamen durante el presente ejercicio, que serán desplazadas en lo posible a los próximos ejercicios bajo un régimen fiscal más favorable. Al margen del freno a la actividad económica, el efecto fundamental de ese desplazamiento es una reducción de los ingresos tributarios previstos para el ejercicio vigente pues, aunque la entrada en vigor se traslade al futuro, de su mera aprobación resulta inmediatamente una modificación en el comportamiento de los actores económicos que ocasiona una reducción de los ingresos tributarios previstos en el presupuesto en vigor.

(ii) En cuanto a las decisiones presupuestarias de alcance plurianual, recuerda que la reforma constitucional del año 2011 introdujo el principio de estabilidad presupuestaria en el artículo 135 CE y fijó una serie de obligaciones que se imponen al Gobierno en la elaboración del proyecto de ley de presupuestos y a las Cortes Generales en su debate y aprobación. Estas obligaciones constitucionales, desarrolladas en nuestra legislación de estabilidad presupuestaria, se centran en la exigencia de equilibrio presupuestario (con los matices y excepciones previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera), que se convierte así en elemento normativo esencial de la normativa presupuestaria, imponiéndose a todas y cada una de las leyes de presupuestos y las opciones que contienen.

El principio de estabilidad presupuestaria y la exigencia de equilibrio se integran en cada ley de presupuestos, de modo que se constituyen en parámetro de constitucionalidad para los actores del procedimiento presupuestario, incluidas las Cortes Generales. Sin duda, la necesidad de respetar el equilibrio presupuestario permite opciones distintas, pero impone dos exigencias: (i) por un lado, asumir el respeto de un sistema de ingresos ordenado y coherente, que sea suficiente para responder a las necesidades de gasto existentes y que resulte además previsible en sus magnitudes fundamentales para realizar las correspondientes estimaciones y previsiones para los próximos ejercicios. Al respecto, la proposición de ley en cuestión altera de tal modo las previsiones de ingresos de la Hacienda Pública que resultan incompatibles con esa exigencia constitucional; (ii) por otro, que la configuración normativa de los tributos, y sus ingresos resultantes, debe realizarse a partir del protagonismo que la Constitución reconoce al Gobierno, mediante su exclusiva iniciativa presupuestaria. Afirma que las modificaciones derivadas de la proposición de ley configuran de hecho un proyecto alternativo de presupuestos a partir de la determinación de los ingresos disponibles; y esa es precisamente la eventualidad a la que viene a reaccionar la Constitución con la previsión del instrumento del artículo 134.6 CE. Que la iniciativa que se presenta no implique una alteración formal del presupuesto en vigor, no excluye que estemos ante una alteración material de sus principios fundamentales y, por tanto, no excluye la aplicabilidad del veto presupuestario, sino que, por el contrario, la refuerza.

La demanda añade que la proposición de ley contradice el pacto de estabilidad y crecimiento adoptado en el ámbito de la Unión Europea en un doble sentido. En primer lugar, porque imposibilita el mantenimiento del equilibrio presupuestario ante la entidad de los efectos del conjunto de modificaciones propuestas y su impacto sobre la propia estructura de ingresos y gastos que debería aplicarse ya en el próximo ejercicio presupuestario. Y, en segundo lugar, porque vacía de contenido los instrumentos procedimentales previstos en el derecho de la Unión para concretar progresivamente y con la necesaria antelación y previsibilidad las magnitudes fundamentales de ingresos y gastos públicos. La mera aprobación de las modificaciones propuestas y su entrada en vigor en 2024 daría al traste con todo el procedimiento de discusión de escenarios presupuestarios entre las instituciones de la Unión y el Gobierno: los programas de estabilidad, los informes correspondientes de la Comisión y las propias decisiones del Ecofin al respecto se verían defraudadas por la intervención extemporánea de la iniciativa de reforma del grupo proponente. No puede olvidarse que el Gobierno es el interlocutor único con la Comisión Europea, en lo que se refiere a la negociación del balance presupuestario previsto para el siguiente ejercicio (lo que actualmente equivale a decir del déficit admisible), de modo que también es el primer responsable del cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado español ante Bruselas.

Para el abogado del Estado, el principio de anualidad sigue siendo adecuado y plenamente vigente cuando se plantean controversias referidas a una concreta y determinada previsión presupuestaria, esencialmente en materia de gasto. Ahora bien, el ordenamiento presupuestario ha introducido y desarrollado especialmente un principio fundamental de plurianualidad vinculado con sus grandes magnitudes y con el principio de estabilidad. La política presupuestaria, pues, ha dejado de ceñirse a la ley anual de presupuestos y engloba hoy toda una serie de procedimientos e instrumentos que

despliegan su elaboración y su eficacia más allá del marco anual. Esas decisiones presupuestarias deben contar también, e incluso especialmente, con la protección que en su momento el artículo 134.6 CE ciñó al único instrumento presupuestario entonces existente, la ley de presupuestos.

Por todo lo anterior, además del señalamiento de la partida presupuestaria afectada en el presupuesto prorrogado del estado, que supone una disminución de ingresos, y que justifica por sí solo el correcto ejercicio del veto presupuestario, a la luz de los argumentos anteriores se considera procedente reformular la interpretación constitucional, ampliando el ámbito temporal del veto, pues el férreo entendimiento de que ha de limitarse al presupuesto en vigor choca con otros preceptos constitucionales, como el principio de estabilidad presupuestaria que se deriva del artículo 135 CE, la facultad exclusiva del gobierno de elaborar los presupuestos generales del estado (art. 134.1 CE), con la facultad exclusiva del gobierno de presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público y disminución de los ingresos (art. 134.5 CE) y con la facultad de prorrogar los presupuestos (art. 134.4 CE).

d) La demanda finaliza solicitando al tribunal que declare: (i) que el Senado ha infringido el artículo 134.6 CE y, con ello, ha frustrado y desconocido el ejercicio de una atribución que corresponde al Gobierno (artículo 75.2 LOTC); y (ii) que corresponde al Gobierno la atribución de impedir la tramitación parlamentaria de la proposición de ley objeto de conflicto y, en consecuencia, son nulos los acuerdos de la mesa del Senado que se impugnan, así como la tramitación parlamentaria subsiguiente (art. 75.2 LOTC).

Asimismo, interesa que el tribunal revise la jurisprudencia relativa al ejercicio del derecho de veto, de modo que este no se reduzca al presupuesto anual porque, «los objetivos de estabilidad presupuestaria forman parte integrante de los instrumentos presupuestarios, y deben ser cubiertos por las mismas garantías que la propia ley de presupuestos; de modo que, si una iniciativa parlamentaria resulta incompatible con los mismos, el Gobierno está obligado a ejercer su facultad prevista en el artículo 134.6 CE, como sucede en este caso».

4. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 23 de abril de 2024, acordó admitir a trámite el conflicto entre órganos constitucionales 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 Senado, al objeto de que, en el plazo de un mes, pudiera formular las alegaciones que estimase procedentes, así como al Congreso de los Diputados y al Consejo General del Poder Judicial, para que pudieran comparecer en el procedimiento en apoyo del demandante o del demandado, si entendieran 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», lo que tuvo lugar en el núm. 103, de 27 de abril de 2024.

5. Mediante un oficio que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 7 de mayo de 2024, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de dicha Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. En la misma fecha tuvo entrada en el Tribunal Constitucional un oficio del presidente del Senado por el que comunicaba el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, encomendando su representación y defensa a la letrada de las Cortes Generales-directora de la asesoría jurídica de la Secretaría General del Senado.

7. El día 21 de mayo de 2024, se registró en el tribunal una comunicación del director del servicio central de la Secretaría General del Consejo General del Poder Judicial por la que se remitía un acuerdo de la Comisión Permanente tomando conocimiento de la admisión a trámite del conflicto y sometiendo a la consideración del Pleno si el Consejo General del Poder Judicial había de comparecer en el procedimiento.

El 24 de mayo siguiente se recibió en el tribunal una segunda comunicación del citado director, dando traslado del acuerdo de la Comisión Permanente, adoptado por razones de urgencia, de comparecer en el procedimiento, elevando al Pleno la decisión que finalmente proceda. Por último, el 31 de mayo siguiente tuvo entrada en el Tribunal Constitucional una comunicación de la Secretaría General del Consejo General del Poder Judicial por la que se trasladaba el acuerdo del Pleno de dicho órgano de no ratificar la decisión de la Comisión Permanente.

8. La letrada de las Cortes Generales, actuando en representación del Senado, presentó un escrito de alegaciones en el registro general del Tribunal el día 27 de mayo de 2024, en el que interesa que se dicte sentencia desestimatoria, por las razones que a continuación se exponen:

a) Invoca, en primer lugar, la doctrina constitucional sobre la facultad de veto del artículo 134.6 CE, transcribiendo, en particular, varios pasajes de la STC 34/2018. De esta subraya la afirmación de que, aunque «todo presupuesto está lógica y temporalmente conectado con las cuentas públicas aprobadas en ejercicios anteriores, y con las que se prevé elaborar para los ejercicios futuros [...] [s]in embargo, tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la potestad del artículo 134.6 CE se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso» [FJ 7.b)]. Sostiene que con este aserto podría quedar resuelto el presente conflicto y recuerda que la doctrina de la STC 34/2018 se ha mantenido sin variación, entre otras, en las SSTC 44/2018, de 26 de abril; 132/2023, de 23 de octubre, y 167/2023, de 22 de noviembre, referida esta última al Senado.

b) La representante de Senado sostiene que en el presente caso no se verifica la exigencia del artículo 134.6 CE de que el impacto presupuestario venga referido al presupuesto en vigor, ya que la proposición de ley se presentó en el año 2023, pero con entrada en vigor el 1 de enero de 2024. Es decir, fue vetada por el Gobierno en el momento de su presentación en 2023, a pesar de que no suponía una disminución de ingresos en el presupuesto en vigor en ese momento.

Considera que el Gobierno está intentando esquivar la doctrina constitucional, pretendiendo interpretar el artículo 134.6 CE por referencia a las políticas europeas que exigen una planificación plurianual de los ingresos. A su juicio este *overruling* puede tener graves consecuencias para el ejercicio de la función legislativa, por la ampliación que supone de la capacidad de veto gubernamental.

La letrada parlamentaria argumenta que el artículo 134.6 CE no admite la interpretación que postula el Gobierno. Aunque este alega la conexión con el artículo 135 CE, tal conexión no existe y tampoco se estableció cuando dicho artículo 135 CE fue modificado en 2011, pudiendo haberse hecho. Así pues, ningún precepto constitucional menciona la plurianualidad presupuestaria, de modo que el *overruling* pretendido supondría un cambio constitucional que corresponde hacer al constituyente.

A continuación, el escrito del Senado descarta, por «políticos» o «económicos», otros argumentos esgrimidos por el Gobierno en favor de una interpretación «plurianual» del artículo 134.6 CE. Tal es el caso de la referencia a la afectación de la autonomía financiera de las comunidades autónomas y de la influencia inmediata en el comportamiento de los contribuyentes que tiene la derogación de un impuesto, según alega el ejecutivo.

Tampoco comparte el argumento del Gobierno de que la proposición afecta materialmente al presupuesto en vigor como consecuencia de las obligaciones de equilibrio y estabilidad presupuestaria. La Constitución no prevé que el Gobierno pueda vetar las iniciativas parlamentarias por no respetar dichas obligaciones. Además, la obligación de acomodarse a los objetivos de estabilidad presupuestaria solo incumbe al Gobierno, al que corresponde la competencia de elaborar al presupuesto. Aunque las Cortes Generales también estén sometidas a la normativa sobre estabilidad presupuestaria, esto no implica que sus iniciativas tengan que ajustarse también a ella.

De igual modo, la letrada de las Cortes Generales discrepa de la pretensión del Gobierno de diluir el principio de anualidad presupuestaria (art. 134.2 CE), que considera plenamente vigente. Arguye que anualidad y plurianualidad son compatibles, pero cada una referida a obligaciones de sujetos distintos. Entiende que resulta desproporcionado y contrario al ejercicio del derecho del artículo 23.2 CE que los diputados y los senadores tengan ahora que ajustar sus iniciativas a una «nebulosa» de previsiones y estimaciones de ingresos para ejercicios futuros. Esto hipotecaría y bloquearía la iniciativa legislativa durante años, ya que bastaría con que afectase a un presupuesto futuro para que el Gobierno pueda vetarla.

El principio de seguridad jurídica también quedaría perturbado en caso de aceptar la interpretación pretendida por el Gobierno, ya que este podría oponerse a cualquier proposición de ley que, aunque no afecte formalmente al presupuesto en vigor, implique «una alteración material de sus principios fundamentales», fórmula que resulta indeterminada e imprecisa frente a la certeza del artículo 134.6 CE referido al presupuesto en vigor. Por ello, un concepto «material» de ley de presupuestos sería contrario a la seguridad jurídica e incompatible con el artículo 134.2 CE que establece claramente la anualidad.

Respecto al argumento del Gobierno de que la tramitación de la propuesta de derogar el impuesto sobre sucesiones y donaciones le obligaría a tener que equilibrar un presupuesto futuro, la representante del Senado recuerda que siempre cabría que el ejecutivo elabore un proyecto de ley de presupuestos que incluya medidas para contrarrestar el efecto de la aprobación de la proposición.

c) Seguidamente, el escrito de alegaciones del Senado se refiere a la compensación a las comunidades autónomas por la derogación del impuesto sobre sucesiones y donaciones. Esta sería una partida de gasto y no una disminución de ingresos, por lo que a dicha compensación le es plenamente aplicable la doctrina que interpreta la facultad de veto en materia de gastos con estricta sujeción al criterio de anualidad, como admite el Gobierno. Tampoco considera correcto asumir que la compensación deba hacerse efectiva en 2024, como mantiene la demanda, pues la disposición transitoria segunda la supedita a que se realicen los ajustes y correcciones necesarias en los recursos del sistema de financiación.

Para aceptar el criterio interpretativo del Gobierno, el tribunal debería modificar su doctrina, pese a que la ha ratificado recientemente en la STC 167/2023, cuyo FJ 10.c), afirma que la facultad de veto «está lógicamente vinculada con el carácter anual del presupuesto y tiene como finalidad salvaguardar la disposición del Gobierno sobre su propio plan económico, una vez autorizado por el Parlamento, por lo que debe referirse al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el principio de anualidad del artículo 134.6 CE, entendiendo por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE), pues no por ello deja de cumplir la función esencial de vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno. En consecuencia, el veto presupuestario no se puede ejercer en relación con presupuestos futuros, incluidos los denominados “escenarios plurianuales presupuestarios”, que no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134.1 CE. En definitiva, el ejercicio de la facultad del artículo 134.6 CE se ha de entender restringido a las proposiciones de ley y enmiendas que afecten al presupuesto del ejercicio en curso [SSTC 34/2018, FJ 7.b); 44/2018, FJ 5.b); 94/2018, FJ 5.a), y 17/2019, FJ 3]». Y continúa dicha sentencia refiriéndose al caso que examinaba, en el que la proposición que pretendía vetar el Gobierno «difería su entrada en vigor al día 1 de enero de 2022, por lo que no afectaba al presupuesto en vigor», lo que conduce al tribunal a otorgar el amparo porque las resoluciones enjuiciadas, además de contravenir el artículo 134.6 CE, han lesionado el *ius in officium* del cargo de parlamentario (art. 23.2 CE).

d) La letrada de las Cortes Generales aduce que el criterio de «plurianualidad» que pretende el Gobierno, además de no estar previsto en la Constitución, plantea problemas que no se resuelven en el escrito de demanda. Y cuando se trata de innovar un criterio

consolidado, se debería exigir una motivación rigurosa y detallada. Uno de esos problemas es cómo se aplicaría el nuevo criterio en aquellos casos en los que las Cortes Generales no han aprobado los objetivos de estabilidad, como ha sucedido en 2024. Se pregunta si tendría entonces que analizarse a la vista de los objetivos autorizados de 2023 aunque la proposición tiene entrada en vigor en 2024.

Además, apunta que, en el supuesto de que la proposición se hubiera tramitado, probablemente no se habría llegado a tiempo de que entrara en vigor el 1 de enero de 2024, y nos habríamos situado en un escenario más probable de entrada en vigor en 2025, respecto del que no hay aprobados objetivos de estabilidad presupuestaria.

Igualmente, constata que en el requerimiento del Gobierno aportó una cuantificación de menores ingresos por importe de 140 000 000 €, sorprendentemente, en la demanda pasa a ser de poco más de 124 000 000 €. Juzga completamente inadecuado que en esta fase el impacto se cuantifique de forma distinta que cuando se presentó la iniciativa.

Si el Gobierno pretende que adopte un enfoque plurianual, debería aportar las previsiones de ingresos en el ciclo presupuestario que se vería afectado, lo que no hace. Debe tenerse en cuenta que el último aprobado fue la senda 2021-2023, ya que los objetivos 2024-2026 no se han aprobado y, sin ellos, el ejecutivo no puede aprobar el proyecto de presupuestos. Por tanto, el Gobierno solo podría invocar la regla de estabilidad autorizada en 2020 para el periodo 2021-2023, al que no puede afectar una iniciativa que entra en vigor en 2024, como es el caso.

e) Por último, las alegaciones del Senado cuestionan, con cita de algunos trabajos doctrinales y de estadísticas del Ministerio de Hacienda, que el efecto de la derogación del impuesto sobre sucesiones y donaciones sea tan alto como alega el Gobierno. Aunque admite que a la mesa del Senado no le correspondía hacer este análisis, ya que no puede sustituir la valoración del Gobierno, entiende que la disconformidad del Gobierno no se basó en datos objetivos y que la medida propuesta no es susceptible de «dar al traste» —en expresión del Gobierno— con el sistema de financiación autonómica ni con los compromisos presupuestarios frente a la Unión Europea.

9. Por providencia de 10 de junio de 2025, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del conflicto y posiciones de las partes.

El Gobierno plantea un conflicto entre órganos constitucionales del Estado contra el acuerdo de la mesa del Senado de 21 de noviembre de 2023, ratificado el 18 de enero de 2024, por el que se acordó rechazar la disconformidad del Gobierno sobre la tramitación de la proposición de ley (núm. 622/000014), por la que se deroga la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del impuesto sobre sucesiones y donaciones. El rechazo de la mesa del Senado se fundó en el artículo 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».

La proposición de ley fue registrada por el Grupo Parlamentario Popular el 26 de octubre de 2023 y publicada en el BOCG-Senado, núm. 26, del 3 de noviembre siguiente. En su artículo 1 prevé la derogación de la ley reguladora del impuesto sobre sucesiones y donaciones. La disposición transitoria segunda establece que las comunidades autónomas sean compensadas por el Estado, tomando como referencia la recaudación obtenida en el último ejercicio fiscal antes de la entrada en vigor de la derogación, prevista para el 1 de enero de 2024 (disposición final quinta).

Según se ha expuesto detalladamente en los antecedentes, los argumentos del Gobierno para fundamentar su disconformidad con la tramitación de la iniciativa se pueden resumir en dos:

(i) La proposición de ley da lugar a una disminución de ingresos y a un aumento de los créditos presupuestarios en las concretas partidas que se identifican. El ejecutivo admite que, a la vista de la fecha de entrada en vigor —el 1 de enero de 2024—, los efectos afectarían a los presupuestos del ejercicio 2024, que todavía no estaban ni siquiera presentados, pero advierte que, a falta de aprobación en tiempo, se prorrogarían los presupuestos de 2023.

Además, al ser la proposición de ley de contenido tributario, sostiene que sus efectos se producirían incluso antes de entrar en vigor, pues los ciudadanos podrían aplazar ciertas decisiones económicas, reduciendo así los ingresos tributarios ya en 2023.

(ii) En cualquier caso, considera que la potestad del artículo 134.6 CE no debe ceñirse a los presupuestos anuales, sino que debe interpretarse a la luz de los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria. Aunque la iniciativa no afecta formalmente al presupuesto en vigor, sí implica «una alteración material de sus principios fundamentales», dado que el presupuesto de 2023 se enmarca en dichos objetivos.

Por su parte, la letrada de las Cortes Generales, en representación del Senado, niega cualquier menoscabo en la atribución del Gobierno prevista en el artículo 134.6 CE. Recuerda la doctrina del tribunal según la cual el llamado «veto presupuestario» solo puede ejercerse respecto del presupuesto del ejercicio en curso, lo que aquí no se cumple, dado que la proposición de ley se presentó en el año 2023, pero tenía prevista su entrada en vigor el 1 de enero de 2024. Pone de manifiesto que el Gobierno conoce esta doctrina y por eso propone que se cambie con el argumento de la planificación plurianual de los ingresos. A juicio de la letrada parlamentaria, 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.

2. Precisiones previas.

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

a) En primer lugar, debemos corroborar que los acuerdos impugnados de la mesa del Senado se adecuan 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, a los precedentes en que este tribunal ha analizado casos análogos. En concreto, tanto el abogado del Estado como la letrada de las Cortes Generales hacen una amplia cita de las SSTC 34/2018, de 12 de abril, y 44/2018, de 26 de abril, por las que se resuelven sendos conflictos que planteó el Gobierno ante la negativa de la mesa del Congreso de los Diputados a aceptar la oposición de aquel a la tramitación de una proposición de ley con fundamento en el artículo 134.6 CE. Como afirma el abogado del Estado, el presente conflicto es la tercera ocasión en que se plantea el posible menoscabo de la competencia del Gobierno prevista en el artículo 134.6 CE por la negativa de una Cámara a aceptar el veto presupuestario. Ahora se trata del Senado, mientras que los precedentes indicados se refieren al Congreso de los Diputados.

Así pues, hemos de concluir que los acuerdos de la mesa del Senado que aquí se impugnan 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 151 RS, que confieren al Gobierno la potestad de no prestar su conformidad a la tramitación de aquellas enmiendas o proposiciones de ley que supongan un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios.

b) El conflicto se plantea a raíz de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular del Senado para que se derogue la ley reguladora del impuesto sobre sucesiones y donaciones, a fin de que «qued[e] definitivamente suprimido este impuesto del ordenamiento tributario español».

El impuesto sobre sucesiones y donaciones es un impuesto cedido a las comunidades autónomas, de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del sistema de financiación [arts. 11.c) de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas y 25.1.c) de la Ley 22/2009]. Ahora bien, la recaudación que se cede es solo la producida en el territorio de una comunidad autónoma, de acuerdo con los criterios de conexión que establece el artículo 32 de la Ley 22/2009. En el resto de los casos, la recaudación del impuesto sobre sucesiones y donaciones no está cedida, sino que corresponde al Estado. En concreto: (i) en las adquisiciones *mortis causa*, cuando el causante o el adquirente no sean residentes en España; (ii) en las adquisiciones *inter vivos* de inmuebles, cuando estén situados en el extranjero; y (iii) en las adquisiciones *inter vivos* de bienes muebles, cuando el adquirente no sea residente en España.

Lo anterior explica que, tal y como alega el abogado del Estado, la eventual supresión del impuesto sobre sucesiones y donaciones sea 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.

c) La proposición de ley que da origen al presente conflicto vino precedida de otra presentada el 21 de septiembre de 2023 (núm. 622/000007, BOCG-Senado del 28 de septiembre) por el mismo grupo parlamentario y con el mismo título y contenido. La única diferencia entre ambas era que la núm. 622/000007 preveía la entrada en vigor de la derogación del impuesto sobre sucesiones y donaciones de forma inmediata (al día siguiente de la publicación en el BOE), mientras que en el caso de la núm. 622/000014, objeto de este proceso, queda fijada para el día 1 de enero de 2024.

Pues bien, la disconformidad que opuso el Gobierno respecto de la proposición núm. 622/000007, que preveía la entrada en vigor inmediata, sí fue aceptada por la mesa del Senado, que dio por concluida su tramitación (acuerdo de 17 de octubre de 2023, BOCG de 19 de octubre). En cambio, respecto de la proposición núm. 622/000014, la mesa rechazó el veto, con el argumento de que, al referirse a un ejercicio presupuestario futuro, no cabe oponerse a su tramitación.

Por tanto, la cuestión a resolver en este proceso es si, al rechazar el veto presupuestario del Gobierno, la mesa del Senado ha menoscabado la prerrogativa reconocida en el artículo 134.6 CE.

3. Doctrina constitucional aplicable.

Sobre la facultad del denominado veto presupuestario del artículo 134.6 CE existe una consolidada doctrina que el tribunal ha ido elaborando tanto al resolver los conflictos constitucionales de competencia planteados cuando la Cámara correspondiente ha rechazado el veto (caso de las anteriormente citadas SSTC 34/2018 y 44/2018); como al enjuiciar los recursos de amparo interpuestos por los parlamentarios cuando la mesa sí lo ha aceptado, por posible vulneración del *ius in officium* (entre otras, 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, y 132/2023, de 23 de octubre); o en un supuesto en que se enjuiciaban las resoluciones de la presidencia del Senado que declararon la nulidad de la votación de una enmienda en el Pleno de la Cámara (STC 167/2023, de 22 de noviembre).

a) La doctrina sentada en las citadas resoluciones parte del 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 artículo 134 CE, según el cual la iniciativa 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), y al que también compete la ejecución. Por su parte, el artículo 134.1 CE atribuye a las Cortes Generales el examen, enmienda y aprobación de la ley de presupuestos (principio de legalidad presupuestaria) (SSTC 34/2018, FJ 6, y 44/2018, FJ 4).

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, sin perjuicio de la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el caso de que, como indica el artículo 134.4 CE, «la ley de presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente» (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 2; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5, 67/2002, de 21 de marzo, FJ 3; 34/2018, FJ 6, y 44/2018, FJ 4).

Este reparto de poderes entre el poder ejecutivo (elaboración y ejecución) y el poder legislativo (aprobación) hace que la ley de presupuestos tenga un contenido singular, 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» (art. 134.2 CE); como negativamente, ya que no puede crear tributos (art. 134.7 CE) ni incluir 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 un desplazamiento o preterición del Parlamento.

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 ellos (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 presupuesto, 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 (por todas, STC 44/2018, FJ 4).

b) Específicamente, respecto del artículo 134.6 CE, el tribunal ha subrayado que la limitación que establece solo es predicable de las 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 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 (por todas, SSTC 34/2018, FJ 6, y 44/2018, FJ 4).

Para el ejercicio de la potestad que le reconoce el artículo 134.6 CE, el Gobierno debe expresar la incidencia de la iniciativa parlamentaria en el presupuesto, precisando las concretas partidas que se verían afectadas. El ejecutivo dispone 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 los gastos del presupuesto, siempre de acuerdo con el principio de lealtad institucional. Ahora bien, la mesa de la Cámara puede pronunciarse sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno 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*. 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 se opone afectan al presupuesto *en curso* [STC 44/2018, FJ 5.d), cursivas añadidas].

c) En particular, sobre el requisito de que el veto se refiera a una iniciativa que afecte al presupuesto en curso, las SSTC 34/2018, FJ 7 b) y 44/2018, FJ 5 b) parten de 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. Como afirmó la STC 242/2006, FJ 3, la potestad gubernamental ex art. 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 este 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.

Según las citadas sentencias, a los efectos del artículo 134.6 CE, lo determinante es que la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el principio de anualidad contenido en el mismo artículo, entendiendo por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE), pues no por ello deja de cumplir la función esencial de vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno. Consecuencia de esto 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 lógica 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 (arts. 26 y ss.). Sin embargo, tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio por el Gobierno de la potestad de veto ha de entenderse restringido a las proposiciones o enmiendas que afecten al presupuesto del ejercicio en curso.

La STC 94/2018, de 17 de septiembre, desarrolló el razonamiento anterior para descartar la tesis del Gobierno según la cual la proposición de ley vetada, si bien no incidía al presupuesto en curso (pues retrasaba su aplicación al ejercicio siguiente), sí afectaba al principio de estabilidad presupuestaria del artículo 135 CE. El Tribunal fue concluyente al responder que dicho argumento «contraviene la doctrina de este tribunal [...] que, con claridad, ha delimitado el ámbito temporal de la aplicación de la potestad gubernamental de referencia, que lo circunscribe al ejercicio presupuestario en curso». Prosigue afirmando que dicha interpretación «desnaturaliza la propia razón de ser de la potestad de veto del Gobierno del artículo 134.6 CE [que] tiene su fundamento en la confianza que el Parlamento haya depositado en el ejecutivo para ejecutar un presupuesto que, previamente ha debatido, enmendado y definitivamente ha aprobado, de tal manera que, a partir de aquella aprobación, los presupuestos contienen el programa económico del Gobierno y es este el que debe tener el control de su efectiva realización, impidiendo cualesquiera actuaciones que puedan incidir negativamente en la realización de las partidas presupuestarias y sin que se vea sometido a iniciativas que interfieran en su ejecución». A lo anterior añade que «el establecimiento de

determinados objetivos de estabilidad para “escenarios presupuestarios plurianuales”, inmediatamente posteriores a los de un presupuesto en vigor, carecen de las características propias de la ejecución presupuestaria (por ejemplo, de partidas de gasto que hayan sido ya autorizadas por la ley de presupuestos correspondiente), y su eficacia se limita a determinar el marco en el que deberán elaborarse los presupuestos de ejercicios siguientes. Pero, ni las partidas de gasto, ni tampoco las específicas perspectivas de ingresos presupuestarios quedan concretadas y, mucho menos, autorizadas a su ejecución en aquel escenario de futuro, porque, en los citados períodos, los posibles cambios que experimenten los ciclos económicos y financieros, así como los que surjan de las nuevas necesidades sociales, requieren de la oportuna modificación de los objetivos que, lógicamente, deberán comportar también una actualización de aquellos, materializada en las posteriores leyes anuales de presupuestos, que deberán estar sometidas a la aprobación parlamentaria, al tiempo que la elaboración de las correspondientes partidas de ingresos y gastos, necesariamente deberá desarrollarse de acuerdo con los parámetros que aquellos hayan dispuesto». Y concluye: «la decisión de aplicar la facultad del artículo 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 constitucional, que limita tal aplicación, como así lo ha declarado este tribunal, a las partidas presupuestarias que impliquen una modificación de las partidas de ingresos o de gastos ya autorizados y aprobados previamente por el Parlamento en la ley de presupuestos» [FJ 7.d)].

4. Aplicación al caso: Desestimación.

A partir de las consideraciones precedentes, debemos abordar el enjuiciamiento del conflicto planteado y determinar si, cuando el Gobierno manifestó su disconformidad a la tramitación de la proposición de ley (núm. 622/000014), por la que se deroga la Ley del impuesto sobre sucesiones y donaciones, lo hizo en el ejercicio legítimo de la potestad que le reconoce el artículo 134.6 CE. En tal caso, el rechazo de la mesa del Senado habría menoscabado dicha atribución del Gobierno, debiendo estimarse el conflicto. En cambio, si el ejecutivo se excedió en el uso de su prerrogativa, el rechazo de la mesa estaría justificado, y deberá desestimarse.

a) Tal y como se ha expuesto en los antecedentes, el Gobierno defiende su competencia con un argumento principal y otro subsidiario. En cuanto al primero, sostiene que el veto opuesto se ajusta a la doctrina constitucional porque, aunque la supresión del impuesto sobre sucesiones y donaciones entraba en vigor el 1 de enero de 2024 y, en principio, solo produciría efectos en los presupuestos del ejercicio 2024, no era previsible que estos se aprobaran en plazo, por lo que se prorrogarían los de 2023. A esto añade que, siendo una medida tributaria, su impacto se anticiparía a 2023, al influir en la conducta de los contribuyentes («efecto anuncio»). En segundo término, para el caso de no aceptarse lo anterior, solicita que el tribunal modifique su doctrina, admitiendo que el veto se ejerza respecto de medidas que afecten los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria que «materialmente» subyacen al presupuesto en curso.

b) Debemos comenzar descartando la interpretación que postula el abogado del Estado y ratificar nuestra consolidada doctrina, expuesta en el fundamento jurídico anterior, según la cual la potestad gubernamental del artículo 134.6 CE se refiere siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el principio de anualidad presupuestaria. Así lo viene manteniendo invariablemente el tribunal ya desde la STC 242/2006, FJ 3, y en las posteriores SSTC 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.

En particular, en las SSTC 34/2018, FJ 7.b), y 44/2018, FJ 5.b), ampliamente citadas tanto por el abogado del Estado como por la letrada de las Cortes Generales, se rechazó expresamente que para el ejercicio de la prerrogativa del artículo 134.6 CE pudiera tenerse en cuenta el impacto en los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria,

según hemos expuesto en el fundamento jurídico 3, apartado c), de esta sentencia, al que nos remitimos.

En el presente conflicto la mesa del Senado justificó el rechazo del veto invocando expresamente la STC 94/2018. Esta sentencia se dictó en un proceso de amparo contra el acuerdo de la mesa del Congreso que, asumiendo la interpretación plurianual propugnada ya en aquel momento por el Gobierno, aceptó el veto formulado a una proposición de ley por la que acordaba el cierre de las centrales nucleares, cuya entrada en vigor se posponía al ejercicio presupuestario siguiente. Tanto el Gobierno como el Congreso esgrimieron el principio de estabilidad presupuestaria del artículo 135 CE para justificar el veto a la iniciativa, frente a lo que la sentencia, FJ 7.d), confirmó, en línea con las SSTC 34 y 44/2018, que no cabe apelar a los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria para sortear la exigencia de que el veto se circunscriba al presupuesto en vigor. Otra interpretación —concluye— llevaría consigo una extensión de la potestad de veto que excede del marco constitucional. Nos remitimos al extracto de la STC 94/2018 transcrito en el fundamento jurídico 3, apartado c), de esta sentencia.

La STC 17/2019 analizó igualmente el veto opuesto a una proposición de ley cuyas medidas con impacto presupuestario se diferían al ejercicio siguiente. A pesar de ello, el Gobierno manifestó su disconformidad reiterando el argumento de que el artículo 134.6 CE también resulta aplicable cuando la proposición de ley pueda desplegar efectos en ejercicios presupuestarios posteriores al que se halla en vigor, a modo de salvaguardia de los objetivos de estabilidad presupuestaria, interpretación que fue compartida por la mesa del Congreso. Pues bien, una vez más, el tribunal ratificó su doctrina y concluyó que no cabe dicha aplicación extendida de la facultad del artículo 134.6 CE, por lo que los acuerdos impugnados contravenían la doctrina del tribunal, que «con claridad ha delimitado el ámbito temporal de la aplicación de la potestad gubernamental de referencia al ejercicio presupuestario en curso» [FJ 4.a)].

Más recientemente, la también citada STC 167/2023 ha rechazado nuevamente la interpretación del artículo 134.6 CE en clave «plurianual», al analizar el veto opuesto a una proposición de ley para reducir el tipo de gravamen de ciertos servicios en el impuesto sobre el valor añadido, cuya entrada en vigor se fijaba en el 1 de enero del año siguiente, supuesto análogo al que motiva el presente conflicto. Aunque las circunstancias procesales del caso eran diferentes a las actuales, dicha sentencia recuerda que el veto «no se puede ejercer en relación con presupuestos futuros, incluidos los denominados “escenarios plurianuales presupuestarios”, que no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134.1 CE», por lo que «no hubiera podido prosperar, aún en el supuesto de que hubiera sido oportunamente resuelta, pues el ejercicio de la facultad gubernamental de veto presupuestario no respetaba, en este caso, la regla de la anualidad del presupuesto y, en consecuencia, el límite temporal que a su ejercicio impone el artículo 134.6 CE», ya que «la propuesta de modificación [...] difería su entrada en vigor al día 1 de enero de 2022, por lo que no afectaba al presupuesto en vigor [...]; basta la anterior constatación para sostener que la disconformidad gubernamental contravenía claramente la doctrina constitucional expuesta, que con absoluta nitidez ha delimitado el ámbito temporal del ejercicio de la facultad gubernamental de veto presupuestario a los presupuestos en vigor» [FJ 10.c)].

Por tanto, el presente conflicto no es la primera ocasión en que el Gobierno pretende la extensión a un ejercicio futuro de su facultad de veto, con base en los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria, reinterpretación del artículo 134.6 CE que este tribunal ha rechazado con claridad. No podemos dejar de subrayar, como también apunta la letrada de las Cortes Generales, que aceptar la tesis del Gobierno «supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE)» (STC 34/2018, FJ 9).

c) Una vez ratificada la doctrina aplicable, nos resta analizar los argumentos con los que el Gobierno intenta justificar que la proposición de ley vetada sí afectaba a los

presupuestos que estaban «en curso» o «en vigor» cuando fue presentada. Por una parte, aduce que, cuando el día 26 de octubre de 2023 se presentó la proposición de ley núm. 622/000014, era «previsible» que los presupuestos del ejercicio 2024 no se aprobaran en plazo, por lo que se prorrogarían los de 2023. Este argumento no puede prosperar porque, cuando la doctrina constitucional ciñe la prerrogativa de veto a los presupuestos «en curso», se refiere a los que «estaban rigiendo al tiempo de presentación de la iniciativa legislativa» [por todas, STC 94/2018, FJ 7.c)]. Y en el momento de presentarse la iniciativa en cuestión los únicos presupuestos «en curso» eran los de 2023 (Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2023), a los que no afectaba la medida ya que esta entraba en vigor el 1 de enero de 2024, que es ya otro ejercicio presupuestario distinto, con independencia de que los presupuestos de 2023 se prorrogasen o no. La hipotética prórroga es un acontecimiento futuro e incierto, que no está «en curso» ni «en vigor» a la fecha de presentación de la iniciativa.

Distinta habría sido nuestra respuesta si la entrada en vigor de la derogación de la Ley del impuesto sobre sucesiones y donaciones hubiera sido inmediata, como en la proposición de ley núm. 622/000007, a la que nos hemos referido en el fundamento jurídico 2, apartado c), y respecto de la que la mesa del Senado sí aceptó el veto del Gobierno. A la vista de esto, el Grupo Parlamentario Popular reprodujo la proposición, pero con entrada en vigor el 1 de enero de 2024, como admite la STC 167/2023, FJ 8, según la cual 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 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)».

Por último, tampoco enerva nuestra conclusión el argumento de que una medida tributaria como la derogación del impuesto sobre sucesiones y donaciones puede producir un «efecto anuncio» que reduzca la recaudación ya en el ejercicio en curso, aunque no entre en vigor hasta el 1 de enero siguiente. Debemos recordar nuevamente nuestra doctrina, expuesta en el fundamento jurídico 3, según la cual la prerrogativa del Gobierno a que se refiere el artículo 134.6 CE «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». Es decir, ha de justificarse una conexión con los ingresos y gastos presupuestarios «directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética». El posible «efecto anuncio» de la supresión del impuesto sobre sucesiones y donaciones es una mera hipótesis sobre la posible reacción de los particulares ante la medida propuesta, conjetura sobre la que no puede apoyarse el ejercicio de la prerrogativa gubernamental «cuyo efecto limitador de la actividad misma del Parlamento es evidente» (por todas, STC 34/2018, FFJJ 6 y 9).

En definitiva, ha de concluirse que el Gobierno se ha excedido en el uso de la prerrogativa del artículo 134.6 CE. Por consiguiente, la decisión de la mesa del Senado por la que se rechaza la disconformidad con la tramitación de la proposición de ley núm. 622/000014 no ha menoscabado la atribución reconocida al Gobierno, de modo que el conflicto debe desestimarse.

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. 1219-2024, promovido por el Gobierno de la Nación contra el Senado.

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

Dada en Madrid, a once de junio de dos mil veinticinco.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.