

CONFLICTOS INSTITUCIONALES ENTRE CONGRESO Y SENADO A PROPÓSITO DE LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA (STC 63/2025)¹

**Institutional conflicts between Congress and Senat regarding
the urgent legislative procedure (Constitutional Court's
Judgment 63/2025)**

YOLANDA GÓMEZ LUGO
Universidad Carlos III de Madrid
yolanda.gomez@uc3m.es

Cómo citar/Citation

Gómez Lugo, Y. (2025).
Conflictos institucionales entre Congreso
y Senado a propósito de la reforma del
procedimiento de urgencia (STC 63/2025).
Revista Española de Derecho Constitucional, 135, 321-356.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.135.10>

Resumen

El presente trabajo examina la STC 63/2025, que declara la inconstitucionalidad de la reforma del art. 133 del Reglamento del Senado de 2023 por su disconformidad con el art. 90.3 CE, precepto que da cobertura al procedimiento de urgencia. Dicha reforma establecía un régimen jurídico disociado para la tramitación urgente de las proposiciones de ley y atribuía a la Mesa del Senado la facultad de seleccionar el procedimiento aplicable en cada caso. También se analiza la última reforma del art. 133 del Reglamento del Senado de 2025, que atribuye a la Mesa del Cámara la facultad para solicitar los «antecedentes necesarios» para apreciar que concurren las razones que conducen a la aplicación del procedimiento de urgencia.

¹ Trabajo realizado en el marco del proyecto I+D+I PID2023-149303OB-I00 («Derechos políticos emergentes»), financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER/UE.

Palabras clave

Tribunal Constitucional; procedimiento de urgencia; Reglamento del Senado; autonomía parlamentaria; Parlamento dividido.

Abstract

This paper examines Constitutional Court's judgment nº63/2025 holding that the reform of Article 133 of the Senate rules of procedures, adopted in 2023, is unconstitutional due to its non-conformity to the Article 90.3 of the Spanish Constitution. This last provision governs the urgent legislative procedure in Senat. This reform established a separate legal framework for the urgent processing of non-governmental bills and granted the Senate Bureau the power to select the applicable procedure in each case. It also analyzes the latest reform of Article 133 of the Senate Regulations of 2025, which grants the Senate Bureau the power to request the "necessary background information" to establish that there are reasons for applying the urgent procedure.

Keywords

Constitutional Court; urgent legislative procedure; Senate rules of procedure; parliamentary autonomy; divided Parliament.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. RELACIONES INTERCAMERALES EN UN PARLAMENTO DIVIDIDO. II. CONFLICTIVIDAD ENTRE CONGRESO Y SENADO A PROPÓSITO DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA: 1. Antecedentes normativos del procedimiento de urgencia en el Senado. 2. Antecedentes jurisprudenciales sobre la conflictividad en torno al procedimiento de urgencia. 3. Particularidad de los últimos conflictos suscitados sobre la configuración reglamentaria del procedimiento de urgencia. III. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 133 RS DE 2023: CREACIÓN DE UN RÉGIMEN JURÍDICO DISOCIADO PARA LA TRAMITACIÓN URGENTE DE PROPOSICIONES DE LEY Y AMPLIACIÓN DE LAS FACULTADES DE LA MESA. IV. LA STC 63/2025, 12 DE MARZO: 1. Cuestión constitucional y posicionamiento de las partes. 2. Sobre la interpretación constitucional de los términos anfibiológicos «proyecto» y «proyectos» del artículo 90.3 CE: fundamentación de la sentencia: 2.1. *Modelo bicameral diseñado por la CE en el ejercicio de la función legislativa.* 2.2. *Alcance y significado de las expresiones «proyecto» y «proyectos» del artículo 90 CE.* 3. El voto particular: una interpretación alternativa ante una laguna constitucional. V. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA SENTENCIA: 1. Valoración general. 2. Fundamento de la atribución constitucional para declarar la urgencia. 3. Sobre el silencio de la Constitución y los límites a la autonomía parlamentaria. VI. UN CONFLICTO QUE NO CESÓ, LA REFORMA DE 2025. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN. RELACIONES INTERCAMERALES EN UN PARLAMENTO DIVIDIDO

En la STC 63/2025, de 12 de marzo, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la reforma del art. 133.2 del Reglamento del Senado aprobada en 2023, y ello, por su disconformidad con el art. 90.3 CE; precepto que da cobertura constitucional al procedimiento de urgencia en la Cámara Alta. La norma cuestionada había modificado la configuración normativa del procedimiento de urgencia segregando el régimen jurídico aplicable a las iniciativas legislativas declaradas urgentes por Gobierno o Congreso en función del tipo de iniciativa. Como consecuencia de la reforma, la normativa constitucional del 90.3 quedaba reservada exclusivamente a los proyectos de ley, mientras que para las proposiciones de ley la nueva redacción del art. 133.2 RS establecía una regulación disociada de aquella —no prevista por su redacción primigenia— en la que, además, la Mesa de la Cámara veía ampliadas sus facultades respecto a la disponibilidad del procedimiento

aplicable. Y es que dicha propuesta respondía al objetivo de ampliar la discrecionalidad del órgano rector del Senado para disponer del procedimiento aplicable en cada caso.

Antes de adentrarnos en el análisis de la sentencia, resulta conveniente hacer algunas consideraciones previas sobre el contexto en el que se planteó la cuestión constitucional resuelta en esta. En particular, sobre las relaciones intercamerales especialmente conflictivas de la XV legislatura, en la que se aprobó tanto la reforma del art.133 RS enjuiciada en la STC 63/2025 como la modificación del mismo precepto reglamentario, aprobada en junio de 2025. A este respecto, conviene comenzar recordando sucintamente cómo han funcionado las relaciones entre las cámaras en el ejercicio de la función legislativa.

Tradicionalmente, el Senado ha sido considerado como una cámara de segunda lectura o reflexión y, sobre todo, un lugar propicio para alcanzar acuerdos, dado el menor nivel de presión política en la tramitación de los textos legislativos; de ahí que la mayoría de los proyectos y proposiciones de ley hayan sido enmendados en el Senado (Codes Calatrava, 2018: 150). Por otro lado, la limitación de tiempos de que dispone la Cámara Alta para vetar o enmendar los textos ha llevado a la doctrina a reconocer su posición subordinada frente al Congreso en la fase central del *iter legis* (Punset, 1985: 116; García-Escudero, 1998: 482); una posición disminuida del Senado, cuyo significado auténticamente parlamentario se ha visto deslucido, como señala Solozábal Echavarría, pero «no se ha querido frenar ni compensar fomentando por ejemplo el desempeño de un rol autonomista de la Cámara Alta, ni por la vía del reglamento parlamentario ni de una determinada práctica política, que se hubiese propuesto subrayar desde este punto de vista la significación de la intervención del Senado en el ejercicio de los poderes de las Cortes» (2011: 122).

Sin embargo, actualmente esta realidad parece haberse invertido. En efecto, sobre esta cuestión cabe subrayar que, mientras nuestro sistema de partidos adoptó la forma de bipartidismo imperfecto², las relaciones entre Congreso y Senado fueron relativamente pacíficas. De esta forma, durante esta etapa la regla general fue que la mayoría del Senado, al coincidir con la mayoría parlamentaria de la Cámara Baja, tendía a confirmar o ratificar las decisiones aprobadas por la mayoría congresual que sustentaba al Gobierno de turno. Así pues, en estas circunstancias, la posibilidad de que el Senado vetase los textos del Congreso era prácticamente inviable, aunque alguna excepción hubo, como

² Respecto al fin del bipartidismo y la transición a un multipartidismo fragmentado, consultese Sánchez Muñoz (2017).

el veto que en diciembre de 2004 aprobó el Senado en relación con el proyecto de LPGE para 2005.

Ahora bien, se observa que las relaciones entre Congreso y Senado pueden devenir conflictivas no solo cuando se produce un viraje en el sistema de partidos que incrementa el nivel de fragmentación y polarización de las cámaras³, sino especialmente cuando el Parlamento se encuentra claramente *dividido* en la medida en que en sus dos cámaras se conforman mayorías parlamentarias de distinto signo político y en el Senado la oposición alcanza la mayoría absoluta. Obviamente, este tipo de escenarios parlamentarios divididos presentan una mayor predisposición a generar distintos niveles de conflictividad institucional entre el Senado y el Congreso, o incluso entre aquel y el Gobierno; y ello como consecuencia de la existencia de dos cámaras contrapuestas con diferentes estrategias y fines.

Por otra parte, cuando nos referimos a conflictos o discrepancias entre cámaras, cabe pensar en situaciones que se manifiestan a través de la enmienda o el veto senatorial; un instrumento, este último, con una eficacia limitada en nuestro parlamentarismo, habida cuenta de la facilidad con la que el Congreso puede superarlo. Y es precisamente en estos contextos parlamentarios divididos cuando se observan las condiciones idóneas para que la Cámara Alta oponga su veto frente al texto aprobado por el Congreso y puede hacerlo con la pretensión de paralizar o ralentizar la tramitación de dichas iniciativas legislativas, incluso, a sabiendas de que existen altas probabilidades de que aquel levante su veto⁴. Resulta obvio que, en estas circunstancias, un Senado —controlado por la oposición— explorará todas las posibilidades constitucionales para obtener el mayor rédito político de su mayoría y oponerse a las decisiones impulsadas por el Gobierno y adoptadas por la mayoría parlamentaria del Congreso que lo sustenta.

Por lo que respecta a la conflictividad suscitada en relación con el procedimiento de urgencia, y aunque ha sido más bien escasa, tampoco es una situación inédita en nuestro parlamentarismo. Efectivamente, existe un referente jurisprudencial sobre un conflicto institucional entre el Senado y el Gobierno a propósito de la declaración de urgencia suscitado también en un contexto

³ Sobre los conceptos de fragmentación y polarización, y su inédita presencia concurrente en las últimas legislaturas, véase Nieto Jiménez (2024: 26 y ss.).

⁴ A este respecto, se ha señalado que el «veto podrá utilizarse como un arma con la que llamar la atención de la opinión pública sobre alguna ley, como un medio de concitar el apoyo de algunos sectores sociales en contra de determinadas medidas legislativas. También podrá buscarse con su aprobación un retraso en su entrada en vigor» (Santaolalla López, 1998: 402).

parlamentario dividido (STC 234/2000, de 3 de octubre). Ello evidencia que en este tipo de escenarios existe mayor predisposición del Senado para plantear sus discrepancias frente al Congreso y/o al Gobierno a través del rechazo a la urgencia declarada por cualquiera de estos; y ello con el objeto de controlar la acción legislativa gubernamental, canalizada, bien a través de proyectos de ley, bien mediante proposiciones legislativas presentadas por los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno.

Pues bien, los resultados de las elecciones generales de 2023 dieron lugar precisamente a un escenario parlamentario de estas características, esto es, con dos cámaras compuestas por diferentes mayoría políticas en las que se van a plantear diversos enfrentamientos institucionales entre el Senado y el tandem Congreso-Gobierno. Como consecuencia de ello, las relaciones intercamerales en la XV legislatura están siendo especialmente conflictivas y han dado lugar a distintos enfrentamientos entre Congreso y Senado que en ocasiones han involucrado también al Gobierno. Por lo que aquí interesa, se han suscitado varios conflictos, algunos inéditos, en relación con el procedimiento legislativo que han terminado residenciados ante la jurisdicción constitucional a través de todos los mecanismos procesales posibles, dando lugar a una situación de conflictos cruzados en los que se han visto involucrados no solo las cámaras entre sí⁵, sino también el Senado y el Gobierno, a propósito, estos últimos, del veto presupuestario⁶.

Es precisamente en este contexto en el que se enmarca la reforma del art. 133 RS que suscitó el asunto constitucional resuelto en la STC 63/2025, que será objeto de análisis en este trabajo; un asunto que refleja las complejas relaciones intercamerales que se están dando en la presente legislatura entre el Senado y el tandem Congreso-Gobierno a propósito de la configuración

⁵ Esta conflictividad institucional ha derivado en algunos conflictos de atribuciones como el promovido por el Senado frente al Congreso por no proceder a la tramitación de las enmiendas aprobadas por el Pleno del Senado sobre el Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, al haber manifestado el Gobierno su disconformidad con la tramitación de las enmiendas senatoriales.

⁶ También en relación con el Proyecto de Ley de desperdicio alimentario, el Pleno del Senado aprobó la propuesta de planteamiento de un conflicto de atribuciones contra el Gobierno por no revocar su acuerdo de disconformidad respecto a la tramitación de varias enmiendas aprobadas por el Senado. Por otra parte, el Gobierno ha planteado conflicto de atribuciones contra el Senado por rechazar la disconformidad gubernamental sobre la tramitación de la proposición de ley por la que se deroga la ley del impuesto sobre sucesiones y donaciones; un asunto resuelto en la STC 135/2025, de 11 de junio.

reglamentaria del procedimiento de urgencia en el Senado, como se deduce de la reforma de 2023 y la más reciente de 2025.

II. CONFLICTIVIDAD ENTRE CONGRESO Y SENADO A PROPÓSITO DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

Antes de iniciar el examen de la sentencia, conviene precisar los antecedentes normativos y jurisprudenciales en relación con el procedimiento de urgencia, así como hacer un breve comentario sobre la conflictividad suscitada al respecto.

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA EN EL SENADO

En primer lugar, resulta necesario tener presente cuáles son las principales particularidades de la configuración jurídica del procedimiento de urgencia en el Senado, recordando que la normativa constitucional que da cobertura a dicha modalidad procedural en la Cámara Alta (art. 90.3 CE) difiere del precepto que reconoce dicho procedimiento en el Congreso (art. 86.3 CE)⁷.

Por lo que respecta a la Cámara Alta, el art. 90.3 CE establece que el «plazo de que dispone el Senado para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso», conformando una modalidad especial del *iter legis* que implica una reducción de los plazos ordinarios fijados para la tramitación del procedimiento legislativo ordinario⁸. De dicho precepto constitucional se desprende

⁷ En el Congreso, el precepto que facilita el engarce constitucional es el art. 86.3 CE, que no solo establece expresamente un procedimiento legislativo de urgencia, sino que, además, lo configura como una variante de este cuya aplicación resulta de obligada observancia para la tramitación de proyectos de ley procedentes de decretos leyes convalidados.

⁸ Desde la STC 234/2000, el TC ha venido rechazando que el art. 90.3 regule un procedimiento legislativo abreviado, ya que la Constitución carece de un precepto que lo prevea expresamente (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, 143/2016, de 19 de septiembre, 215/2016, de 15 de diciembre, y, más recientemente, 63/2025, de 12 de marzo). Según esta doctrina constitucional, «[...] nuestra Constitución, a diferencia de otros textos constitucionales, no ha previsto ningún procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia,

que la declaración de urgencia por parte de los sujetos legitimados actúa como presupuesto habilitante para la aplicación de este tipo de tramitación legislativa en el Senado y, como consecuencia de lo anterior, que en estos supuestos el procedimiento de urgencia es de aplicación automática en la Cámara Alta y de obligada observancia para el órgano rector. Efectivamente, de conformidad con el art. 90.3 CE, la declaración de urgencia por parte de los dos sujetos legitimados activa automáticamente el procedimiento de urgencia y, lo que es más importante, sin posibilidad de que la Mesa del Senado pueda oponerse a la tramitación urgente; un presupuesto que, al estar previsto constitucionalmente, actuará como límite a la disponibilidad del Senado sobre su reglamento interno. En todo caso, la decisión de tramar un texto por el procedimiento de urgencia no es revisable en sede constitucional, «al tratarse de una decisión de mera oportunidad política» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10.e).

En cuanto a los sujetos que pueden activar la modalidad de urgencia, y al margen de los mencionados en el art. 90.3 CE, la normativa de desarrollo prevista en el Reglamento del Senado de 1982, en su redacción primigenia, vino a ampliar los sujetos que pueden instar su aplicación en el Senado. Así, estableció que la Mesa, de oficio o a propuesta de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores, «podrá decidir la aplicación del procedimiento de urgencia» sin añadir ningún condicionante sobre el tipo de iniciativa legislativa al que podía aplicarse. Sin duda, el reconocimiento al órgano rector de la facultad para activar de oficio el procedimiento de urgencia le confería un amplio margen de discrecionalidad y constituyó una auténtica novedad inexistente en la regulación de otros procedimientos legislativos abreviados en los que la facultad de la Mesa de la Cámara se limita a una mera propuesta de tramitación. En todo caso, cabe destacar el reforzamiento que esta normativa supuso para la Mesa del Senado; un reforzamiento que se acentuará con las reformas reglamentarias de 2023 y 2025.

Una última observación sobre las singularidades del procedimiento de urgencia que debe subrayarse es que no está sometido a límite material alguno —entendido este como exclusión de una determinada materia de su ámbito de aplicación—, por lo que puede aplicarse a cualquier propuesta legislativa respecto de la cual se haya declarado o activado la urgencia. Así, se trata de un procedimiento de aplicación genérica que permite su activación a cualquier tipo de iniciativa, proyecto o proposición de ley, e independientemente de la materia regulada (Gómez Lugo, 2008a; 2024).

salvo una regla temporal para la tramitación en el Senado de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3 CE)» (STC 126/2011, FJ 10.e).

2. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES SOBRE LA CONFLICTIVIDAD EN TORNO AL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

Los conflictos institucionales, ya sean de carácter interorgánico (Senado/Gobierno) o intercameral (Senado/Congreso), en relación con el procedimiento de urgencia han sido escasos, si bien existe un precedente que resulta de interés traer a colación, me refiero a la anteriormente citada STC 234/2000. Además, existe otra resolución que, pese a que el asunto suscitado en ella no se canalizó a través de un conflicto de atribuciones, merece ser tenida en cuenta porque en ella el Tribunal se pronunció sobre el art. 90 en su conjunto (STC 97/2002, de 25 de abril).

El primero de estos antecedentes jurisprudenciales tiene su origen en el rechazo del Senado a la declaración gubernamental de la urgencia del proyecto de ley orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo. Este asunto derivó en un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno contra el acuerdo de la Mesa del Senado que inadmitió la declaración de urgencia gubernamental. En aquella ocasión, el objeto del proceso era la vindicación de la facultad que el art. 90.3 CE confiere al Gobierno para declarar la urgencia en la tramitación de los proyectos. El asunto fue resuelto en la STC 234/2000⁹, en la que el Tribunal tuvo que pronunciarse sobre la discrepancia que el Gobierno y el Senado mantuvieron en torno a la interpretación del art. 90.3 CE y, en concreto, sobre la existencia o no de límites temporales a la declaración de urgencia gubernamental de un proyecto de ley. A este respecto, precisó que el reconocimiento que dicha disposición constitucional hace a favor del Gobierno para declarar la urgencia es una «atribución» propia *ex art.* 90.3 CE (FJ 5), que, además, no se encuentra limitada temporalmente en la medida en que pueda aplicarse bien desde el inicio de la tramitación en el Congreso, bien sobrevenidamente en cualquier otro momento posterior¹⁰. Pero, sobre todo, precisó que las cámaras, en el ejercicio de su autonomía parlamentaria, están subordinadas y limitadas por la Constitución (FJ 12).

En segundo lugar, y aunque la cuestión de fondo no versa sobre el art. 90.3, resulta de interés traer a colación algunos de los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional en el fundamento cuarto de la STC

⁹ Sobre el asunto resuelto en la STC 234/2000 que estimó el mencionado conflicto de atribuciones, consultense Aranda Álvarez (1996) y Torres Muro (2000).

¹⁰ «Del propio tenor del art. 90.3 CE, pues, no resulta el límite temporal que se aduce a la facultad del Gobierno de declarar la urgencia de los proyectos de ley con los efectos que a tal declaración se anudan en el precepto constitucional» (STC 234/2000, FJ 11).

97/2002¹¹ por su relevancia para el asunto que nos ocupa¹². En particular, son tres las cuestiones que cabe destacar. En primer lugar, señaló que «la relación entre los arts. 66 y 90 CE no es de jerarquía. Sin embargo, la lectura de sus textos pone de relieve el contraste entre la generalidad del primero y la especialidad del segundo»¹³; y añadía que el art. 90.2 CE es el precepto que «concreta el sentido de la capacidad colegisladora del Senado prevista en el art. 66.2 CE». En segundo término, precisó que el art. 90 es un precepto «aplicable no sólo a los proyectos de ley, sino también a las proposiciones de ley, pues, aunque la Comisión Mixta suprimió la referencia a éstas en la redacción definitiva que dio al texto, la evidente semejanza de ambas figuras pone de relieve la identidad de razón para su régimen jurídico». Y, por último, concluyó que el art. 90 CE en su conjunto regula las discrepancias del Senado con el Congreso¹⁴. Junto con lo anterior, reprodujo lo sostenido en la STC 234/2000 (FJ 12) sobre la subordinación de la autonomía parlamentaria a la Constitución.

¹¹ Para un comentario sobre esta resolución, puede consultarse Martínez Vázquez, 2003.

¹² La STC 97/2002 resolvió sendos recursos de inconstitucionalidad acumulados que habían planteado el Gobierno y el Parlamento de la comunidad autónoma de Illes Balears contra la integridad de la Ley 26/1995, por la que se declaró reserva natural las Salinas de Ibiza (Ses Salines), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera. En estos, por lo que aquí interesa, se adujo un vicio formal en la tramitación de la ley consistente en que, pese a la oposición manifestada por el Senado, la Mesa del Congreso, sin intervención del Pleno, remitió el texto a la sanción real.

¹³ «[...] mientras que el art. 66.2 —primero de los dedicados a las Cortes Generales— atribuye globalmente la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales, es decir, al Congreso de los Diputados y al Senado, el art. 90.2 —último de los que regulan “la elaboración de las leyes”— concreta las funciones que dentro del procedimiento legislativo, en lo que ahora importa, corresponden específicamente a cada una de las Cámaras: por una parte, regula la actuación que al Senado corresponde en el curso de dicho procedimiento [...] y, por otra, especifica los concretos supuestos de discrepancia del Senado que dan lugar a una ulterior lectura en el Congreso» (STC 97/2002, FJ 4).

¹⁴ Aunque la mayoría de la doctrina que se ha ocupado de esta sentencia ha destacado que se centra en la capacidad colegisladora del Senado (Aranda Álvarez, 1996; Martínez Vázquez, 2003), no le falta razón a García-Escudero Márquez cuando precisa que, en realidad, este pronunciamiento versa sobre el supuesto de discrepancia entre las cámaras. A su juicio, esta sentencia «ciñe su examen a los supuestos de discrepancia, sin más afirmaciones limitativas de la capacidad colegisladora del Senado» (2019: 21).

3. PARTICULARIDAD DE LOS ÚLTIMOS CONFLICTOS SUSCITADOS SOBRE LA CONFIGURACIÓN REGLAMENTARIA DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

Por lo que respecta a la controversia constitucional resuelta en la STC 63/2025, y aunque esta no se plantea a través de un conflicto de atribuciones, sino de un recurso de inconstitucionalidad, creo que evidencia un claro enfrentamiento entre las cámaras a propósito de la modificación del procedimiento de urgencia en el Senado. Y ello por dos motivos referentes al contexto en el que se aprobó la reforma reglamentaria y al alcance de la disposición modificada.

Sobre lo primero, este asunto pone de relieve el enfrentamiento entre la mayoría gubernamental del Congreso y la mayoría de oposición del Senado a propósito no solo de la reforma del art. 133 RS, sino, sobre todo, de la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña de la que trae causa dicha reforma.

En cuanto al alcance de la reforma reglamentaria, lo que me interesa subrayar es que la norma cuestionada en este proceso constitucional facultaba a la Mesa del Senado para desvincularse del procedimiento de urgencia seguido en el Congreso, aun en el caso de que este declarase la urgencia de una proposición legislativa. Y así sucedió durante la tramitación de la proposición de ley orgánica de amnistía en la Cámara Alta, donde la Mesa, a través de un acuerdo atípico por su contenido¹⁵ y al amparo de sus nuevas atribuciones, se apartó del procedimiento de urgencia seguido en el Congreso y recondujo su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario en contra de lo previsto por el art. 90.3 CE. Desde esta óptica, y dadas las circunstancias, cabe considerar que esta decisión de la Mesa senatorial fue una forma de manifestar la disconformidad del Senado con la forma en que se trató la ley de amnistía en el Congreso. Incluso se ha cuestionado si no se trató de una reforma *ad casum* justificada, no por

¹⁵ El mencionado Acuerdo de la Mesa del Senado no se limitó a adoptar los convencionales actos de calificación, admisión a trámite y decisión de la tramitación, sino que incluyó otra serie de consideraciones ajenas a la función que le corresponde en este trámite. Así, el órgano rector de la Cámara, reconociendo que no podía adoptar un acuerdo de no admisión «a la vista de lo preceptuado en el artículo 90.1 de la Constitución, del cual se deduce que hay una obligación automática *ex constitutione* de someter el texto legislativo remitido por el Congreso», hizo constar expresamente las dudas sobre su constitucionalidad material y formal, advertidas en los informes de la Secretaría General del Senado sobre la proposición de ley, e incluso señaló la vulneración que su tramitación puede comportar para los derechos reconocidos en el art. 23 CE. *Diario de Sesiones del Senado*, XV legislatura, núm. 74, de 20 de marzo de 2024. Disponible en: <https://is.gd/H2ATzr>.

razones estructurales, sino coyunturales (Gómez Lugo, 2024: 197). Por ello, considero que este asunto tiene un claro significado conflictual, en la medida en que tras este se vislumbra un enfrentamiento entre dos cámaras conformadas por distintas mayorías parlamentarias y enfrentadas, entre otros motivos, por la configuración del procedimiento de urgencia, como ponen de relieve las últimas reformas del Reglamento del Senado de 2023 y 2025.

Así las cosas, y aunque el asunto se residenció ante la jurisdicción constitucional a través de un recurso de inconstitucionalidad, también podría haberse canalizado por otras vías procesales. Por un lado, a través de un conflicto de atribuciones planteado por el Congreso frente a la decisión de la Mesa del Senado de reconducir la tramitación por el *iter legis* ordinario, apartándose de la aplicación del procedimiento de urgencia que lleva anudada la declaración de urgencia del Congreso en el uso de la atribución constitucional que le reconoce el art. 90.3 CE. Por otro, igualmente podría haberse canalizado a través de un recurso de amparo parlamentario contra un acto concreto de aplicación por vulneración del *ius in officium* de los senadores que, habiendo intervenido en la tramitación de la mencionada proposición de ley, considerasen que su derecho a tramitar las iniciativas por el procedimiento adecuado hubiera sido vulnerado. En este caso, en el marco de dicho procedimiento de amparo, se podría haber cuestionado la validez de la reforma reglamentaria a través de la cuestión interna de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC).

III. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 133 RS DE 2023: CREACIÓN DE UN RÉGIMEN JURÍDICO DISOCIADO PARA LA TRAMITACIÓN URGENTE DE PROPOSICIONES DE LEY Y AMPLIACIÓN DE LAS FACULTADES DE LA MESA

Precisamente porque el asunto que nos ocupa tiene su origen en una reforma del reglamento interno del Senado, conviene realizar unas breves precisiones sobre su finalidad y las novedades que conllevó dicha normativa sobre el procedimiento de urgencia mientras estuvo en vigor, especialmente para las facultades de la Mesa de la Cámara, así como el contexto en el que se planteó¹⁶. Y ello sin perjuicio de que, conforme a la jurisprudencia constitucional, las intenciones, finalidades o estrategias políticas de los promotores de las normas no constituyan objeto de enjuiciamiento en los procesos de constitucionalidad (por todas, STC 63/2025, FJ 4).

¹⁶ Una primera versión de estas cuestiones fue recogida en otro trabajo publicado en 2024, por lo que me limitaré a traer a colación lo que allí expuse.

Así, con la pretensión de atribuir a la Mesa del Senado la facultad de decidir en cada caso sobre la pertinencia de la tramitación urgente de las proposiciones de ley, el Grupo Parlamentario Popular en el Senado registró una propuesta de reforma del art. 133 del Reglamento del Senado¹⁷, y lo hizo en los días previos a que el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso presentara la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Aunque conforme a una reiterada doctrina constitucional las exposiciones de motivos carecen de valor o carácter normativo, «sí tienen un marcado carácter interpretativo de cuál haya sido la voluntad del legislador a la hora de establecer la regulación sobre el contenido de la norma» (ATC 59/2025, de 27 de mayo, FJ 4.a), por lo que merece la pena detenernos en la exposición de motivos de la propuesta de reforma reglamentaria. Según se recoge en esta, sus promotores pretendían «ofrecer mayores oportunidades al rigor y la calidad de la función legislativa del Senado, abriendo la posibilidad de que, en el trámite de las proposiciones de ley, y a diferencia de lo que sucede con los proyectos, los Senadores cuenten con el tiempo necesario para poder paliar, al menos, los déficits de documentación y análisis técnico y jurídico, así como de debate público y de participación social»¹⁸.

Por tanto, a la luz de las razones explicitadas por el grupo proponente, se deduce que la finalidad perseguida con la reforma reglamentaria era mejorar la calidad legislativa de los textos y facilitar más tiempo al Senado para deliberar las proposiciones legislativas. Ahora bien, el objetivo real era, como se recoge expresamente en la propuesta, atribuir a la Mesa del Senado la facultad de decidir en cada caso sobre la pertinencia de la tramitación urgente de las proposiciones.

Esta reforma fue impugnada por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado a través de un recurso de inconstitucionalidad por entender que el art. 133.2 era inconstitucional al arrogarse el Senado la facultad de decidir el procedimiento de tramitación de las proposiciones de ley declaradas urgentes por el Congreso.

¹⁷ Véase <https://is.gd/ODef8t>. BOCG, Senado, XV legislatura, núm. 27, de 7 de noviembre de 2023.

¹⁸ Durante el debate de toma en consideración de la propuesta, el grupo proponente utilizó otras razones como la lucha contra el abuso del decreto ley o el abuso del uso de la proposición de ley por grupos del Gobierno y la carencia de informes en las proposiciones. *Diario de Sesiones del Senado*, XV legislatura, núm. 158, Pleno, de 8 de noviembre de 2023.

IV. LA STC 63/2025, DE 12 DE MARZO

La STC 63/2025 declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 133.2 RS. Aunque no es la primera resolución en la que el alto tribunal se ocupa del procedimiento de urgencia en el Senado, este pronunciamiento permite fijar su criterio interpretativo sobre los términos «proyecto» y «proyectos» del art. 90.3 CE; de ahí que resulte de interés examinar la argumentación jurídica de la decisión de la mayoría para determinar el significado y el alcance de estos términos, así como las razones esgrimidas por los tres magistrados que formularon voto particular para discrepar de aquella. Adelanto que la sentencia resulta algo reiterativa en la exposición de su fundamentación, por lo que trataré de sintetizar las cuestiones más relevantes.

1. CUESTIÓN CONSTITUCIONAL Y POSICIONAMIENTO DE LAS PARTES

Teniendo en cuenta la fundamentación en la que se sustenta la pretensión de inconstitucionalidad, el Tribunal circscribe su enjuiciamiento al párrafo segundo del art. 133 RS, y precisa, como único canon de control de la constitucionalidad, la propia Constitución, y, en concreto, el sentido y alcance del art. 90.3 CE.

La sentencia gira en torno a una discrepancia interpretativa sobre los términos «proyecto» y «proyectos» del art. 90.3 CE, que son entendidos de diferente modo por cada una de las partes intervenientes, y, como consecuencia de ello, alcanzan respuestas discordantes respecto a la cuestión constitucional suscitada, que no es otra que enjuiciar el acomodo a la Constitución de la reforma del art. 133.2 aprobada en 2023. Veamos, pues, cuál es el posicionamiento de las partes intervenientes.

- A) Los recurrentes sostienen que la inconstitucionalidad del art. 133.2 está asentada en el desconocimiento del papel que el constituyente atribuyó al Senado en el *iter legis* como cámara de segunda lectura. A tal efecto, esgrimen los siguientes argumentos: a) la «identidad de razón» entre los proyectos y las proposiciones de ley existente en el art. 90 CE, lo que lleva a sostener que el término «proyectos» del art. 90.3 CE debe interpretarse en sentido amplio referido tanto a los proyectos como a las proposiciones de ley, y b) la quiebra del papel constitucional del Senado en el *iter legis*. Sobre ello recuerdan que la posición de cámara de segunda lectura que ostenta en el ejercicio de la función legislativa es una opción consciente del constituyente, como se deriva del art. 90 CE. En concreto, la facultad que el art. 90.3 CE

atribuye al Congreso para declarar la urgencia de proyectos o proposiciones de ley consideran que es resultado de un entendimiento de las relaciones entre las dos cámaras, derivado del propio texto constitucional, y no está sometida a límites derivados de la autonomía parlamentaria del Senado. Así, las iniciativas declaradas urgentes por el Congreso conllevan la aplicación automática del procedimiento de urgencia en el Senado. Por otro lado, consideran que el art. 90.3 CE no puede interpretarse aisladamente, ya que vendría a contrariar el espíritu del precepto, distorsionando nuestro modelo de procedimiento de urgencia como técnica de agilización procedural que cuenta con cobertura constitucional (arts. 86.3 y 90.3).

- B) En una línea notoriamente opuesta discurrirán las alegaciones de la letrada del Senado para defender una interpretación estricta del término «proyecto». A tal efecto, funda su criterio en el «silencio de la Constitución» sobre la declaración de urgencia de las proposiciones de ley y el principio de autonomía normativa. De acuerdo con estas premisas, argumenta que se trata de una «laguna constitucional que puede legítimamente ser llenada a través de un desarrollo reglamentario, al amparo de la autonomía normativa reconocida a las Cámaras en el art. 72.1 CE»; sin plantearse otros criterios de interpretación constitucional para solventarla, como la aplicación analógica del art. 90.3 CE¹⁹. Cuestiona el «automatismo» en la aplicación del procedimiento de urgencia en el Senado y considera que la locución «proyecto *de ley*» [sic]²⁰ del art. 90.3 CE, atendiendo al tenor literal del precepto, a sus antecedentes históricos y legislativos y a su espíritu y finalidad, se refiere solo a los proyectos de ley, lo que excluye «las proposiciones de ley, respecto a cuya declaración de urgencia existe una laguna constitucional que debe ser colmada por los reglamentos de las Cámaras en el ejercicio de su autonomía normativa (arts. 72.1 y 89 CE)».

¹⁹ A este respecto, la letrada reconoce que «[a]ún admitiendo el hecho de que, ante el silencio de la Constitución, se pudiera recurrir a la aplicación analógica del art. 90.3 CE para la declaración de urgencia de las proposiciones de ley y reconocer esta facultad a los sujetos mencionados en el citado precepto, esto no significa que ni deba ser necesariamente así, ni que haya sido siempre así» (STC 63/2025, FJ 8.c).

²⁰ Nótese que el tenor literal del art. 90.3 CE no lleva el inciso «*de ley*» tras el término *proyecto*, como trascibe la letrada del Senado en sus alegaciones. Por el contrario, es la norma impugnada, y en concreto el párrafo primero del art. 133. RS, tras su modificación, la que adiciona este inciso en el reglamento interno.

2. SOBRE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS TÉRMINOS ANFIBOLÓGICOS «PROYECTO» Y «PROYECTOS» DEL ARTÍCULO 90.3 CE: FUNDAMENTACIÓN DE LA SENTENCIA

Para dirimir la cuestión constitucional planteada sobre el art. 133.2 RS, el Tribunal examina, en primer lugar, la controversia interpretativa suscitada sobre el alcance de las expresiones «proyecto» y «proyectos» de la norma vulnerada (art. 90.3 CE), partiendo del uso «anfibológico» de ambos que se hace en ocasiones en la Constitución. A tal efecto, precisa —de forma acertada— que la existencia en nuestro ordenamiento de un significado técnico-jurídico de las expresiones «proyecto de ley» y «proposición de ley» (arts. 87-89 CE) «no impide constatar la utilización también en otros preceptos constitucionales (por ejemplo, arts. 81.2 y 167 CE) de los términos “proyecto” y “proyectos” con un alcance que ha de entenderse referido, a la luz de una interpretación sistemática de dichos preceptos, tanto a los proyectos de ley, en sentido propio, como a las proposiciones de ley» (FJ 5).

De este modo, para determinar el significado y alcance de los términos controvertidos, el alto tribunal decide, primero, indagar en una *consideración conjunta de los apartados del art. 90 CE*, y, seguidamente, realizar una interpretación sistemática de dicho precepto junto con el resto de *previsiones constitucionales que diseñan y regulan los elementos nucleares del procedimiento legislativo y la posición que ostentan cada una de las cámaras en este*. Veamos, pues, cuál es la fundamentación de la sentencia sobre ambas cuestiones.

2.1. *Modelo bicameral diseñado por la CE en el ejercicio de la función legislativa*

La sentencia pone el acento —con buen criterio— en el art. 90 CE en su conjunto y en su párrafo primero, en particular, lo que va a resultar clave para poder enjuiciar la cuestión de fondo. De este modo, realiza una lectura conjunta de sus tres apartados precisando que el alcance y significado de las expresiones «proyecto» y «proyectos» de los apartados segundo y tercero ha de determinarse a partir de la locución «proyecto de ley ordinaria u orgánica» del apartado primero (FJ 9.a). Para desentrañar el sentido de estas locuciones procede a hacer una interpretación sistemática de las previsiones constitucionales del procedimiento legislativo y la posición de las cámaras. Y aunque la sentencia no lo especifica, hay que entender que se refiere solo a procedimiento legislativo *ordinario*. Y, si bien no explica el motivo por el que el párrafo primero marca la interpretación de los otros dos párrafos, cabe pensar que la razón puede estribar en que, al tratarse de uno de los preceptos reguladores del *iter legis* ordinario,

sus normas son de aplicación supletoria para lo no previsto para los procedimientos legislativos especiales.

Así las cosas, la sentencia expone sucintamente los preceptos constitucionales que regulan los hitos básicos del procedimiento legislativo, si bien el realmente determinante para resolver el presente asunto será el art. 90 CE, en la medida en que «diseña los elementos constitucionales de la fase central o constitutiva del procedimiento legislativo» y, en su apartado segundo, regula «la intervención o las facultades legislativas del Senado en el procedimiento legislativo y la resolución de las discrepancias que pudieran existir, en su caso, entre ambas Cámaras». Sobre ello, y acogiendo los argumentos de los recurrentes, el Tribunal precisa que dicha intervención senatorial está limitada temporal y materialmente. En relación con la primera, efectivamente, el Senado se encuentra sometido a una restricción temporal deriva del plazo constitucional de dos meses que el art. 90.2 impone para que ejercer sus facultades legislativas. En cuanto a la segunda, la sentencia sostiene que la Cámara Alta se encuentra limitada materialmente «porque las únicas discrepancias que puede adoptar el Senado con respecto al texto remitido por el Congreso y que imponen a la Cámara Baja una nueva lectura de este son la oposición de voto, por mayoría absoluta, o la introducción de enmiendas, requiriéndose en uno y otro caso que la decisión se adopte mediante mensaje motivado» (FJ 9.b). Sin embargo, creo que esta apreciación no es del todo precisa, ya que, a mi modo de ver, la sentencia no se está refiriendo a una limitación material, entendida como una previsión normativa que excluye una determinada materia del ámbito de aplicación de un procedimiento, sino al alcance limitado de las facultades senatoriales propio de nuestro bicameralismo imperfecto. Por último, en relación con el párrafo tercero del art. 90, la decisión de la mayoría reitera lo sostenido desde la STC 234/2000 (FJ 8), en la que declaró que este contiene una «regla de reducción de plazos» (FJ 9 b), aunque en distintos pasajes de la STC 63/2025 se refiere expresamente a un «procedimiento de urgencia».

En su fundamentación, el Tribunal trae a colación un elemento fundamental, me refiero a la posición de las cámaras en el procedimiento legislativo ordinario. En cuanto a la preeminencia del Congreso en el *iter legis*, conviene subrayar, por su relevancia para el caso que nos ocupa, el carácter «vinculante» que la decisión del Congreso de declarar urgente la tramitación de proyectos tiene para el Senado (FJ 9.c). Efectivamente, sobre este particular, debe tenerse presente que el procedimiento de urgencia resulta de aplicación automática en el Senado y de obligada observancia para la Mesa de la Cámara, siempre que la urgencia sea declarada por alguno de los sujetos habilitados por la norma constitucional (Gómez Lugo, 2008b: 353; 2024: 196).

2.2. Alcance y significado de las expresiones «proyecto» y «proyectos» del artículo 90 CE

Así pues, a partir de una interpretación sistemática de la expresión «proyecto de ley ordinaria y orgánica» del art. 90.1 CE, las previsiones constitucionales que definen las líneas fundamentales del *iter legis* y la posición de las cámaras, el Tribunal concluye, acertadamente, que el significado de las expresiones «proyecto» y «proyectos» del art. 90.3 CE «ha de entenderse referido no [...] solo a los proyectos legislativos que puedan tener su origen en el ejercicio de la iniciativa gubernamental, sino en cualquier tipo de iniciativa, es decir, incluidas las de origen parlamentario y popular» (FJ 10.a)²¹.

Esta interpretación constitucional viene impuesta, y esto conviene subrayarlo, «por la decisión del constituyente de conferir conjuntamente a ambas Cámaras el ejercicio de la potestad legislativa en la extensión que el texto constitucional determina respecto de cada una de ellas, así como de constitucionalizar las líneas fundamentales o hitos básicos del procedimiento legislativo y, en particular, los referidos a su fase central o constitutiva, definidos en el art. 90 CE» (FJ 10.a).

Si bien la STC 63/2025 reitera y reproduce lo sostenido en las SSTC 234/2000 y 97/2002 sobre la especificidad del art. 90.2 como precepto que «concreta el sentido de la capacidad colegisladora del Senado prevista en el art. 66.2 CE» (STC 97/2002, FJ 4), en esta ocasión añade que no existe «prevención constitucional alguna que dé o pueda dar cobertura a un distinto alcance o intensidad de dicha capacidad en atención al tipo de iniciativa que se encuentre en el origen del texto legislativo remitido por el Congreso de los diputados al Senado». Así, reconoce que la remisión del art. 89.1 CE a los reglamentos parlamentarios para regular las proposiciones de ley «no se contrapone ni desvirtúa aquella capacidad colegisladora que por decisión del constituyente se le atribuye al Senado en el citado art. 90.2 CE» (STC 63/2025, FJ 10.a).

La motivación de la sentencia resulta cabal al recordar que la autonomía reglamentaria de las Cámaras y las normas reglamentarias que por estas se

²¹ Aunque el Tribunal está puntuizando correctamente que se refiere a iniciativas legislativas, a propósito de este pronunciamiento cabe cuestionarse si esta interpretación resulta aplicable también a las proposiciones de reforma constitucional. Por un lado, la ausencia de previsión constitucional excluyendo la aplicación del procedimiento de urgencia a la reforma constitucional sería un argumento a favor de esta posibilidad. Sin embargo, existen razones que permiten sustentar la inadecuación de tramitar la reforma constitucional a través del procedimiento de urgencia, y ello porque se trata de procedimientos que responden a fundamentos no solo distintos, sino incompatibles (Gómez Lugo, 2025: 478-479, 484-485).

dicten en su ejercicio «se encuentran subordinadas y limitadas por la Constitución, cuyas previsiones referidas a la materia parlamentaria delimitan aquella autonomía y deben ser respetadas por las normas reglamentarias que la desarrollan». El contenido y el alcance de la autonomía reglamentaria de las cámaras han de ser determinados «a partir precisamente de las previsiones del texto constitucional, nunca al margen de ellas, de modo que, aunque pudiendo admitirse en principio la disponibilidad de la Cámara sobre los trámites y la cronología del procedimiento, el alcance de tal disponibilidad será el que resulte de los preceptos constitucionales que, en su caso, lo regulen, con las restricciones que al efecto se establezcan (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12; en el mismo sentido, SSTC 97/2002, de 25 de abril, FJ 5, y 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2)» (STC 63/2025, FJ 10.a).

A la vista de lo expuesto, cabe hacer dos breves consideraciones: por un lado, que el art. 90 CE, incluido su párrafo tercero, opera como un límite a la autonomía reglamentaria del Senado, y, por otro, en lo que aquí interesa, que la reforma del Reglamento del Senado no puede ir en contra de la propia habilitación constitucional que el art. 90.3 hace a favor del Gobierno y del Congreso en relación con la declaración de urgencia (Gómez Lugo, 2024: 15). Y ello pese a que el principal sentido de la reserva de reglamento en un sistema bicameral sea, como señala Aragón Reyes, preservar la autonomía del Senado frente al Congreso (1996: 47).

Al margen de lo anterior, la resolución incorpora una referencia al fundamento de la atribución concurrente que corresponde a Congreso y Gobierno *ex art. 90.3 CE*. El reconocimiento que hizo en la STC 234/2000 al considerar la facultad gubernamental como una «atribución constitucional» lo extiende ahora al Congreso, añadiendo que en este caso la «opción del constituyente responde a la plasmación en el texto constitucional de un determinado modelo bicameral en el ejercicio de la función legislativa que el art. 66.2 CE confiere a las Cortes Generales, en el que aquella Cámara ocupa una posición preeminentemente respecto al Senado, en el marco, además, de una forma de gobierno parlamentaria establecida por la Constitución, caracterizada porque únicamente entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados ha de mediar una relación fiduciaria permanente» (STC 62/2025, FJ 10.c).

A la luz de lo anteriormente expuesto, y de acuerdo con el criterio hermenéutico empleado en la sentencia, la conclusión del Tribunal no podía ser otra más que declarar que las expresiones objeto de controversia han de ser interpretadas «con el alcance y significado de que comprenden tanto los proyectos de ley como las proposiciones de ley». Esta interpretación sistemática sitúa, pues, al art. 90 CE en el ámbito de los preceptos constitucionales que presentan o pueden presentar un «sentido ambiguo» (FJ 10.b).

3. EL VOTO PARTICULAR: UNA INTERPRETACIÓN ALTERNATIVA ANTE UNA LAGUNA CONSTITUCIONAL

La sentencia presenta un voto particular formulado por los magistrados Enrique Arnaldo Alcubilla y José María Macías Castaño y la magistrada Concepción Espejel Jorquera en el que se plantean algunas cuestiones interesantes que merecen ser analizadas.

El principal motivo de discrepancia se plantea en relación con el criterio interpretativo utilizado en la sentencia conforme al cual los términos «proyecto» y «proyectos» del art. 90 CE se refieren tanto a los proyectos de ley, de origen gubernamental, como a las proposiciones de ley, de origen parlamentario, autonómico o popular. A juicio de los magistrados disidentes, dicha interpretación conduce a minusvalorar la posición del Senado en el procedimiento legislativo y, aunque la fórmula del bicameralismo imperfecto priorice al Congreso sobre el Senado en la formación de la voluntad de las cámaras, ello «no es razón para rebajar la relevante posición institucional del Senado, en su papel de segunda lectura, en el procedimiento legislativo bicameral que establece nuestra Constitución». Así, estiman que la interpretación sostenida en la sentencia «es, desde luego razonable, aunque no la única que es constitucionalmente posible», por ello, plantean una interpretación alternativa, defendida por el Senado en la exposición de motivos de la reforma y en sus alegaciones.

De este modo, se alinean con la línea argumental trazada por la representante del Senado referida al «silencio de la Constitución», conforme a la cual los términos «proyecto» y «proyectos» del art. 90.3 CE solo se refieren a proyectos de ley, por lo que respecto a la declaración de urgencia de las proposiciones de ley existe una laguna constitucional que puede ser colmada por los reglamentos de las cámaras. A tal efecto, los magistrados invocan la remisión que el art. 89.1 CE hace a estos con el objeto de justificar que las cámaras, en el ejercicio de su autonomía normativa (art. 72.1 CE), cuentan con un amplio margen de configuración para regular «aquellos que no esté inequívocamente establecido por el texto constitucional en un determinado sentido». Así sucede, a su juicio, en el presente asunto, pues consideran que «el texto constitucional no limita el ámbito de decisión del Senado a la hora de regular en su reglamento la tramitación de las proposiciones de ley (art. 89.1 CE), más allá de establecer la prioridad de la tramitación de los proyectos de ley y la preeminencia del Congreso en el procedimiento legislativo».

En definitiva, el voto particular parece abogar por la tesis estricta del término controvertido, aunque no sin ambages, ya que —a mi juicio— no parte de lo que el art. 90.3 sí contiene, sino de un supuesto silencio constitucional

invocado por la letrada y que los magistrados discrepantes consideran una laguna constitucional.

V. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA SENTENCIA

1. VALORACIÓN GENERAL

A la vista de lo expuesto, cabe destacar que la sentencia innova en cuanto que determina el significado y alcance de los términos «proyecto» y «proyectos» del art. 90.3 CE, precisando con ello el ámbito de aplicación del procedimiento de urgencia en el Senado. Otra de las cuestiones que viene a corroborar la decisión de la mayoría es la confirmación del carácter vinculante que tiene la aplicación de esta modalidad procedural en el Senado cuando el Gobierno o el Congreso declaran la urgencia del texto, e independientemente del tipo de iniciativa legislativa de que se trate. Por tanto, el fallo de la sentencia pone fin a la segregación del régimen jurídico que el Senado pretendió implementar para las proposiciones de ley declaradas urgentes. Y aunque la fundamentación y el criterio hermenéutico empleado me parecen acertados, considero que se podría haber incidido más en la normativa que regula el procedimiento de urgencia en el Senado para fortalecer la interpretación sistemática de los términos «proyecto» y «proyectos» del art. 90.3 CE.

Mi discrepancia radica en el tratamiento confuso que, en ocasiones, hace el Tribunal respecto a la naturaleza de la urgencia en el Senado. Por una parte, reitera la doctrina recaída en la STC 234/2000, en la que sostuvo que el art. 90.3 CE contiene una regla de reducción de plazos, mientras que en otros pasajes de la sentencia se refiere expresamente a un procedimiento de urgencia. Ello condiciona parte de la argumentación de la sentencia, en particular, al afirmar que todo el art. 90 CE contiene elementos nucleares del procedimiento legislativo *ordinario*. Aun compartiendo esta afirmación, creo que debería haberse matizado esta idea puntualizando que el último de sus apartados contiene un precepto que da cobertura y perfila los rasgos de un procedimiento legislativo abreviado. Un correcto entendimiento de la configuración constitucional de la urgencia en el Senado conlleva, a mi juicio, reconocer que estamos ante un procedimiento legislativo especial. Y ello hubiera permitido enfocar mejor la relación entre los arts. 89 y 90.3 CE en coherencia con lo sostenido en la STC 97/2002 cuando, al abordar la conexión entre los arts. 66.2 y 90.3 CE, puso el acento en la generalidad del primero y la especialidad del segundo. Por ello, considero que el Tribunal ha perdido nuevamente la ocasión para reconducir una doctrina constitucional que, a mi modo de ver, no es del

todo correcta. Me refiero a la consideración de la tramitación de urgencia como una mera regla de reducción de plazos y no como un auténtico procedimiento legislativo especial, como se desprende del propio Reglamento del Senado²². Proceder en este sentido hubiera dado cierta coherencia a la sentencia que se refiere constantemente a un «procedimiento de urgencia».

Por último, no quisiera terminar esta valoración de la sentencia sin hacer un breve comentario a algo que, a mi juicio, se echa en falta. Me refiero a que el Tribunal, en un ejercicio de autocontención de la atribución que le permite el art. 39.1 LOTC, deja un resquicio de inconstitucionalidad en la redacción del art. 133.1 RS que podría haberse resuelto haciendo uso de dicha facultad.

La interpretación constitucional que sustenta la declaración de inconstitucionalidad del párrafo segundo del art. 133 resulta igualmente aplicable al inciso «de ley» del párrafo primero. En la misma reforma reglamentaria impugnada se incluyó la dicción «de ley» junto al término proyecto; expresión que incurre en la misma causa de inconstitucionalidad apreciada por el Tribunal para declarar la inconstitucionalidad del art. 133.2 RS, ya que ambos preceptos concurrían a segregar el régimen jurídico de la urgencia en función del tipo de iniciativa. Y ello porque la expresión «proyecto *de ley*» del art. 133.1 RS, en sentido estricto y técnico de iniciativa gubernamental, estaría excluyendo la aplicación de la urgencia a otro tipo de iniciativas, contraviniendo con ello la interpretación amplia del término «proyecto» o «proyectos» del art. 90.3 CE sostenida por el Tribunal. Ello, a mi juicio, resulta incongruente con el razonamiento de la sentencia y afecta a la coherencia interna del art. 133 RS. En definitiva, creo que concurrían los requisitos (STC 365/2006, FJ 7) para que el Tribunal hubiera extendido el juicio de constitucionalidad por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC)²³ al inciso «de ley» del párrafo primero del

²² Sobre los argumentos que permiten avalar la consideración de la urgencia como procedimiento legislativo especial, estos serían los siguientes: a) esta modalidad procedural cuenta con cobertura constitucional en los arts. 90.3 y 86.3 CE; b) la regla general de reducción de plazos, que puede acordar la Mesa para un trámite específico del *iter legis* (art. 135.6 RS), no es equiparable a la activación del procedimiento de urgencia que lleva anudada una reducción de plazos aplicable a todos los trámites del *iter legis* restantes hasta la finalización de la tramitación (arts. 133-135 RS); c) el RS regula expresamente esta modalidad junto con el resto de «procedimientos legislativos especiales», y d) el art. 86.3 CE no solo prevé explícitamente un procedimiento legislativo de urgencia, sino que, además, lo configura como una variante específica cuya aplicación resulta de obligada observancia (Gómez Lugo, 2008b; 2024).

²³ Sobre el instituto de la inconstitucionalidad o nulidad conexa o consecuencial *ex art.* 39.1 LOTC, puede consultarse Ortega Santiago (2024: 249 y ss.).

art. 133, pese a que, habiendo sido impugnado, no fue fijado en el objeto del recurso, ya que la fundamentación de los recurrentes versó solo sobre el párrafo segundo —según señala la sentencia—.

No obstante, con posterioridad a la sentencia, será el legislador parlamentario el que resolverá esta incongruencia del art. 133 RS al reformar nuevamente este precepto para preservar la coherencia de la legalidad parlamentaria eliminando el inciso «de ley» del párrafo primero, pero incorporando otras novedades que se expondrán posteriormente.

2. FUNDAMENTO DE LA ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL PARA DECLARAR LA URGENCIA

Una cuestión de interés que plantea la sentencia es la relativa al fundamento de la atribución concurrente que corresponde, en virtud de lo dispuesto en el art. 90.3 CE, al Gobierno y al Congreso para declarar la urgencia.

Comenzando por la atribución constitucional al Gobierno para declarar la urgencia, la doctrina constitucional ha vinculado la facultad gubernamental al ejercicio de la función de dirección política del Ejecutivo, al reconocer que se trata de un mecanismo que le permite «acelerar o abreviar en determinadas circunstancias la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley para el desarrollo de su función de dirección política (art. 97 CE)» (STC 234/2000, FJ 12)²⁴. Sobre esta cuestión, la letrada del Senado había alegado que el fin de esta atribución gubernamental es «otorgar al Gobierno el poder de decidir el tipo de tramitación, ordinaria o urgente, de las iniciativas legislativas que él mismo presenta». Por ello, rechaza que el Congreso y el Gobierno sean competentes para declarar la urgencia de las proposiciones debido a, «en el primer caso, el respeto recíproco a la autonomía de cada Cámara; en el segundo, el tipo de iniciativa de que se trata, la proposición de ley, una iniciativa que no procede del Gobierno y respecto de la que, en consecuencia, no tiene más poder de disposición que el ejercicio de la facultad de veto presupuestario». Obviamente, para sustentar lo primero, la letrada parte de una premisa equivocada, cual es considerar que las proposiciones de ley están excluidas del término «proyecto» del art. 90.3; una premisa que omite que se trata de una opción constituyente,

²⁴ El Tribunal declaró que el «reconocimiento constitucional en favor del Gobierno de este medio de agilización del *iter legis* expresa, en suma, la opción del constituyente por un determinado entendimiento en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno a través de un mecanismo que permite a éste actuar sobre el procedimiento legislativo influyendo en su desarrollo cronológico» (STC 234/2000, FJ 10).

como confirma acertadamente la sentencia. En cuanto a lo segundo, no comparto que la capacidad del Gobierno sobre la tramitación de las proposiciones de ley se limite al ejercicio de la atribución que le confiere el art. 134.6 CE. En nuestro sistema parlamentario el Ejecutivo no solo impulsa el *iter legis* a través de la manifestación de su disconformidad gubernamental o la presentación de proyectos de ley, sino que también, como señala Biglino Campos, «está presente en su tramitación mediante facultades tales como la declaración de urgencia»²⁵.

Al respecto, el voto particular critica que la sentencia no contenga una mención a las razones por las que el Gobierno «puede incidir tan intensamente en el procedimiento legislativo como para obligar al Senado, con su declaración de urgencia, a tramitar apresuradamente una iniciativa legislativa que le es ajena». Sobre este extremo, hay que reconocer que la sentencia no se extiende demasiado en esta cuestión, pero sí dice algo que merece ser subrayado: vincula esta atribución constitucional al modelo de bicameralismo imperfecto y a la forma de gobierno parlamentaria (FJ 10.c); conclusión que, aunque comparto, hubiera requerido algo más de desarrollo, especialmente, sobre esto último. A mi juicio, el fundamento que justifica esta atribución gubernamental para declarar la urgencia de las proposiciones de ley es el mismo que precisó la STC 234/2000 en relación con los proyectos de ley declarados urgentes por el Ejecutivo, esto es, la función de dirección política²⁶. En ambos casos estamos ante una técnica de agilización procedural a disposición del Gobierno y de la mayoría parlamentaria que lo sostiene, que está vinculada a las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo; una técnica que expresa la opción del constituyente por un determinado entendimiento en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno. En el ejercicio de su función directiva y de impulso de la actividad del Estado, el Gobierno puede incidir en la tramitación legislativa del Parlamento a través de los instrumentos previstos en la Constitución, y ello independientemente de la autoría de la iniciativa legislativa de que se trate. No puede desconocerse que estamos ante una técnica de agilización procedural que permite al Gobierno influir «en su desarrollo cronológico cuando, en su criterio, concurren las circunstancias que así lo aconsejen» (STC 234/2000,

²⁵ Véase Biglino Campos (2003-2004: 456). En esta línea, también, Gómez Lugo (2024).

²⁶ García-Escudero Márquez considera que este reconocimiento constitucional de la posición del Gobierno «es plenamente coherente con el principio de cooperación legislativa, propio de un régimen parlamentario, en el que la autonomía de las Cámaras no obsta a que se dote al Gobierno de los medios necesarios para el desarrollo de su función de dirección política» (2006: 508, nota 938).

FJ 12), por lo que desde esta óptica puede considerarse como un mecanismo «de claro diseño racionalizado» (Garrorena, 1980: 115).

En cuanto a la facultad congresual para declarar la urgencia de las proposiciones de ley, en el voto particular se reprocha que la sentencia no explica por qué «el Senado es obligado a esa tramitación acelerada no por el Congreso de los Diputados, sino, más exactamente, por la mesa del Congreso, que es la que declara la urgencia». Sobre ello, creo que lo sostenido por los magistrados merece ser matizado. Efectivamente, en virtud de lo dispuesto por la legalidad parlamentaria, en el Congreso corresponde a la Mesa de la Cámara acordar la tramitación por el procedimiento de urgencia, si bien, y esto conviene subrayarlo, a diferencia del Senado, no puede adoptar esa decisión de oficio, sino a propuesta de los sujetos delimitados en el art. 93.1 RCD²⁷.

En todo caso, el fundamento de la atribución constitucional a favor del Congreso para declarar la urgencia radica, como apunta la STC 63/2025, y en esto coincido plenamente, en un determinado entendimiento de nuestro modelo bicameral desequilibrado por el que optó el constituyente en relación con la función legislativa y que otorga un mayor protagonismo al Congreso en detrimento de una Cámara Alta debilitada. De este modo, la aplicación automática de este procedimiento que lleva anudada la declaración congresual de urgencia constituye una manifestación más del bicameralismo imperfecto. Por tanto, aquí es donde reside el motivo de esta imposición del Congreso frente al Senado (Gómez Lugo, 2024: 197).

3. SOBRE EL SILENCIO DE LA CONSTITUCIÓN Y LOS LÍMITES A LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

Como se ha señalado, la piedra basilar de los argumentos del Senado y las razones expuestas por los magistrados discrepantes giran en torno al «silencio de la Constitución» respecto a la declaración de urgencia de las proposiciones de ley en el Senado, por lo que esto requiere de unas reflexiones de mayor calado que no han sido tenidas en cuenta en la sentencia.

- A) La explicación ofrecida en el voto particular, siguiendo las alegaciones de la letrada del Senado, no me parece convincente. No comarto que

²⁷ Tras la reforma del Reglamento del Congreso (*BOE* de 31 de julio de 2025), el art. 93.1 RCD establece: «A petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los *miembros de la Cámara*, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se trámite por procedimiento de urgencia». Las cursivas son mías.

en el presente asunto pueda apreciarse que la Constitución contenga una laguna constitucional respecto a la declaración de urgencia de las proposiciones de ley.

A mi modo de ver, este razonamiento recurre a la técnica interpretativa de la disociación para justificar la existencia de una laguna en la Constitución²⁸; y en todo caso no se trataría de una laguna normativa (entendida como ausencia de regulación de un supuesto concreto), como parece desprenderse del razonamiento explicitado en el voto particular, sino de una laguna axiológica en el sentido señalado por Guastini, esto es, aquella que presupone una determinada interpretación, normalmente restrictiva, en virtud de la cual se reduce el alcance de la norma (2008: 150-151). En efecto, los magistrados disidentes aducen que el art. 90.3 CE no precisa la regulación aplicable para la declaración de urgencia de las proposiciones de ley. Esta aseveración, a su vez, se sustenta en una interpretación restrictiva del término «proyecto» referido exclusivamente a proyecto de ley, lo que permite introducir una excepción a otras interpretaciones (igualmente alternativas a la que plantea el voto particular) y excluir las proposiciones de ley. Y es precisamente este entendimiento restrictivo del término «proyecto» art. 90.3 CE lo que permite a los magistrados discrepantes identificar la existencia de una laguna constitucional, ya que dicha categoría excluye las proposiciones de ley.

A partir de aquí, y para colmar dicha laguna, traen a colación dos preceptos constitucionales, los arts. 89 y 72.1 CE, cuya aplicación conjunta permite justificar la constitucionalidad de la reforma reglamentaria cuestionada. Ahora bien, la invocación del art. 89 CE creo que no termina de encajar en el presente asunto. A mi juicio, de este precepto no cabe deducir que el constituyente haya efectuado remisión alguna al reglamento parlamentario para la concreción de un procedimiento especial, como el de urgencia, ya que dicho precepto se refiere al *iter legis* ordinario. En todo caso, no cabe admitir dicha remisión al margen de la previsión contenida en el art. 90.3, que es la disposición que da cobertura constitucional al procedimiento de urgencia en el Senado. Y como acertadamente señala la STC 63/2025, «a la remisión contenida en el art. 89.1 CE no puede conferírsele el

²⁸ El argumento de la disociación es una técnica interpretativa idónea para crear lagunas que consiste en introducir una excepción implícita o distinción no prevista por la autoridad normativa. Para una mayor explicación sobre este vínculo entre la técnica de la disociación y la interpretación restrictiva, consultese Guastini (2008: 150-151).

alcance de una afectación a la decisión del constituyente en un aspecto tan esencial, cual es el de la participación de las Cámaras en el ejercicio de la función legislativa» (FJ 10.a). Por tanto, esta conexión —forzada, a mi modo de ver— entre el art. 89 CE en relación con el 90.3 CE no resulta admisible, por lo que el Reglamento del Senado no puede alterar el diseño del procedimiento legislativo ni la posición de las cámaras plasmada por decisión constituyente.

La cuestión suscitada radica en cómo debe interpretarse la locución «proyecto» a propósito de la disposición constitucional que da cobertura al procedimiento legislativo especial de urgencia en el Senado; disposición que regula expresamente varios elementos que tipifican a esta modalidad procedimental. En concreto, determina los órganos legitimados para declarar la urgencia (un elemento, este último, que actúa como presupuesto del procedimiento), los efectos que lleva anudados la declaración de urgencia (reducción temporal de la tramitación) y el tipo de iniciativa a propósito del cual se declara la urgencia (cuestión distinta es que lo haga en sentido genérico utilizando la locución «proyecto»). Sin embargo, el art. 89 CE es una de las normas constitucionales que disciplinan las líneas básicas del procedimiento legislativo ordinario; y estas son de aplicación supletoria para los procedimientos legislativos especiales en aquello no previsto por las normas que los disciplinan, pero no para lo que sí precisa la norma constitucional del 90.3 CE. Por ello, no puedo compartir esta forma de razonamiento del voto particular, en el que se aborda como una laguna lo que es un criterio interpretativo de la constitucionalidad de la norma controlada.

A este respecto, Díez-Picazo sostiene que es «usual constatar que algunas normas de los reglamentos parlamentarios reproducen o desarrollan preceptos constitucionales y otras, en cambio, establecen regulaciones sobre las que la Constitución guarda silencio o, al menos, no impone condicionamientos» (2022: 98).

Pues bien, a mi juicio, en el presente asunto no estamos ante una laguna constitucional, sino ante un problema de interpretación en relación con la categorización del supuesto de hecho que prevé el art. 90.3 CE. Un problema que puede solventarse —como hace la sentencia— a través de una interpretación sistemática del término «proyecto» o «proyectos» que permite determinar alcance de dichas locuciones.

De este modo, considero que debe partirse de lo que sí contiene el art. 90.3 CE. Y es que dicho precepto contiene una determinación

constitucional sobre la tramitación legislativa de los «proyectos» declarados urgentes por el Gobierno o el Congreso; como he precisado antes, el texto constitucional fija varios elementos del procedimiento de urgencia aplicable al Senado. Cuestión diferente es que el constituyente optara por decantarse —en esta ocasión— por un término genérico, y no técnico-jurídico, como hace en otras (arts. 88 y 89 CE), de los términos «proyecto» y «proyectos de ley», lo que permite incluir cualquier tipo de iniciativa legislativa. A mi modo de ver, este término no es vago ni indeterminado, es simplemente «genérico». A este respecto, conviene recordar que existen otros preceptos en los que el constituyente hace también un uso genérico de este mismo término «proyecto», como sucede en el art. 81, o de expresiones similares, como la de «propuesta», en el art. 167; y no por ello las iniciativas de origen parlamentario son excluidas del ámbito de aplicación de estos preceptos. A mayor abundamiento, cabe recordar que el Consejo de Estado se pronunció en este mismo sentido genérico en relación con la expresión «proyectos de reforma constitucional» del art. 167 CE en su *Informe sobre las modificaciones de la Constitución española* de 2006 al sostener que «el término “proyecto” debe entenderse en su sentido más amplio, como denominación genérica comúnmente utilizada para designar los textos en los que se concretan las iniciativas normativas, con independencia de que, desde el punto de vista técnico, se trate de proyectos en sentido estricto o de proposiciones»²⁹. Y precisamente porque el art. 90.3 CE contiene una determinación constitucional sobre las cuestiones reguladas en este, el Senado no queda legitimado para desarrollar el alcance de dicha locución controvertida en el ejercicio de su autonomía reglamentaria.

Por todo lo expuesto no comparto que exista una laguna constitucional en el art. 90.3 CE, sino un problema interpretativo que, con buen criterio, resuelve la STC 63/2025 a partir de una interpretación sistemática de la Constitución. Y es que no puede desconocerse que «los preceptos constitucionales no pueden ser interpretados aisladamente y desde sí mismos, sino siempre en relación con otros preceptos y con la unidad de la propia Constitución en la que están articulados» (ATC, 60/1981, de 17 de junio, FJ 2).

- B) Por último, otra de las cuestiones que se desprende de la sentencia es la relativa a los límites de la autonomía reglamentaria de las cámaras

²⁹ Véase Rubio Llorente y Álvarez Junco (2006: 243-244). En esta misma línea se había manifestado también Pérez Royo (1987: 161).

para desarrollar las normas que rigen su funcionamiento interno, en general, y las que configuran el procedimiento de urgencia, en particular; una cuestión que también fue planteada en las alegaciones de la letrada del Senado y el voto particular.

Teniendo en cuenta el diferente modo en que la Constitución ha disciplinado la urgencia en cada cámara, el margen de disponibilidad para configurar el procedimiento de urgencia varía de una a otra³⁰. Así, el Congreso gozará de un mayor margen de disponibilidad para regular estas cuestiones en su reglamento interno, mientras que la capacidad del Senado se verá condicionada por el art. 90.3 CE y la interpretación que, de este, sostiene la STC 63/2025.

A este respecto, en relación con el Gobierno, el Reglamento del Congreso ha configurado su intervención en el procedimiento de urgencia, no como un presupuesto de hecho, sino como una mera solicitud o propuesta. Así se desprende del art. 93.1 RCD cuando establece que la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia a propuesta, entre otros, del Ejecutivo. Sin embargo, en el Senado, el Gobierno no «solicita» nada, sino que «declara» la urgencia en relación con una iniciativa legislativa en el ejercicio de la atribución constitucional que le confiere el art. 90.3. Y esto me parece importante subrayarlo por lo que expondré después en relación con la reforma del Reglamento del Senado aprobada en 2025 tras la STC 63/2025. Así las cosas, la Constitución opera como un límite a la interpretación que, de la Constitución, pueda hacer el Senado en el ejercicio de su autonomía reglamentaria para justificar el alcance de la reforma reglamentaria. Un límite a la libertad de configuración de la legalidad parlamentaria que para la Cámara Alta es más estricto que el que se aplica para el Congreso por voluntad del constituyente; y que constituye, nuevamente, una manifestación más del «notorio bicameralismo imperfecto» por el que aquel se decantó.

En el asunto recaído en la STC 63/2025, el legislador reglamentario omitió este límite que impone la Constitución en su art. 90.3 CE, olvidando que las normas constitucionales aplicables a las cámaras son «indisponibles» para el Parlamento (Aragón, 1996: 40).

³⁰ En relación con los principios básicos de organización y funcionamiento de los Parlamentos regulados por la Constitución, se ha afirmado que «cuanto más parco sea el texto constitucional en el tratamiento de dichos principios básicos, con mayor detalle y amplitud podrán ser regulados y desarrollados en el propio reglamento de la Cámara, por más que éste encuentre —como se ha quedado dicho— su marco y justificación en la propia Constitución» (Cano Bueso, 1984: 88).

Sin embargo, como expondré seguidamente, se observa que las dos últimas reformas del reglamento interno de la Cámara Alta tienen en común la pretensión de reforzar la posición institucional del Senado frente al actual tandem Congreso-Gobierno. Lo preocupante es que lo han hecho, al menos la aprobada en 2023, sobre pasando los límites que la Constitución impone a las cámaras en el ejercicio de su autonomía reglamentaria.

VI. UN CONFLICTO QUE NO CESA, LA REFORMA DE 2025

Tras la STC 63/2025 se ha podido constatar que la declaración de inconstitucionalidad del párrafo adicionado al art. 133.2 RS con motivo de la reforma de 2023 no ha sido suficiente para poner fin al enfrentamiento institucional que el Senado viene manteniendo frente al tandem Congreso-Gobierno a propósito de la aplicación del procedimiento de urgencia.

Efectivamente, el 18 de junio de 2025 el Pleno del Senado aprobó una reforma de su Reglamento interno en la que, entre otros, modificó de nuevo el art. 133 RS³¹. En la nueva redacción del precepto la Cámara ha resuelto el fleco que quedó pendiente en la sentencia al mantener la dicción «de ley» del art. 133.1 RS; sin embargo, y esto es lo relevante, ha vuelto a modificar el régimen jurídico del procedimiento de urgencia con el mismo objetivo que en la anterior reforma, esto es, con la pretensión de fortalecer la posición institucional del Senado y, más concretamente, las facultades de la Mesa de la Cámara en la tramitación del procedimiento de urgencia. El precepto, al que se ha adicionado un nuevo párrafo, ha quedado redactado del siguiente modo:

En los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, el Senado dispone de un plazo de veinte días naturales para ejercitar sus facultades de orden legislativo.

La Mesa de la Cámara podrá solicitar, en su caso, los antecedentes necesarios para apreciar que concurren las razones que conducen a la aplicación del procedimiento de urgencia.

Asimismo, la Mesa del Senado, de oficio o a propuesta de un Grupo parlamentario o de veinticinco Senadores, podrá decidir la aplicación del procedimiento de urgencia.

³¹ Dicha reforma, en la que se modifican los arts. 133, 160 a 166, 168 y 169 RS, trae causa de un desglose de otra propuesta de reforma del Reglamento del Senado por la que se modifican diversos artículos. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, núm. 278, de 20 de junio de 2025. Disponible en: <https://goo.su/Mg6gnU2>.

En esta ocasión, la normativa vuelve a su redacción primigenia aprobada en 1982, esto es, sin segregar el régimen jurídico según el tipo de iniciativa. Ahora bien, incorpora una novedad importante consistente en atribuir a la Mesa del Senado la facultad de solicitar *los antecedentes necesarios para apreciar que concurren las razones que conducen a la aplicación del procedimiento de urgencia*. Como consecuencia de ello, nos encontramos con que el Reglamento interno requiere un requisito no previsto en el art. 90.3. CE: los «antecedentes necesarios», y son varias las dudas que pueden plantearse acerca de la nueva normativa. Pues bien, esta reforma tan apresurada del art. 133 RS obliga a hacer algunas consideraciones, aunque sean sucintas, sobre su alcance.

En principio, este nuevo requisito recuerda, lógicamente, al requerido por el art. 88 CE en relación con los proyectos de ley, con la diferencia de que en este caso los «antecedentes necesarios» se solicitan no para iniciar la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa gubernamental, sino para que la Mesa del Senado valore la concurrencia de las razones que conducen a la aplicación del procedimiento de urgencia.

Por otro lado, como se señaló, en el marco del art. 90.3 CE la declaración de urgencia actúa como presupuesto para la activación de esta modalidad procedural en el Senado y tiene naturaleza política, esto es, se trata de una decisión que solo puede adoptarse conforme a criterios de mera oportunidad política, por lo que cabría cuestionar la idoneidad del órgano rector para valorar la concurrencia de este presupuesto³² y cuáles serían los criterios conforme a los cuales ejercerá esta nueva facultad.

En todo caso, puesto que no se indica nada sobre el momento de la tramitación en el que la Mesa puede hacer uso de esta nueva facultad, cabe plantear si se refiere solo a aquellos casos en que la urgencia es declarada *ab initio* por el Gobierno o también cuando este la declara sobrevenidamente estando el texto en el Senado. Del tenor de la norma cabe entender que sería al inicio de la tramitación en el Senado, esto es, una vez recibido el texto aprobado por el Congreso y en el trámite de decisión sobre la tramitación que corresponde a la Mesa senatorial, si bien no sería extraño que se optara por ejercer dicha facultad también sobrevenidamente.

Pero, sobre todo, la mayor duda que suscita este precepto, y esto conviene subrayarlo, es la relativa al supuesto de hecho en que puede aplicarse. Teniendo en cuenta la interpretación amplia del término «proyecto» del art. 90.3 sosteneda en la STC 63/2025, cabe entender que esta nueva facultad no debería

³² En este sentido, se ha señalado que «[l]as Mesas son también poderes públicos sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y han de dejar de lado los criterios de oportunidad política» (Arnaldo Alcubilla, 2024).

aplicarse a las iniciativas legislativas declaradas urgentes por el Gobierno o el Congreso en el uso de la atribución constitucional *ex art. 90.3*. Y ello porque dicho precepto configura un procedimiento de aplicación automática en el Senado cuando concurre el presupuesto habilitante de la urgencia. De ahí que su aplicación sea de observancia obligada, y no supeditada a la conformidad del órgano rector. Lo contrario supondría subordinar la Constitución a la voluntad de la Mesa senatorial vulnerando el art. 90.3 CE. En todo caso, igualmente debe quedar excluido, y por la misma razón, el supuesto específico de los proyectos de ley procedentes de decretos leyes convalidados en aplicación del procedimiento de urgencia previsto por el art. 86.3 CE³³. Al igual que en el art. 90.3 CE, es la Constitución la que mandata esta forma de tramitación urgente.

En consecuencia, considero que el alcance de esta nueva atribución debería limitarse a aquellos supuestos en los que la urgencia sea declarada por la Mesa del Senado a propuesta «un Grupo parlamentario o de veinticinco Senadores» (párrafo tercero del art. 133 RS), lo que implica que el Senado debe haber recibido el texto aprobado por el Congreso, excluyéndose la posibilidad de que la Mesa senatorial requiera los antecedentes de la urgencia con carácter previo a ese momento.

Sin embargo, no es esto lo que se observa en la aplicación práctica del precepto desde que entró en vigor. Así, con motivo de la tramitación del proyecto de ley por el que se crea la Agencial Estatal de Salud Pública y se modifica la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública³⁴, el 24 de junio de 2025 la Mesa del Senado, al amparo de la nueva redacción del art. 133 RS y antes de que el texto aprobado por el Congreso entrara en el Senado (3 de julio), solicitó al Gobierno «los antecedentes necesarios para apreciar la concurrencia de las razones que conducen a la aplicación del procedimiento de urgencia»³⁵. El mencionado proyecto de ley había sido declarado

³³ A ello cabría añadir que en este caso una norma en vigor actúa técnicamente como acto de iniciativa activando automáticamente el *iter* de urgencia y sin necesidad de someterse a los trámites exigidos para la elaboración de anteproyectos de ley (Gómez Lugo, 2022: 176-177). En este sentido, la STC 10/2024, de 18 de enero, ha confirmado que «[n]i la Constitución ni el Reglamento del Congreso de los Diputados establecen que, al pasar a tramitarse como proyecto de ley, el real decreto-ley se convierta o transforme en un proyecto de ley, quedando por ello sujeto a los requisitos de estos» (FJ 4).

³⁴ 121/000054, Proyecto de Ley por el que se crea la Agencia Estatal de Salud Pública y se modifica la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Aprobada como Ley 7/2025, de 28 de julio, y publicada en el *BOE*, núm. 181, de 29 de julio de 2025.

³⁵ Reunión de la Mesa del Senado, 24 de junio de 2025, número 100. XV legislatura.

urgente por el Congreso, a propuesta del Gobierno (art. 93.1 RCD). A mi juicio, y al margen de las dudas de constitucionalidad que suscita la aplicación del nuevo precepto reglamentario a la tramitación de los textos declarados urgentes por el Gobierno o el Congreso, esta forma de proceder de la Mesa de la Senado no es correcta. Y tampoco comparto que el Gobierno accediera a dicho requerimiento³⁶, por lo que explicaré seguidamente.

A este respecto debe tenerse en cuenta lo expuesto anteriormente sobre el diferente modo en que la Constitución regula la urgencia en cada una de las cámaras; de ahí que la facultad gubernamental varíe de una a otra. En el caso del Congreso, el Gobierno puede solicitar la declaración de urgencia, pero no es competente para declararla. Es la Mesa de la Cámara Baja el órgano que declara la urgencia, en su caso, ante la solicitud del Gobierno. Sin embargo, en relación con el Senado, el art. 90.3 CE permite una intervención más intensa del Gobierno en la tramitación legislativa de la Cámara Alta, en la medida en que le habilita a declarar una urgencia que lleva anudada, forzosamente, la reducción de plazos. En otras palabras, mientras que en el Congreso el Gobierno solicita la declaración de urgencia, en el Senado la impone.

Por esta razón me parece incorrecta la actuación de la Mesa del Senado al dirigirse al Gobierno para solicitar los antecedentes de la urgencia del proyecto de ley mencionado, cuando no es el órgano competente para declararla. En este caso, y esto merece subrayarse, la intervención del Ejecutivo en el *iter legis* se limita a solicitar al Congreso, y es su Mesa la que declara la urgencia, no aquel. En consecuencia, carece de sentido que el Senado se dirija contra un órgano que no es el que ha declarado la urgencia. Pero, incluso, me parece aún más controvertida la posibilidad de que la Mesa del Senado pueda

³⁶ En otro orden de consideraciones, y a propósito de este mismo asunto, llama la atención que, para fundamentar su solicitud, la Mesa del Senado se amparase en el art. 27.1 de la Ley 50/1997, del Gobierno, un precepto relativo a la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley. Con ello, a mi modo de ver, se produce una confusión entre la normativa de la declaración de urgencia aplicable al procedimiento administrativo de elaboración de anteproyectos de ley (Ley del Gobierno) y la prevista para el procedimiento parlamentario de urgencia (Constitución y reglamentos parlamentarios). Sobre este extremo, la Mesa está confundiendo «proceso legislativo» y «procedimiento legislativo» cuando se trata de categorías diferentes. Y ello porque los actos tendentes a la elaboración de los anteproyectos de ley «son meros actos de impulso legislativo, externos al *iter* parlamentario, y por ello forman parte del denominado proceso legislativo, pero no del procedimiento legislativo en sentido estricto. Se trata de actos que no se van a regir por las normas de Derecho parlamentario, sino por las reglas de Derecho administrativo» (Gómez Lugo, 2008: 57).

dirigirse al Congreso, al amparo de su nueva atribución, para solicitar los «antecedentes necesarios» de la urgencia; y ello porque dicha actuación senatorial podría afectar a la autonomía de la Cámara Baja, en la medida en que se estaría imponiendo al Congreso una exigencia derivada de la normativa interna del Senado. Pues bien, sobre esta eventualidad, existe ya algún supuesto práctico, me refiero al acuerdo de la Mesa del Senado mediante el que solicita no solo del Gobierno, sino también del Congreso, los antecedentes necesarios para apreciar la concurrencia de las razones conducentes a la aplicación del procedimiento de urgencia del Proyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial y la Ley 50/1981, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal³⁷.

En conclusión, lo que resulta indudable es que esta nueva reforma de 2025 supone una ampliación de la discrecionalidad de la Mesa del Senado al quedar facultada para valorar la concurrencia de las circunstancias que justifican la aplicación del procedimiento de urgencia.

Bibliografía

- Aragón Reyes, M. (1996). Las fuentes del derecho parlamentario. En J. C. da Silva Ochoa (coord.). *Las fuentes del derecho parlamentario* (pp. 25-48). Vitoria: Parlamento Vasco.
- Aranda Álvarez, E. (1996). Tres casos difíciles en la fase del Senado del procedimiento legislativo. *Revista de las Cortes Generales*, 39, 143-170. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1996/39/884>.
- Arnaldo Alcubilla, E. (2024). Las funciones parlamentarias en la última jurisprudencia constitucional. En *Última jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia parlamentaria* (pp. 243-284). Vitoria: Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco.
- Biglino Campos, P. (2003-2004). Veinticinco años de procedimiento legislativo. *Revista de Derecho Político*, 58-59, 449-470. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.58-59.2003.8905>.
- Cano Bueso, J. C. (1984). El principio de autonormatividad de las cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario. *Revista de Estudios Políticos*, 40, 85-100.
- Codes Calatrava, J. M. (2018). El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemática y retos con especial referencia al Senado. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 135-158. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/56>.
- Díez-Picazo, L. M. (2022). Sobre el Reglamento del Congreso de los diputados y sus normas de funcionamiento. *Revista de las Cortes Generales*, 113, 95-120. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113/1686>.

³⁷ Reunión de la Mesa del Senado, 10 de julio de 2025, número 102. XV legislatura.

- García-Escudero Márquez, P. (1998). Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado. En *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El procedimiento legislativo*. Madrid: Congreso.
- García-Escudero Márquez, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.16.2005.6689>.
- García-Escudero Márquez, P. (2019). El bicameralismo hoy, 40 años de Senado español. *Revista General de Derecho Constitucional*, 29.
- Garrorena Morales, A. (1980). *El lugar de la Ley en la Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Gómez Lugo, Y. (2008a). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados
- Gómez Lugo, Y. (2008b). La urgencia del *iter legis*: una técnica procedimental de agilización procedural a disposición del Gobierno. *Revista de Derecho Político*, 71-72. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.71-72.2008.9056>.
- Gómez Lugo, Y. (2022). Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 126, 155-188. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.126.05>.
- Gómez Lugo, Y. (2024). El procedimiento de urgencia en el Senado: de técnica a disposición del Gobierno a arma arrojadiza de la oposición (a propósito de su reforma en el Reglamento del Senado). En M. Aragón Reyes, J. M. Bilbao Ubillos, F. J. Matia Portilla, F. Rey Martínez y J. J. Solozábal Echavarria (coords.). *La Constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino* (pp. 183-200). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gómez Lugo, Y. (2025). Límites procedimentales implícitos a la reforma constitucional. En J. M. Sauca y J. C. Bayón (dirs.). *Reforma constitucional. Problemas filosóficos y jurídicos* (pp. 447-501). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Guastini, R. (2008). Variaciones sobre temas de Carlos Alchourrón y Eugenio Bulygin. Derrotabilidad, lagunas axiológicas e interpretación. *Doxa*, 31, 143-55. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/DOXA2008.31.07>.
- Martínez Vázquez, F. (2003). Algunas claves sobre la participación del Senado en el procedimiento legislativo: a propósito de la STC 97-2002, de 25 de abril, asunto Ses Salines. *Revista de las Cortes Generales*, 58, 108-126. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2003/58/983>.
- Nieto Jiménez, J.C. (2024). *Consecuencias de la fragmentación y la polarización en las Cortes Generales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ortega Santiago, C. (2024). La inconstitucionalidad de las disposiciones legales por conexión o consecuencia. En M. Aragón Reyes, J. M. Bilbao Ubillos, F. J. Matia Portilla, F. Rey Martínez y J. J. Solozábal Echavarria (coords.). *La Constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino* (pp. 249-267). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pérez Royo, J. (1987). *La reforma de la Constitución*. Madrid: Congreso de los Diputados. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.22.1986.8324>.

- Punset, R. (1985). La fase central del procedimiento legislativo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 111-134.
- Rubio Llorente, F. y Álvarez Junco, J. (2006). *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sánchez Muñoz, O. (2017). El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 237-260. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.09>.
- Santaolalla López, F. (1998). Artículo 90: Intervención legislativa en el Senado. En O. Alzaga Villaamil (coord.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (tomo 7) (pp. 385-418). Madrid: EDERSA.
- Solozábal Echavarría, J. J. (2011). Algunas propuestas sobre la mejorable tramitación de las leyes en el Senado. En P. Biglino Campos (dir.). *Garantías del pluralismo territorial* (pp. 121-129). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Torres Muro, I. (2000). ¿Subordinando al Senado? La declaración gubernamental de urgencia, *ex art. 9.03 CE*, ante el Tribunal Constitucional (STC 234/2000). *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 3.