

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7429 *Pleno. Sentencia 63/2025, de 12 de marzo de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 7998-2023. Interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado respecto de la reforma del Reglamento del Senado relativa al procedimiento legislativo de urgencia. Procedimiento legislativo; proyectos y proposiciones de ley: nulidad del precepto que, en el caso de las proposiciones de ley, atribuye a la mesa del Senado la competencia exclusiva para decidir la aplicación del procedimiento de urgencia. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2025:63

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7998-2023, promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado, representados por la procuradora de los tribunales doña Virginia Aragón Segura y asistidos por el letrado don Alberto Cachinero Capitán, contra la reforma del Reglamento del Senado por la que se modifican los artículos 133 y 182, aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión de 14 de noviembre de 2023 («Boletín Oficial de las Cortes Generales», XV Legislatura, sección Senado, núm. 32, de 16 de noviembre de 2023; «Boletín Oficial del Estado», núm. 276, de 18 de noviembre de 2023). Han comparecido y formulado alegaciones, en la representación que legalmente ostentan, el abogado del Estado y la letrada de las Cortes Generales. Ha sido ponente el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el día 19 de diciembre de 2023, doña Virginia Aragón Segura, procuradora de los tribunales, en nombre y representación de más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Reglamento del Senado por la que se modifican los artículos 133 y 182, a la que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta sentencia.

2. Los hechos relevantes del recurso de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La reforma del Reglamento del Senado (RS) recurrida trae causa de la «Propuesta de reforma del Reglamento del Senado por la que se modifica el artículo 133», presentada por el Grupo Parlamentario Popular el 31 de octubre de 2023.

La propuesta de reforma constaba de un único artículo, que modificaba el art. 133 RS, y una disposición final, que preveía la fecha de su entrada en vigor.

b) Durante su tramitación, la Comisión de Reglamento, al elaborar el dictamen de la propuesta, incorporó al texto inicial el contenido de las enmiendas números 7 y 8 del Grupo Parlamentario Popular. Mediante la primera de estas enmiendas se adicionó un nuevo artículo 2, que modificaba el art. 182 RS, y con la segunda se introdujo una disposición transitoria, que preveía la aplicación de la reforma a las iniciativas que se encontrasen en tramitación en el día de su entrada en vigor.

En consecuencia, tras el dictamen de la comisión, la iniciativa cambió su denominación, pasando a ser identificada como «Propuesta de reforma del Reglamento del Senado por la que se modifican los artículos 133 y 182».

c) El Pleno del Senado, en sesión de 14 de noviembre de 2023, aprobó el dictamen de la Comisión del Reglamento de la «Propuesta de reforma del Reglamento del Senado por la que se modifican los artículos 133 y 182» por 147 votos a favor y 116 en contra.

El texto articulado de la reforma del Reglamento del Senado aprobada es del siguiente tenor:

«Artículo 1.

El artículo 133 del Reglamento del Senado quedará redactado en los siguientes términos:

"Artículo 133.

1. En los proyectos de ley 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.

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.

2. En las proposiciones de ley, la mesa del Senado podrá decidir la aplicación del procedimiento de urgencia cuando así lo solicite el Gobierno o el Congreso de los Diputados, o también actuando de oficio o a propuesta de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores."

Artículo 2.

El artículo 182 del Reglamento del Senado quedará redactado en los siguientes términos:

"Artículo 182.

1. El presidente del Gobierno, a petición propia o por acuerdo de la Junta de Portavoces, comparecerá ante el Pleno del Senado para informar sobre un asunto determinado. Estas comparecencias podrán ser solicitadas por dos grupos parlamentarios o por la quinta parte de los miembros de la Cámara.

2. Después de la exposición oral del presidente del Gobierno, podrán intervenir los representantes de cada grupo parlamentario, por tiempo de veinte minutos, empezando por el grupo o los grupos que han solicitado la comparecencia, de mayor a menor. A continuación, intervendrán el resto de grupos de menor a mayor.

3. La Presidencia del Senado, oída la Junta de Portavoces, podrá abrir un segundo turno de réplica, de hasta diez minutos, siguiendo el mismo orden de intervenciones del apartado 2.

4. El resto de miembros del Gobierno, a petición propia o por acuerdo de la Junta de Portavoces, podrán comparecer ante el Pleno. Estas comparecencias deberán cumplir los mismos requisitos del apartado 1.

5. Después de la exposición oral de los miembros del Gobierno en el Pleno, podrán intervenir los representantes de cada grupo parlamentario, por tiempo de diez minutos, en el mismo orden establecido en el apartado 2.

6. Para estas comparecencias, la Presidencia del Senado podrá, asimismo, oída la Junta de Portavoces, abrir un segundo turno de réplica, de cinco minutos, siguiendo el mismo orden de intervenciones del apartado 2.

7. El Gobierno podrá remitir comunicaciones e informes para su debate en el Senado. En este caso, tras la intervención de un miembro del Gobierno se admitirán dos turnos a favor y dos en contra, de diez minutos cada uno, y las intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios que lo deseen, por el mismo tiempo.

8. Como consecuencia del debate de estas comunicaciones, podrán presentarse mociones al amparo de lo dispuesto en este Reglamento. No obstante lo anterior, la mesa, oída la Junta de Portavoces, determinará la sesión y el procedimiento con que se deban debatir y votar estas mociones."

Disposición transitoria. Iniciativas en tramitación.

La presente reforma del Reglamento del Senado será de aplicación a aquellas iniciativas que se encuentren en tramitación en la Cámara el día de la entrada en vigor de la misma.

Disposición final. Entrada en vigor.

La presente reforma del Reglamento del Senado entrará en vigor el día de su publicación en el "Boletín Oficial de las Cortes Generales".»

3. Los demandantes sostienen, en la fundamentación jurídica del recurso de inconstitucionalidad, que la nueva redacción del apartado segundo del artículo 133 RS, que otorga a la mesa del Senado la facultad de «decidir la aplicación del procedimiento de urgencia» en la tramitación de las proposiciones de ley, es claramente inconstitucional por contravenir lo dispuesto en el art. 90.3 CE. Una inconstitucionalidad asentada en el desconocimiento, cuando no en la redefinición interesada, del papel que el constituyente ha atribuido al Senado en el procedimiento legislativo como cámara de segunda lectura, del que el art. 90 CE es su expresión capital y que ha sido objeto de interpretación pacífica por parte de este tribunal (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5).

a) El artículo 90 CE. La identidad de razón entre los proyectos y las proposiciones de ley. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional y jurisprudencia vinculante.

El término «proyectos» del art. 90.3 CE solo puede entenderse, a juicio de los recurrentes, en sentido amplio, referido tanto a los proyectos de ley como a las proposiciones de ley, lo que convierte en inconstitucional el citado art. 133.2 RS, al arrogarse el Senado la capacidad de decidir el procedimiento de tramitación de las proposiciones de ley declaradas urgentes en su paso por el Congreso de los Diputados. En este sentido, se invoca en la demanda la STC 97/2002, de 25 de abril, en la que el tribunal declaró que el art. 90 CE es aplicable «no solo 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» (FJ 4).

Además, para determinar el significado y alcance del término «proyectos» del art. 90.3 CE debe tenerse en cuenta que es frecuente que las normas constitucionales y los reglamentos parlamentarios utilicen el término «proyecto» en sentido amplio, abarcando cualquier tipo de iniciativa legislativa. Así sucede, se alega en la demanda, en el art. 167 CE en relación con el procedimiento ordinario de reforma constitucional, que

se refiere literalmente a «los proyectos de reforma constitucional». El Consejo de Estado manifestó respecto al citado precepto constitucional, en su informe sobre las modificaciones de la Constitución Española de 16 de febrero de 2006, 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 o de proposiciones» (pág. 337). Interpretación, sostienen los recurrentes, que ha de hacerse extensiva a otros preceptos constitucionales. No en vano, el uso de la institución jurídica de la proposición de ley ha sido empleada en el pasado para sustanciar iniciativas de reforma constitucional, como la que se llevó a cabo en el año 2011 en relación con el art. 135 CE, tramitándose además por el procedimiento de urgencia.

En esta misma línea, se invoca la práctica parlamentaria que ha venido entendiendo que cuando el art. 136 RS, que regula el procedimiento alternativo de «semiurgencia» o «de un mes», utiliza el término «proyectos legislativos» no se refiere exclusivamente a las iniciativas de origen gubernamental, sino a cualquier tipo de iniciativa legislativa. Así se ha interpretado también hasta la fecha el sentido de esta expresión en el art. 133 RS, que ahora se ha reformado con la sola finalidad de «frenar» u «obstaculizar» proposiciones de ley tramitadas por el procedimiento de urgencia en el Congreso de los Diputados. La redacción e interpretación de este último precepto han permanecido incólume desde la aprobación del Reglamento del Senado en fecha 3 de mayo de 1994.

b) La reforma del art. 133.2 RS quiebra el papel constitucional del Senado en el procedimiento legislativo.

El Congreso de los Diputados ostenta en la función legislativa un claro protagonismo frente al Senado, que ocupa una posición de Cámara de segunda lectura. Esta diferencia entre las posiciones de ambas Cámaras en el ejercicio de aquella función se ha denominado «notorio bicameralismo imperfecto» (STC 155/2005, de 9 de junio, FJ 9), modelo que deriva del art. 90 CE y al que es contrario el art. 133.2 RS. Desde esta perspectiva, el Senado no está en condiciones de ser el contrapeso del Congreso de los Diputados y no lo está porque, como señala la doctrina de manera unánime, el carácter descompensado de nuestro bicameralismo es una opción consciente del constituyente. Por supuesto, tampoco es competencia del Senado el moderar o ralentizar las decisiones del Congreso de los Diputados en lo que a la tramitación de urgencia de las iniciativas legislativas se refiere, por la limitación de las funciones y el plazo que tiene asignado para su ejercicio.

En nuestro sistema, la actuación del Senado en el procedimiento legislativo está limitada, respecto al Congreso de los Diputados, temporal y materialmente: temporalmente, porque el Senado tiene un plazo máximo –dos meses– para realizar toda tramitación (arts. 90.2 y 3 CE y 106 RS) y materialmente, porque el Senado tan solo puede aprobar la propuesta del Congreso de los Diputados, oponer un veto o introducir enmiendas (arts. 90.2 CE y 106.1 RS).

Este tribunal ha llegado a afirmar que «las dos Cámaras no están situadas en una misma posición», y que «no actúan ni en el mismo momento ni son exactamente las mismas sus facultades formales dentro del proceso de adopción de la ley», puesto que «la intención del constituyente es que la aprobación de los textos legislativos se produzca siempre, en primer lugar, en el Congreso», configurando el Senado como una «Cámara de segunda lectura» (STC 119/2011, de 5 de julio, FFJJ 6 y 7). Asimismo, ha dejado sentado que con la «expresión auténtica de la voluntad soberana del pueblo español, [la misma] ha consagrado un sistema parlamentario en el que en la formación de voluntad de sus Cámaras se prioriza el Congreso sobre el Senado» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5).

En este sentido, la facultad atribuida al Congreso de los Diputados para declarar la urgencia de proyectos o proposiciones de ley es resultado de un determinado entendimiento de las relaciones entre las dos Cámaras por parte del texto constitucional,

que no está sometida a límites que puedan ampararse en la autonomía parlamentaria del Senado. Por ello, las iniciativas declaradas urgentes en el Congreso de los Diputados (incluidas las proposiciones de ley) conllevan la aplicación automática del procedimiento de urgencia, lo que se desprende, como tiene declarado este tribunal, del art. 90 CE (STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 4). En definitiva, los efectos que la declaración de urgencia de las iniciativas legislativas provoca en orden a su tramitación en el Senado se generan por expresa previsión constitucional con independencia de cuál sea el órgano que la declara, esto es, el Gobierno o el Congreso de los Diputados, a los que confiere tal facultad el art. 90.3 CE y sea cual sea la naturaleza del instrumento jurídico empleado para canalizar la iniciativa legislativa. Por estas razones no puede realizarse una interpretación aislada del art. 90.3 CE, ya que resulta contraria al espíritu del precepto y vendría a distorsionar nuestro modelo de procedimiento legislativo de urgencia como una técnica de agilización procedimental que cuenta con cobertura constitucional (arts. 86.3 y 90.3 CE).

Resulta, por lo tanto, no solo cuestionable, sino inconstitucional la razón que se aduce en la propia exposición de motivos de la reforma del Reglamento del Senado cuando afirma que «el objetivo específico» de esta es ofrecer oportunidades al rigor y la calidad de la función legislativa del Senado y dar a los senadores el tiempo necesario para el análisis y debate de las iniciativas que llegan a la Cámara. Los proponentes de la reforma argumentan que la regulación de la Constitución sobre la intervención del Senado en el procedimiento legislativo (art. 90.2 CE) se circunscribe a los proyectos de ley, dejando la regulación de las proposiciones de ley a lo que decida el Reglamento del Senado en virtud de su autonomía parlamentaria. Tal forma de razonar –en opinión de los recurrentes– abre también la posibilidad de que se pueda contradecir en el futuro el art. 90.2 CE, en el sentido de que pudiera interpretarse que se circunscribe también a los proyectos de ley y no a todo tipo de iniciativa legislativa, de manera que, en lugar de tener derecho a enmendar o vetar, siendo el Congreso de los Diputados el que en última instancia debe levantar o ratificar dichas enmiendas o vetos, el Reglamento del Senado podría decidir que las proposiciones de ley se aprobaran definitivamente en el Senado o que la fórmula de resolución de conflictos entre ambas Cámaras se resolviera a través de una comisión mixta o cualquier otra forma diferente de la establecida en el art. 90.2 CE, pues esta solo se aplicaría a las iniciativas procedentes de los proyectos de ley. Esta es la gravísima consecuencia que tendría la reforma reglamentaria aprobada, lo que podría abrir la puerta a cambiar radicalmente la relación establecida por la Constitución entre las dos Cámaras en el ejercicio de la función legislativa. Este tipo de razonamiento podría llevarnos también a un sistema en el que el Congreso de los Diputados no se viera compelido a enviar las proposiciones de ley al Senado, dado que tanto el art. 90 CE como el art. 120 Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) se refieren exclusivamente a los proyectos de ley.

En definitiva, aceptar la constitucionalidad de la reforma implicaría asumir que la Constitución estableció una regulación parcial del procedimiento legislativo, dejando un incomprensible vacío sobre cómo regular la tramitación de una parte sustantiva de las leyes, las que se origina en proposiciones de ley. La tramitación de esta modalidad de iniciativa legislativa se entendería ajena a lo que establece la Constitución, dejando en manos de los reglamentos parlamentarios su regulación.

Así pues, la reforma es radicalmente inconstitucional, en definitiva, porque (i) el propio Tribunal Constitucional ha zanjado el debate nominal sobre si el art. 90 CE se refiere solo a los proyectos de ley o si abarca también las proposiciones de ley (SSTC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13, y 97/2002, de 25 de abril, FJ 4); (ii) es muy habitual que tanto la Constitución como los Reglamentos parlamentarios regulen aspectos relacionados con todas las iniciativas legislativas refiriéndose en exclusiva a los proyectos de ley. Término este que tiene dos acepciones: una estricta, que comprende exclusivamente el proyecto de ley emanado del Gobierno; y otra amplia, que se extiende a cualquier tipo de iniciativa legislativa (en este sentido, arts. 167 y 81.2 CE; 113 y ss., 117 y ss. y 120 a 123 RCD); (iii) una interpretación sistemática de la Constitución lleva a

concluir que el art. 90 CE regula la intervención del Senado en el procedimiento legislativo respecto a cualquier tipo de iniciativa, interpretación que ningún operador jurídico ha cuestionado durante los cuarenta y cinco años de democracia.

c) Subordinación del Reglamento del Senado a la Constitución.

Lo que convierte en palmariamente inconstitucional la reforma del art. 133 RS es que se pretende otorgar al Senado la facultad de decidir el procedimiento de tramitación de las proposiciones de ley ya declaradas urgentes por el Congreso de los Diputados, apartándose de esta forma de las previsiones de la Constitución y de la jurisprudencia de este tribunal.

Ciertamente, el art. 72.1 CE recoge, entre otras manifestaciones de la autonomía parlamentaria, la potestad de cada Cámara de dictar sus propios reglamentos sin interferencias de otros órganos o poderes del Estado. Ahora bien, «los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución» (STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3), de modo que, pudiendo admitirse la disponibilidad del Senado sobre los trámites y la cronología del procedimiento legislativo en el seno de la Cámara, el alcance de dicha disponibilidad será el que resulte de los preceptos constitucionales que lo regulan y con las restricciones que se establezcan.

La autonomía reglamentaria del Senado no puede constituir un obstáculo que impida que el constituyente pueda dotar al Gobierno y al Congreso de los Diputados de un mecanismo que les permita acelerar o abreviar en determinadas circunstancias la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley. Así pues, como este tribunal ha puesto de manifiesto en la STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12, a partir de una determinada concepción de la autonomía reglamentaria de la Cámara no puede inferirse un límite al ejercicio por el Congreso de los Diputados de la facultad de declarar urgentes los proyectos de ley o las proposiciones de ley que le confiere el art. 90.3 CE con los efectos que a tal declaración se anudan respecto a su tramitación en el Senado.

d) Vicios de procedimiento. Una propuesta de reforma tramitada con infracción manifiesta del procedimiento reglamentario previsto para su toma en consideración.

Tras relatar minuciosamente la cronología de la tramitación de la reforma del Reglamento del Senado impugnada, los recurrentes denuncian la infracción del art. 71.1 RS, al haber acordado la mesa de la Cámara, en su reunión de 7 de noviembre de 2023, celebrada entre las 12:03 y las 12:54 horas, después de haberla calificado, incluir su toma en consideración en el orden del día de la sesión plenaria del mismo 7 de noviembre, sin que se hubiera publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y sin que se hubiera oído previamente a la Junta de Portavoces, pues ésta se había reunido con anterioridad a la mesa, de forma que no pudo pronunciarse sobre la inclusión de dicha iniciativa en la referida sesión plenaria al no haber sido aún calificada ni publicada.

Asimismo, se quejan de que la toma en consideración de las propuestas alternativas a la propuesta de reforma del reglamento tuviera lugar en la sesión plenaria celebrada el día 8 de noviembre, es decir, dos horas después de que hubieran sido admitidas a trámite y sin haber sido objeto de publicación oficial, lo que supone una manifiesta infracción del art. 108.3 RS.

Estas infracciones procedimentales fueron denunciadas por los portavoces de los grupos parlamentarios en sus intervenciones de las sesiones plenarias del 8 y 14 de noviembre y en la sesión de la Comisión de Reglamento del 13 de noviembre, así como en las solicitudes de reconsideración presentadas contra los acuerdos de la mesa del Senado, de 7 de noviembre de 2023, por los que, respectivamente, se admitió a trámite la propuesta de reforma del reglamento y se dispuso su inclusión en el orden del día de la sesión plenaria celebrada en la misma fecha para su toma en consideración.

En suma, la tramitación de la propuesta de reforma del Reglamento no ha respetado el procedimiento reglamentario, con infracción de los principios de seguridad jurídica,

igualdad y legalidad (arts. 9.3 y 103.1 CE), por lo que se interesa la declaración de inconstitucionalidad de la reforma aprobada en lo que afecta al art. 133 RS.

El escrito de demanda concluye solicitando de este tribunal que dicte sentencia en la que se estime el recurso de inconstitucionalidad y se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la «Reforma del Reglamento del Senado por la que se modifican los artículos 133 y 182», en lo que afecta al art. 133 del Reglamento del Senado.

4. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 16 de enero de 2024, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

5. El presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este tribunal el día 24 de enero de 2024, comunicó el acuerdo de la mesa de que se tuviera por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos de lo dispuesto en el artículo 88.1 LOTC.

6. El presidente del Senado, mediante escrito que tuvo entrada en el registro de este tribunal el día 2 de febrero de 2024, comunicó el acuerdo de la mesa de comparecer en este procedimiento a los efectos de formular alegaciones, con indicación de la letrada de las Cortes Generales a la que se le encomienda la representación y defensa de la Cámara.

7. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 6 de febrero de 2024, el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó, en nombre del Gobierno, en el recurso de inconstitucionalidad y solicitó la prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones.

Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno, de 6 de febrero de 2024, se tuvo por personado al abogado del Estado y se prorrogó en ocho días más el plazo inicialmente conferido para formular alegaciones.

8. La letrada de las Cortes Generales que actúa en representación y defensa del Senado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en este tribunal el día 8 de febrero de 2024, que, a continuación, sucintamente se exponen:

a) Frente al argumento de los demandantes relativo a la supuesta «identidad de razón» entre los proyectos y las proposiciones de ley, entiende que hay numerosas razones que abonan la tesis contraria, esto es, que el término «proyecto de ley» del art. 90.3 CE se refiere específicamente a las iniciativas legislativas procedentes del Gobierno y a ninguna otra. De modo que el silencio de la Constitución respecto a las iniciativas legislativas procedentes de otros sujetos a quienes el art. 87 CE reconoce tal facultad –esto es, respecto de las proposiciones de ley– es 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.

Son numerosos los preceptos constitucionales y reglamentarios en los que los términos «proyecto de ley» y «proposición de ley» figuran netamente diferenciados debido al órgano de quien procede la iniciativa legislativa. Así, por ejemplo, los arts. 87 y 89 CE, que se refieren a las proposiciones de ley como iniciativas de origen parlamentario o popular y remiten a los reglamentos parlamentarios para su regulación; el art. 88 CE, que denomina proyecto de ley a la iniciativa aprobada por el Consejo de Ministros; o los arts. 131 y 134 CE, relativos a proyectos de ley de carácter económico o presupuestario, que solo pueden provenir del Gobierno. Por su parte, los arts. 129 y 135 RS, mencionan los dos tipos de iniciativa; el art. 149 RS, respecto al proyecto de ley de

presupuestos; el art. 151 RS, referente a la remisión al Gobierno de las proposiciones de ley con incidencia presupuestaria; y, en fin, el art. 153 RS, que denomina proposición de ley a la iniciativa de reforma constitucional iniciada en el Senado.

También en la jurisprudencia constitucional el proyecto de ley aparece claramente definido. Así en la STC 234/2000, de 3 de octubre, en relación con la interpretación del art. 90.3 CE, este tribunal declaró que «[e]n suma, la materia objeto de regulación por el artículo 90 no es sino la tramitación en el Senado de los proyectos de ley, conteniendo su apartado tercero una regla de reducción de plazos»; y, más adelante, que del mismo se deducía «una atribución constitucional al Gobierno, cual es la facultad de declarar urgentes los proyectos de ley» (FFJJ 8 y 19). En ninguna línea de la sentencia se menciona a las proposiciones de ley, sino solo y exclusivamente a los proyectos de ley.

b) La representación letrada del Senado sostiene que en la interpretación del art. 90.3 CE se ha de tener en cuenta dos de los criterios interpretativos enunciados en el art. 3 del Código civil, que mal se compaginan con la que los recurrentes efectúan de aquel precepto constitucional.

El primero de ellos, es el relativo al sentido propio de las palabras. Existen dos denominaciones diferentes para dos objetos diferentes, porque un proyecto de ley no es lo mismo que una proposición de ley. Los proyectos de ley son definidos, en una de las acepciones de la Real Academia Española, como «texto elaborado por el Gobierno y sometido al parlamento para su tramitación y aprobación como ley». Este significado literal encaja perfectamente con su significado jurídico, que distingue el proyecto de ley de la proposición de ley en atención al órgano del que cada iniciativa legislativa procede, lo que determina su diferente naturaleza, como también sus distintos requisitos de presentación y tramitación. La propia Constitución contiene estas dos denominaciones y diferencia claramente ambas iniciativas (arts. 88 y 89 CE). Figurando esta distinción entre ambas iniciativas en los citados preceptos, sin embargo, el art. 90.3 CE se refiere únicamente a los proyectos de ley, omitiendo cualquier referencia a las proposiciones de ley. De ahí que el examen de este último precepto no permita afirmar de forma categórica, como hacen los recurrentes, que el término proyecto de ley incluya también a las proposiciones de ley.

El segundo criterio interpretativo del art. 3 del Código Civil que no se tiene en cuenta en la demanda es el de los antecedentes históricos y legislativos de la norma. En este sentido, el propio tenor de los trabajos constituyentes, según se explica en la exposición de motivos de la reforma del art. 133 RS, desmiente la tesis de los recurrentes, porque «aunque en el informe de la ponencia constitucional del 5 de enero de 1978 se empleaba en el primer apartado del artículo la expresión "proyecto o proposición de ley", esta fue después sustituida por la que finalmente se aprobó, esto es, "proyecto de ley ordinaria u orgánica"».

Un resultado análogo se alcanza al intentar la interpretación del art. 90.3 CE, según su espíritu y finalidad. Dicho precepto en palabras de este tribunal contiene «una atribución constitucional al Gobierno, cual es la facultad de declarar urgentes los proyectos de ley, así como sobre los efectos que tiene dicha declaración sobre su tramitación a su paso por el Senado, esto es, la reducción a veinte días naturales del plazo del que la Cámara dispone en tales supuestos para vetar o enmendar el proyecto de ley» (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 10). El fin perseguido es, por tanto, doble: por un lado, otorgar al Gobierno el poder de decidir el tipo de tramitación, ordinaria o urgente, de las iniciativas legislativas que él mismo presenta para su aprobación por las Cortes Generales –y, asimismo, al Congreso, al inicio de la tramitación parlamentaria–; y, por otro, acotar el plazo ordinario de tramitación en el Senado. Pero no se deduce ni del texto constitucional ni de su interpretación jurisprudencial que ese poder de disposición que se reconoce al Gobierno sobre las iniciativas propias, los proyectos de ley, pueda extenderse a las procedentes de instituciones parlamentarias (o de iniciativa popular, en su caso), las proposiciones de ley. Respecto de estas, las capacidades del ejecutivo, un poder ajeno a su autoría, son limitadas, como lo prueba el hecho de que su regulación se encomienda constitucionalmente a los reglamentos de las Cámaras (art. 89 CE) y, con

toda lógica, son las propias Cámaras, a través de sus órganos de gobierno, las que adoptan todas las decisiones atinentes a su tramitación, inclusive la de decidir el tipo de procedimiento. No existe, pues, atendiendo al espíritu y finalidad del art. 90.3 CE, una «identidad de razón» en lo que a la declaración de urgencia de proyectos y proposiciones de ley respecta.

La mesa del Senado está facultada desde la reforma de su Reglamento del año 1982 para declarar la urgencia en la tramitación de todas las iniciativas legislativas, ya se trate de proyectos o de proposiciones de ley, porque es la mesa de la Cámara la que determina, en el trámite de calificación y una vez que el proyecto o proposición ha tenido entrada en el registro del Senado, procedente de la Cámara Baja, cual es el procedimiento, ordinario o urgente, que la iniciativa ha de seguir. Ciertamente, es práctica habitual que se siga el mismo procedimiento de tramitación en ambas Cámaras, y que, si la urgencia viene determinada desde el Congreso, se respete este procedimiento en el Senado. Pero no son raros los casos en los que, habiéndose tramitado una iniciativa en el Congreso por el procedimiento ordinario, se ha declarado la urgencia en el Senado por acuerdo de su mesa; y ello tanto a solicitud de diversos grupos parlamentarios, como del Gobierno (no del Congreso, pues cada Cámara respeta de forma escrupulosa la autonomía de la otra).

En definitiva, por las razones expuestas, la representación letrada del Senado sostiene que no puede entenderse que el término «proyecto de ley» del art. 90.3 CE esté utilizado, como postulan los recurrentes, en un sentido genérico, obligando a la institución parlamentaria a entender aplicable idéntico régimen respecto a la declaración de urgencia de los proyectos y de las proposiciones de ley, cuando estas últimas no están mencionadas en dicho artículo, vetando al Senado, en consecuencia, toda reforma tendente a suplir las omisiones o desarrollar la regulación de aquel precepto, bajo la acusación de estar contraviniendo la Constitución.

c) Respecto al papel del Senado en el procedimiento legislativo, considera comúnmente asumido el carácter del Senado como Cámara de «segunda lectura» en el procedimiento legislativo (STC 97/2002, de 25 de abril), lo que trae consigo las siguientes esenciales consecuencias: (i) el Senado conoce de los proyectos o proposiciones de ley una vez que estos han sido debatidos y votados en el Congreso de los Diputados; (ii) lo hace, además, en el inexcusable, inmodificable y limitado plazo de dos meses, para el caso del procedimiento legislativo ordinario y de veinte días cuando la iniciativa se tramita por el procedimiento de urgencia; y (iii) es el Congreso de los Diputados la Cámara que finaliza la tramitación parlamentaria de la iniciativa en el caso de que el Senado haya vetado o enmendado el texto legislativo inicialmente aprobado por el Congreso. Solo si el Senado no opone su veto o no introduce enmiendas, la tramitación parlamentaria del texto legislativo termina en el Senado.

La declaración de urgencia de las proposiciones de ley no está prevista en la Constitución, que ni siquiera las menciona en el art. 90.3 CE. Tampoco se mencionan en las dos sentencias más relevantes en la interpretación de este precepto (SSTC 234/2000, de 3 de octubre, y 97/2002, de 25 de abril). En cambio, el art. 89 CE prevé que los reglamentos de las Cámaras regulen la tramitación de las proposiciones de ley. De ahí que, más que hablar, como se hace en la demanda, de «regulación parcial del procedimiento legislativo» o de «incomprensible vacío sobre cómo regular la tramitación de una parte sustantiva de las leyes», hay que hablar de la remisión de la Constitución al reglamento parlamentario para completar la regulación que esta esboza en sus líneas esenciales, lo cual es una técnica normativa muy habitual. De modo que al amparo del citado art. 89 CE se ha llevado a cabo la reforma del art. 133 RS, a los efectos de permitir la tramitación urgente de este tipo de iniciativa, atribuyendo la competencia al órgano de gobierno de la Cámara, a instancia de otros órganos (Gobierno, Congreso de los Diputados, dos grupos parlamentarios o veinticinco senadores).

El automatismo en la aplicación del procedimiento de urgencia en el Senado, una vez ha sido declarada la misma por el Gobierno o el Congreso de los Diputados, no existe,

por cuanto es la mesa de la Cámara la que en el trámite de calificación acuerda el procedimiento a seguir por cada iniciativa, guiándose habitualmente, pero no siempre, por el establecido en el Congreso de los Diputados. El procedimiento seguido en el Congreso resulta obligatorio en el caso de los proyectos de ley declarados urgentes, pero no así en aquellos que se hubieran tramitado por el procedimiento ordinario, que pueden ser declarados por la mesa del Senado. Si no puede sostenerse la identidad de procedimiento de tramitación de los proyectos de ley en el Congreso de los Diputados y en el Senado en todos los casos, pese a que el art. 90.3 CE se refiere a ellos específicamente, mucho menos puede afirmarse que ni uno ni otro, ni el ordinario ni el urgente, sea de forzosa y obligada aplicación en el caso de las proposiciones de ley, porque nada hay previsto constitucionalmente al respecto.

Aun 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.

No se trata, parafraseando a los recurrentes, de «pretender cambiar» a través de una reforma del reglamento del Senado «cuarenta y cinco años de una determinada interpretación de la Constitución», sino de desarrollar reglamentariamente un precepto constitucional hasta ahora sin desarrollo, algo que puede hacer la Cámara al amparo de lo dispuesto en los arts. 72.1 y 89 CE, sin necesidad de sujetarse a una interpretación determinada, una de las varias posibles, que prefieren los recurrentes.

Tampoco es verdad que hayan existido, como se dice en la demanda, «cuarenta y cinco años de una determinada interpretación de la Constitución», porque los casos de declaración de urgencia de proposiciones de ley en el Senado han sido escasos y no en la forma que quiere hacerse ver en la demanda. Desde la aprobación de la Constitución, solo se han tramitado en el Senado seis proposiciones de ley por el procedimiento de urgencia y en todas ellas ha sido la mesa de la Cámara la que ha adoptado el acuerdo de seguir este procedimiento. En dos a solicitud de uno o más grupos parlamentarios y en los cuatro restantes de oficio por la mesa en el trámite de calificación. Pero –y esto es lo más importante– en ningún de los seis casos habidos hasta la fecha la urgencia ha sido declarada, ni siquiera solicitada, ni por el Congreso de los Diputados ni por el Gobierno. Es decir, que el régimen aplicable a la declaración de urgencia de las proposiciones de ley en el Senado es exactamente el que ha quedado plasmado en el art. 133.2 RS tras su reforma.

En realidad, lo que late tras el razonamiento sobre la posición del Senado en el procedimiento legislativo para impugnar el art. 133 RS es la no atribución, en dicho precepto, de la competencia para declarar la urgencia al Congreso y, sobre todo, al Gobierno. Ambas exclusiones –o no inclusiones– tienen una justificación: 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. Escapa, con toda lógica, a la competencia del Gobierno la decisión sobre el procedimiento de tramitación, ordinario o urgente, que para la proposición de ley se determine.

La actuación del Senado, frente a lo que se sostiene en la demanda, se circunscribe a los márgenes que la Constitución le marca como Cámara de segunda lectura, sin que la declaración de urgencia de las proposiciones de ley por la mesa –competencia que también se atribuye desde siempre reglamentariamente respecto de los proyectos de ley– sea una quiebra de su posición constitucional.

d) A continuación, la letrada que actúa en representación del Senado hace unas consideraciones sobre la autonomía de cada Cámara para decidir la aplicación de la urgencia en el caso de las proposiciones de ley, que es la única cuestión controvertida en este proceso, porque respecto a los proyectos de ley no se suscita duda alguna a tenor del art. 90.3 CE.

Tal y como se configura la urgencia en la Constitución y en el Reglamento del Congreso de los Diputados, cada Cámara, a través de su propio reglamento, tiene autonomía normativa y procedimental para regular la aplicación de la urgencia en el caso de las proposiciones de ley. Esta autonomía normativa y procedimental se ha de reconocer en pie de igualdad para cada Cámara con base en el art. 72.1 CE, sin que en este caso resulte de aplicación la supremacía legislativa que el Congreso tiene sobre el Senado a la vista de lo dispuesto en el art. 90.2 CE.

La Constitución no resuelve expresamente la cuestión de si el Senado se ve obligado a seguir la urgencia declarada por el Congreso para las proposiciones de ley, de ahí que los recurrentes para sustentar su tesis se vean obligados a recurrir a una interpretación amplia del término «proyecto de ley» del art. 90.3 CE, que abarcaría también a las proposiciones de ley. En apoyo de su planteamiento invocan la doctrina de la STC 97/2002, de 25 de abril.

La referida sentencia alude a la «identidad de razón para su régimen jurídico» entre los proyectos y las proposiciones de ley, pero solo a los efectos de la aplicación del art. 90.2 CE, no del art. 90.3 CE, porque el problema planteado en esa ocasión se circunscribía a determinar si el Senado tenía otras posibilidades constitucionales de discrepar frente al texto del Congreso, aparte de oponer veto o enmiendas. Que exista un bicameralismo imperfecto a favor del Congreso como principio estructural de nuestro parlamentarismo, no quiere decir, sin embargo, que el Congreso determine en todos los casos la tramitación en el Senado, puesto que este último dispone de su propia autonomía para decidir sus tramitaciones internas de forma diferente a lo hecho en el Congreso.

Por lo tanto, la reforma del Reglamento del Senado objeto de impugnación no pone en cuestión la supremacía del Congreso reflejada en el art. 90.2 CE. Los textos del Senado que ahora se pueden tramitar por el procedimiento ordinario, al amparo del art. 133 RS, van a respetar el contenido del art. 90.2 CE, que queda incólume, oponiendo veto o aprobando enmiendas, sin que la reforma del citado art. 133 haya introducido ninguna variación al respecto.

La STC 234/2000, de 3 de octubre, es la única sentencia que ha tratado específicamente el tema de la urgencia en el Senado, aunque desde otra perspectiva. En esta sentencia el tribunal apreció que el Senado había invadido la competencia reconocida al Gobierno en el art. 90.3 CE de declarar la urgencia de un proyecto de ley. Aunque los supuestos de la referida sentencia y el que es ahora objeto de enjuiciamiento no coinciden exactamente, dicha sentencia ofrece un punto de partida válido, a favor de nuestra posición, cual es que cada Cámara puede regular autónomamente los detalles sobre la aplicación del procedimiento de urgencia. Dando respuesta a esta llamada, los reglamentos de ambas Cámaras regulan la declaración del procedimiento de urgencia (arts. 93 y 94 RCD y 133 a 136 RS). En ningún pronunciamiento de este tribunal se ha dicho que entre ambos reglamentos exista una jerarquía normativa al regular cada uno de ellos dicho procedimiento, de modo que el Reglamento del Congreso se haya de imponer sobre el del Senado. Tampoco se ha dicho que ambos reglamentos hayan de tener igualdad de contenidos, sino que cada Cámara puede tener regulaciones autónomas y diferentes, con el único límite de que tales regulaciones respeten los preceptos constitucionales.

Este principio de autonomía reglamentaria del Senado, consagrado en el art. 72.1 CE, trascendental para el presente recurso, permite que el Senado adopte una regulación propia de la urgencia que no venga marcada por el Congreso.

A las anteriores consideraciones, añade la representación letrada del Senado que la urgencia en la Constitución se encuentra fundamentalmente asociada al proyecto de ley del Gobierno, más que a la norma de origen parlamentario. Lo que resulta lógico, pues es el Gobierno quien, como principal impulsor de las diferentes políticas, tendrá el interés en que en determinados casos se apruebe rápidamente una norma y entre en vigor, a lo que se une la responsabilidad que va aparejada al incumplimiento de ciertos plazos de entrada en vigor, como ocurre con la transposición de determinadas normas europeas.

Por el contrario, las Cámaras no están sujetas a estas obligaciones de legislar con cierta premura, existiendo además la tendencia a asociar una mejor tramitación a una tramitación no urgente, más sosegada, que permita el amplio debate. Se puede apreciar que la regulación contenida en la Constitución parte de una cierta identificación entre Gobierno/proyecto de ley/urgencia. Es decir, el art. 90.3 CE no es un caso aislado, sino que en otras ocasiones la Constitución asocia la urgencia solo al Gobierno y al proyecto de ley como su instrumento legislativo típico, sin mencionar a las proposiciones de ley (arts. 86.1 y 3 CE).

En definitiva, los reglamentos de las Cámaras sustentan nuestra posición de que la Constitución no impone al Senado la obligación de tramitar por la vía de urgencia las proposiciones de ley así declaradas por el Congreso.

Es más, incluso podría sostenerse que esta interpretación del art. 90.3 CE es la más protectora no solo con la posición del Senado –que ha de poder disponer de sus propios procedimientos cuando no hay a norma expresa que lo impida–, sino también de la propia figura de la proposición de ley, pues en tanto la iniciativa gubernamental responde a los intereses y objetivos del Gobierno, la iniciativa parlamentaria ha de ser, en teoría, una manifestación propia de la voluntad de las Cámaras. Por ello, partiendo de la distinción constitucional entre ambos tipos de iniciativa legislativa, no dejaría de ser contradictorio querer interpretar automáticamente que allí donde la Constitución dice «proyecto de ley» siempre haya de entenderse «proposición de ley», porque ello vendría a eliminar las diferencias entre uno y otro tipo de iniciativa, cuando cada una responde a una autoría y a una finalidad constitucional distinta. La proposición de ley es el genuino producto legislativo de la Cámara y el art. 89.1 CE quiso reservar su regulación a los reglamentos de cada Cámara, precisamente para preservar que cada una lo ejerciera de modo autónoma a la otra y, a la vez, diferenciada de la iniciativa gubernamental. Solo si la Constitución hubiera remitido la regulación de las proposiciones de ley a la de los proyectos de ley se podría sostener la tesis que pretenden los recurrentes de la intercambiabilidad entre ambas figuras y de la total equivalencia semántica.

Cualquier precepto del Reglamento del Senado es susceptible de reforma en cualquier momento, si lo decide la mayoría exigida para ello, sin que el paso del tiempo sin reformar lo convierta en un precepto rígido o intangible a la posibilidad de reforma. Sostener que no cabe reformar un precepto del reglamento porque antes no lo ha sido parece que vulneraría el *ius in officium* de los senadores, del que forma parte la posibilidad de reformar el reglamento de la Cámara.

e) En relación con los vicios de procedimiento que se denuncian en la demanda, la representación letrada del Senado sostiene que la reforma del reglamento se llevó a cabo según el procedimiento establecido en el art. 196 RS, que remite a lo dispuesto para las proposiciones de ley, que regula el art. 108 RS, cuyos trámites se cumplieron en el *iter* legislativo seguido por la iniciativa de reforma: su inmediata publicación, la apertura de un plazo para la presentación de propuestas alternativas, su inclusión en el orden del día de una sesión plenaria, su debate con turnos a favor, en contra y de portavoces y su votación. Ninguno de estos trámites fue omitido, como permite constatar la documentación que obra en el expediente.

Por lo que se refiere, en primer término, a la denunciada falta de audiencia de la Junta de Portavoces, sostiene que puede constatarse en sus actas de las reuniones de 7 y 8 de noviembre de 2023, aportadas con la demanda, que dicho órgano tuvo conocimiento tanto del texto de la propuesta de reforma como de la intención de su posible inclusión en el orden del día de la sesión inmediata, para su debate el día 8 de noviembre. De hecho, en dichas actas constan las opiniones manifestadas por todos los grupos parlamentarios que se pronunciaron al respecto, a favor y en contra de la iniciativa.

En este sentido, considera irrelevantes la denunciada falta de calificación y publicación de la iniciativa cuando tuvo lugar la reunión de la Junta de Portavoces el día 7 de noviembre a los efectos de la infracción del procedimiento en lo que respecta al trámite de audiencia, porque la calificación de la iniciativa condiciona que se pueda

incluir por la mesa en el orden del día del Pleno, pero no que la Junta de Portavoces pueda ser oída. Del mismo modo, la finalidad de la publicación –que se produjo el mismo día 7 de noviembre en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales»–, es que la iniciativa sea de general conocimiento antes de su debate en el Pleno de la Cámara. Los portavoces de los grupos parlamentarios tienen siempre conocimiento de ésta con carácter previo a dicha publicación, con la documentación que se distribuye para cada sesión de la Junta de Portavoces. Pero es que, además, la iniciativa está accesible para todos los senadores a través del registro electrónico de la Cámara desde el momento en que es presentada. Es decir, que resulta claro que los portavoces pudieron manifestar su criterio, favorable o no, acerca de la inclusión de la iniciativa en cuestión en el orden del día del Pleno con total conocimiento de esta, cumpliéndose, en la sesión del día 7 de noviembre de 2023 de dicho órgano, con el preceptivo trámite de audiencia.

En cuanto a los plazos de tramitación, solo una previsión contempla el art. 108 RS: un plazo no superior a quince días para la presentación de propuestas alternativas a la propuesta de reforma. Plazo máximo cuya determinación corresponde al presidente de la Cámara, sin que se establezca un plazo mínimo. Partiendo de lo dispuesto en el citado precepto, el presidente, una vez calificada la iniciativa en la reunión de la mesa del día 7 de noviembre, a solicitud del Grupo Parlamentario Popular y por las razones expresadas por su portavoz –«se trata de una cuestión muy sencilla de plena actualidad política»–, oída la Junta de Portavoces y de acuerdo con la mesa, acordó la inclusión de la reforma del reglamento en el orden del día de la sesión plenaria inmediata para su debate en la mañana del día 8. En modo alguno se produjo, como afirman los recurrentes, una «infracción grave del citado artículo 71.1 RS cuando señala que el orden del día del Pleno será fijado por el Presidente de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces».

Asimismo, siempre previa audiencia de la Junta de Portavoces y de acuerdo con la mesa, el presidente ordenó la apertura de un plazo de presentación de propuestas alternativas (hasta las 12:00 horas del día 8 de noviembre).

Ciertamente se trata de plazos muy breves, pero siempre acordados por el órgano competente –el presidente– de acuerdo con el órgano rector de la Cámara –la mesa–, cumplido el trámite de audiencia de los portavoces, en atención a las razones de escasa complejidad técnica e interés político apuntadas, sin que haya sufrido merma el derecho de los parlamentarios, individualmente o a través de sus grupos, de ejercer las facultades que integran el *ius in officium*. Así lo prueba el hecho de que se presentaron, en el plazo habilitado al efecto, por dos grupos parlamentarios dos propuestas alternativas a la inicial, que fueron publicadas en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y, además, distribuidas a los portavoces de los grupos parlamentarios antes de su debate en el Pleno de la Cámara, que, por tanto, se celebró disponiendo los senadores de toda la documentación necesaria para ello.

Por otro lado, respecto de la configuración del orden del día de la sesión plenaria y la intempestiva introducción de la propuesta de reforma, es muy habitual, como los propios recurrentes reconocen, dada la vinculación de la vida parlamentaria con los avatares políticos, que en la misma mañana del día en que se inicie la sesión plenaria se incluyan asuntos nuevos o se excluyan asuntos inicialmente previstos. Con este fin y como consecuencia de la estrecha conexión del Parlamento con el Ejecutivo, un representante del Gobierno asiste cada semana, con voz, pero sin voto, a las reuniones de la Junta de Portavoces y de la mesa, uno de cuyos puntos principales es siempre la aprobación definitiva del orden del día del Pleno. Nada hay, pues, de anómalo, en este proceder.

En definitiva, estando la mesa de la Cámara facultada para ello, sin contravenir ninguna previsión reglamentaria, atendiendo a los precedentes y cumpliéndose todos los requisitos que establece este tribunal en la STC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 2 (inexistencia de un plazo concreto de tramitación, garantía del principio de igualdad y elementos suficientes para la formación de la voluntad de las Cámaras), no parece que pueda sostenerse, como se mantiene en la demanda, que la tramitación de la reforma

del Reglamento del Senado se haya hecho «en fraude de ley con infracción manifiesta del Reglamento del Senado».

La letrada del Senado concluye su escrito de alegaciones interesando de este tribunal se dicte sentencia en la que se desestime la pretensión de inconstitucionalidad de la reforma del Reglamento del Senado por la que se modifican los artículos 133 y 182, aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión de 14 de noviembre de 2023.

9. El abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en este tribunal el día 16 de febrero de 2024 que, a continuación, sucintamente se resume:

a) Tras resaltar una primera dimensión constitucional del recurso, al tener por objeto un precepto del reglamento de una Cámara (STC 101/2008, de 24 de julio, FJ 2), precisa que la controversia que se suscita en el proceso versa sobre la extensión del concepto «proyecto» del art. 90.3 CE, concretamente si su alcance se refiere solo a los proyectos de ley o abarca también las proposiciones de ley, respecto a la que este tribunal ya se ha pronunciado en la STC 97/2002, de 25 de abril, al declarar que el art. 90 CE «es aplicable no solo a los proyectos de ley, sino también a las proposiciones de ley» (FJ 4).

El abogado del Estado estima esta conclusión correcta, razonable y aplicable al caso. Considera que la reforma introducida por el apartado segundo del art. 133 RS vulnera la Constitución en la medida en que, al establecer un régimen específico para las proposiciones de ley (disociando la tramitación de los proyectos de ley –apartado 1– de las proposiciones de ley y, por tanto, modificando el apartado 1 originario que se refería a los proyectos), otorga a la mesa del Senado la potestad de decidir la aplicación del trámite de urgencia o no. En este sentido, la Constitución establece de forma taxativa la reducción del plazo de dos meses a veinte días naturales para vetar o introducir enmiendas a los proyectos de ley ordinaria u orgánica –comprendidas las proposiciones de ley– declarados urgentes, según el caso, por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados. La previsión del art. 90.3 CE resulta una obligación para el Senado y no una potestad de la mesa de la Cámara, como se ha introducido en el precepto impugnado con la fórmula «podrá decidir» y cuya intención se refleja en la exposición de motivos, al señalar que se efectúa con el fin de atribuir a la mesa de la Cámara la facultad de decidir en cada caso sobre la pertinencia de la tramitación urgente de una proposición de ley.

Para determinar el significado y alcance del término «proyecto» del art. 90.3 CE debe tenerse en cuenta también que resulta frecuente que las normas constitucionales y los reglamentos parlamentarios utilicen el término «proyecto» en sentido amplio, comprendiendo cualquier tipo de iniciativa legislativa.

De manera significativa, esto se manifiesta en el art. 167 CE en relación con el procedimiento ordinario de reforma constitucional, que hace referencia expresa a los «proyectos» de reforma constitucional, expresión que como ha señalado el Consejo de Estado, en el informe sobre modificaciones de la Constitución Española de 16 de febrero de 2006, 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. En esta misma línea, existen otros ejemplos en el propio Reglamento del Senado (así, los arts. 135 y 136 RS).

El Tribunal declaró en la STC 97/2002, de 25 de abril, que «la evidente semejanza de ambas figuras pone de relieve la identidad de razón para su régimen jurídico». En algunos casos, tanto la Constitución como los reglamentos de las Cámaras se refieren en exclusiva a los proyectos de ley. Ello quiere decir que el concepto «proyecto» tiene dos acepciones: una estricta, que comprende en exclusiva el proyecto de ley emanado del Gobierno, y otra amplia, que es la que concurre en este caso que abarca cualquier tipo de iniciativa legislativa, pues por «identidad de razón de su régimen jurídico» se entiende que el término «proyecto» se extiende a todas las iniciativas legislativas, incluidas las proposiciones de ley.

Así debe entenderse el apartado 1 del art. 90 CE, cuando se refiere al traslado por el presidente del Congreso de los Diputados al presidente del Senado de un proyecto de ley ordinaria u orgánica para su deliberación en el Senado. El art. 90.1 CE comprende tanto los proyectos en sentido estricto (es decir, los emanados del Gobierno), como las proposiciones de ley surgidas a iniciativa del Congreso. No resulta admisible una comprensión reduccionista de este término, que excluya a las proposiciones de ley del régimen previsto en el art. 90 CE, y en especial de su apartado tercero. El art. 90 CE en su conjunto se refiere a todos los proyectos legislativos aprobados por el Congreso y que se trasladan al Senado para su deliberación. De lo contrario, se interpretaría que el constituyente ha querido excluir las proposiciones de ley declaradas urgentes por el Congreso de su tramitación en el Senado, lo cual impediría las funciones constitucionales atribuidas al Senado, conclusión que no es de recibo.

Abunda en esta interpretación el art. 90.2 CE, que regula el veto del Senado o su capacidad para introducir enmiendas al proyecto cuando afirma que «[e]l proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple». Esta previsión es omnicomprendiva tanto de los proyectos de ley en sentido estricto, como de las proposiciones de ley que provienen del Congreso por cuanto la Constitución no distingue, ni excluye las proposiciones de ley del procedimiento previsto en caso de veto o de enmiendas al proyecto legislativo en orden a la sanción del Rey. Tal exclusión no tiene cabida en la Constitución.

Partiendo de estos razonamientos, el abogado del Estado entiende que el precepto impugnado excluye las proposiciones de ley del especial procedimiento impuesto por el art. 90.3 CE, incurriendo, por ello, en una vulneración constitucional. La nueva redacción del art. 133.2 RS modifica la tramitación de las proposiciones de ley (incluidas, como se ha afirmado, en el concepto «proyecto»), de modo que el Reglamento del Senado condiciona el trámite urgente previsto y ordenado por la Constitución a la potestad de decisión de la mesa del Senado.

En consecuencia, el precepto impugnado es contrario al art. 90.3 CE y debe ser declarado inconstitucional.

b) La reforma introducida en el Reglamento del Senado supone, además, sostiene el abogado del Estado, una vulneración de las facultades legislativas vinculadas al *ius in officium* garantizado a los diputados por el art. 23.3 CE, puesto que, tras haberse declarado la urgencia de una proposición de ley en el Congreso, se somete a la voluntad de la mesa del Senado su tramitación de urgencia o no, lo que contradice el art. 90.3 CE.

En este sentido, el abogado del Estado recuerda que este tribunal ha venido reiterando que el ejercicio de la función legislativa forma parte de las facultades parlamentarias protegidas por el art. 23.2 CE (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2; 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, y 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3, entre otras muchas).

c) Como complemento de las alegaciones anteriores, el abogado del Estado trae a colación la jurisprudencia de este tribunal sobre nuestro sistema bicameral señalando su carácter imperfecto y la preeminencia del Congreso frente al Senado, especialmente en el procedimiento legislativo ordinario, así como el carácter de principio hermenéutico de esta preeminencia a la hora de interpretar los preceptos constitucionales.

Al efecto, invoca la doctrina recogida en las SSTC 234/2000, de 3 de octubre, y 97/2002, de 25 de abril, y reproduce la doctrina de las SSTC 237/2012, de 13 de diciembre, y 51/2013, de 28 de febrero, en relación con la participación del Senado en la elaboración y aprobación de los decretos-leyes; las SSTC 134/2021, de 24 de junio, y 45/2023, de 10 de mayo, sobre la supresión del control del Senado en el nombramiento de determinados altos cargos; y la STC 119/2011, de 5 de julio, relativa a la interpretación de los preceptos constitucionales conforme a la prevalencia del Congreso de los Diputados en nuestro sistema bicameral.

El abogado del Estado, con cita y reproducción de diversos trabajos académicos sobre la materia, resalta que, al igual que la jurisprudencia constitucional, la doctrina ha remarcado la consagración en nuestra Constitución de un bicameralismo imperfecto con la prelación del Congreso frente al Senado. Y en el mismo sentido, se ha pronunciado el Consejo de Estado en su informe de 16 de febrero de 2006 sobre la reforma constitucional y, en particular, sobre la reforma del Senado que proponía el Gobierno (págs. 225, 248, 319 y 321).

De modo que tanto la jurisprudencia de este tribunal como la doctrina científica y del Consejo de Estado llevan a concluir que cualquier reforma reglamentaria sería contraria a la Constitución si estableciera un procedimiento legislativo que dejara sin efecto la preeminencia del Congreso frente al Senado, como sucede con nueva redacción del art. 133.2 RS.

Así pues, la reforma propuesta ignora la prelación del Congreso sobre el Senado en el procedimiento legislativo ordinario, al transformar la regulación constitucional, en la que es el Congreso quien decide la tramitación de urgencia y el Senado tiene que actuar en consecuencia, en una mera solicitud del Congreso de tramitación urgente respecto de la cual el Senado podrá, o no, tener en cuenta a la hora de tramitar de forma ordinaria o urgente una proposición de ley que quedaría a su exclusivo arbitrio. Una reforma de tal calado en el proceso legislativo exigiría una reforma constitucional.

El abogado del Estado concluye su escrito de alegaciones solicitando la estimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el apartado 2 del art. 133 RS, en la redacción aprobada por el Pleno del Senado el 14 de noviembre de 2023, por vulnerar los arts. 90.3 y 23.2 CE.

10. Por providencia de 11 de marzo de 2025 se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

Los senadores promotores del presente recurso de inconstitucionalidad impugnan, por entender que incurre en vicios de inconstitucionalidad de orden sustantivo y procedimental, «la reforma del Reglamento del Senado por la que se modifican los artículos 133 y 182», aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión de 14 de noviembre de 2023 [cuyo texto articulado se ha reproducido en el antecedente 2 c) de esta sentencia].

Los demandantes sostienen, por lo que se refiere a los motivos de orden sustantivo del recurso, que el art. 133.2 RS, en su nueva redacción, que otorga a la mesa de la Cámara con carácter exclusivo la facultad de «decidir la aplicación del procedimiento de urgencia» a las proposiciones de ley, «cuando así lo solicite el Gobierno o el Congreso de los Diputados, o también actuando de oficio o a propuesta de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores», es claramente inconstitucional por contravenir el art. 90.3 CE, que atribuye al Gobierno y al Congreso de los Diputados la declaración de urgencia de los «proyectos», con los efectos de reducir el plazo de dos meses del que el Senado dispone para vetarlos o enmendarlos al de veinte días naturales. Entienden que la expresión «proyectos» de este precepto constitucional, como resulta de una interpretación sistemática del art. 90 CE, comprende tanto los proyectos como las proposiciones de ley.

Aducen, además, por lo que respecta a la impugnación de la reforma reglamentaria por motivos procedimentales, que en su tramitación se ha incurrido en manifiestas infracciones, ya que, por un lado, la toma en consideración de la propuesta de reforma se incluyó en el orden del día de una sesión del Pleno del Senado sin que hubiera sido publicada en el «Boletín Oficial de la Cámara» y sin que hubiera sido oída previamente la Junta de Portavoces (art. 71.1 RS); y, por otro, las propuestas alternativas a la propuesta de reforma fueron incorporadas al orden del día de dicha sesión plenaria sin que

hubieran sido publicadas y transcurridas solo dos horas desde su admisión a trámite (art. 108.3 RS).

La representación letrada del Senado estima, por el contrario, que el término «proyecto de ley» (*sic*) del art. 90.3 CE, atendiendo al tenor del precepto, a sus antecedentes históricos y legislativos y a su espíritu y finalidad, se refiere exclusivamente a las iniciativas legislativas procedentes del Gobierno y no a 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). La reforma reglamentaria impugnada, por lo tanto, no se aparta de las previsiones constitucionales, inexistentes en relación con la declaración de urgencia de las proposiciones de ley.

En cuanto a las infracciones procedimentales que se denuncian en la demanda, sostiene que en la tramitación de la propuesta de reforma se han observado las disposiciones reglamentarias (art. 196 RS, en relación con su art. 108). En este sentido, califica de irrelevantes la falta de calificación y publicación de la iniciativa cuando se celebró la reunión de la Junta de Portavoces a los efectos de ser oída previamente a la inclusión de su toma en consideración en el orden del día de la sesión plenaria; y, asimismo, considera que la brevedad de los plazos de tramitación de la propuesta no ha supuesto merma alguna en el derecho de los parlamentarios a ejercer, individualmente o a través de los grupos, las facultades que integran su *ius in officium*.

Para el abogado del Estado, el art. 133.2 RS, en su nueva redacción, al conferir únicamente a la mesa de la Cámara la facultad de decidir sobre la pertinencia de la tramitación urgente de las proposiciones de ley, vulnera el art. 90.3 CE, precepto que establece de forma taxativa la reducción del plazo de dos meses a veinte días naturales del que dispone el Senado para vetar o introducir enmiendas a los proyectos de ley ordinaria u orgánica –comprendidas las proposiciones de ley– declarados urgentes, según el caso, por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados. Estima que el art. 90 CE en su conjunto se refiere tanto a los proyectos de ley como a las proposiciones de ley, esto es, abarca, en sus distintos apartados, los proyectos legislativos aprobados por el Congreso de los Diputados que se deben trasladar al Senado para su deliberación. En su opinión, aquella infracción constitucional implica también la lesión de las facultades legislativas vinculadas al *ius in officium* de los diputados que les garantiza el art. 23.2 CE.

2. Precisiones sobre el objeto del recurso de inconstitucionalidad.

Como resulta de la rúbrica que le da título, la reforma del Reglamento del Senado impugnada tiene como objeto principal sus artículos 133 y 182. Pero contiene, además, una disposición transitoria, en la que se prevé su aplicación a aquellas iniciativas que se encuentren en tramitación en la Cámara el día de su entrada en vigor, y una disposición final, con la que concluye, que fija el día de su publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» como fecha de su entrada en vigor.

En el suplico de la demanda, acorde con la argumentación en la que se sustenta la pretensión de inconstitucionalidad, se pide a este tribunal «que se declare la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de dicha "reforma del Reglamento del Senado por la que se modifican los artículos 133 y 182" [...] por vulnerar el artículo 90 y concordantes de la Constitución, en lo que afecta al artículo 133 del Reglamento del Senado».

Así pues, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional, según la cual el suplico de la demanda «es la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso» (por todas, SSTC 184/2016, de 3 de noviembre, FJ 2, y 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 7), la presente impugnación y, por consiguiente, nuestro enjuiciamiento, debe circunscribirse al citado art. 133 RS y, más concretamente, a su apartado 2, dado que la fundamentación ofrecida por los recurrentes en la que sustentan su pretensión de inconstitucionalidad únicamente versa sobre el citado apartado del art. 133 RS [STC 111/2024, de 10 de septiembre, FJ 3 B) a)].

3. La reforma del artículo 133 del Reglamento del Senado.

Es necesario, a continuación, dejar constancia del alcance de la reforma llevada a cabo por el precepto recurrido, así como de su tenor.

En su redacción anterior, el art. 133 RS, con el que comienza la sección tercera, «Del procedimiento de urgencia», del capítulo II, «De los procedimientos legislativos especiales», de su título IV, «Del procedimiento legislativo», constaba de dos apartados. Disponía el primero que «[e]n 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». Por su parte, el apartado segundo establecía que «[a]simismo, 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».

La reforma llevada a cabo, cuyo tenor literal se recoge en los antecedentes de esta sentencia, ha consistido en agrupar en un primer apartado del art. 133 los dos apartados de su redacción anterior, remplazando en el primero el término «proyectos» por el de «proyectos de ley», y en adicionar un segundo apartado, que atribuye a la mesa del Senado la decisión de aplicar el procedimiento de urgencia a las proposiciones de ley.

Así pues, tras su reforma, el art. 133 RS dedica su apartado primero a la declaración de urgencia de los proyectos de ley a los efectos de su tramitación en el Senado. En su párrafo primero, atribuye dicha declaración al Gobierno o al Congreso de los Diputados, disponiendo el Senado de un plazo de veinte días naturales para ejercer sus facultades legislativas. En su párrafo segundo, el art. 133.1 RS también faculta a la mesa del Senado para decidir la aplicación del procedimiento de urgencia a los proyectos de ley, de oficio o a propuesta de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores.

Por su parte, el apartado segundo del art. 133 RS, impugnado en el presente recurso de inconstitucionalidad, tiene por objeto la aplicación del procedimiento de urgencia a las proposiciones de ley a los efectos de su tramitación en el Senado, atribuyendo únicamente a la mesa de la Cámara esa decisión, a solicitud del Gobierno o del Congreso de los Diputados o, también, de oficio, a propuesta de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores.

La exposición de motivos de la reforma del Reglamento comienza afirmando que el art. 90 CE «regula la tramitación por el Senado de los proyectos de ley ordinaria u orgánica aprobados por el Congreso de los Diputados» y que su apartado tercero «reduce a veinte días naturales el plazo de que el Senado dispone para vetar o enmendar los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados». El art. 90 CE –continúa la exposición de motivos– «se refiere, por tanto, a los proyectos, pero no a las proposiciones de ley, mediante una literalidad que, tal como demuestran los trabajos parlamentarios, no es casual sino fruto de la voluntad de los constituyentes», ya que «aunque en el informe de la ponencia constitucional del 5 de enero de 1978 se empleaba en el primer apartado del artículo la expresión "proyecto o proposición de ley", esta fue después sustituida por la que finalmente se aprobó, esto es, "proyecto de ley ordinaria u orgánica"».

Definidos en los términos expuestos el sentido y alcance del art. 90 CE, la exposición de motivos prosigue diciendo que la reforma del Reglamento que se propone «se sitúa en el marco del principio de autonomía reglamentaria de las Cámaras reconocido por el artículo 72.1 y, más concretamente, en el ámbito del apartado 1 del artículo 89 de la Constitución, según el cual "la tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87"».

A los efectos que a este proceso constitucional interesan, en la exposición de motivos se define seguidamente como objeto específico de la reforma «la de 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, de los que, como la experiencia demuestra, suelen adolecer este tipo de iniciativas legislativas.

Para ello, [concluye la exposición de motivos] se procede a la modificación del artículo 133 del Reglamento del Senado con el fin de atribuir a la mesa de la Cámara la facultad de decidir en cada caso sobre la pertinencia de la tramitación urgente de una proposición de ley».

4. Consideraciones previas.

Delimitados en los términos expuestos el objeto del recurso de inconstitucionalidad y las posiciones de las partes, es preciso, antes de proceder a su enjuiciamiento, hacer unas consideraciones previas en torno a la naturaleza del precepto impugnado, respecto a la invocación de la interpretación que se dice mantenida por los servicios jurídicos y órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado desde hace cuarenta y cinco años en relación con el art. 90.3 CE y el art. 133 RS, en su versión anterior a la reforma de este precepto, así como a los precedentes sobre la declaración de urgencia de las proposiciones de ley en el Senado, y, en fin, sobre el alcance de la función jurisdiccional de este tribunal y la voluntad o intención del autor de la norma recurrida.

a) El objeto del recurso de inconstitucionalidad viene constituido, como ya se ha dejado constancia, por un precepto del reglamento del Senado, el art 133.2, disposición normativa que, dotada como fuente del derecho de las singularidades propias de los reglamentos parlamentarios, puede ser objeto sin duda, como ponen de manifiesto la letrada que actúa en representación del Senado y el abogado del Estado en sus escritos de alegaciones, de un control de constitucionalidad propio de este tipo de proceso [art. 27.2 f) LOTC]. Así lo hemos declarado en no pocas resoluciones (por todas, STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2) y, en particular, en relación con el Reglamento del Senado (STC 101/2008, de 24 de julio, FJ 2).

b) Sin desconocer el carácter ilustrativo que puede presentar la interpretación que se dice invariablemente mantenida por los servicios jurídicos y los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado desde hace cuarenta y cinco años del art. 90.3 CE y de la anterior redacción del art. 133 RS, que invocan los recurrentes, así como los precedentes habidos de la declaración de urgencia de las proposiciones de ley en el Senado, como trae a colación la representación letrada de esta Cámara, es evidente que, por sí mismos, ni aquella interpretación, ni estos precedentes, pueden erigirse en canon de control de constitucionalidad del precepto impugnado en lo que se refiere al reproche de orden sustantivo que se le hace, conformado exclusivamente en este caso por la Constitución y, más concretamente, por el sentido y alcance del precepto constitucional que se estima vulnerado (art. 90.3 CE), único canon de validez del precepto objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

Por consiguiente, este tribunal debe limitarse a enjuiciar la norma sometida a su conocimiento, en cuanto al motivo de inconstitucionalidad de carácter material que se le imputa, de acuerdo con el indicado parámetro de constitucionalidad.

c) Hemos de recordar, una vez más, que estamos ante un recurso de inconstitucionalidad y que, en este tipo de procedimientos, este tribunal «garantiza la supremacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones o actos impugnados» (art. 27.1 LOTC). Se trata de un control abstracto de la norma recurrida, desvinculado de cualquier consideración concreta de su aplicación a un específico supuesto de hecho y también de un control «objetivo», pues el precepto controvertido ha de ser enjuiciado en atención a su propio sentido. En definitiva, el control que se lleva a cabo en este proceso constitucional es un control jurídico, no político, ni de oportunidad, calidad técnica, o idoneidad. De modo que las intenciones o finalidades del autor de la norma, su estrategia política o su propósito último no constituyen, como es evidente, objeto de nuestro enjuiciamiento, que ha de circunscribirse a contrastar los concretos preceptos impugnados y las normas o

principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control [SSTC 90/2017, de 5 de julio, FJ 2, y 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2 c), por todas].

5. La anfibología de los términos «proyecto» y «proyectos» en la Constitución.

Los senadores recurrentes, posición que comparte el abogado del Estado, consideran que el art. 133.2 RS, en cuanto atribuye con carácter exclusivo a la mesa del Senado la facultad de decidir la aplicación del procedimiento de urgencia a las proposiciones de ley para su tramitación en la Cámara, vulnera el art. 90.3 CE, precepto que confiere al Gobierno y al Congreso de los Diputados la facultad de declarar la urgencia de los «proyectos» con el efecto de reducir a veinte días naturales el plazo del que dispone el Senado para su tramitación. Entienden que el término «proyectos» del citado precepto constitucional ha de ser interpretado en sentido amplio, referido tanto a los proyectos de ley como a las proposiciones de ley. Aducen al respecto, entre otros argumentos y en lo que ahora interesa, la frecuencia con la que la Constitución (arts. 81.2 y 167 CE) y los reglamentos parlamentarios (arts. 113, 117, 120 a 123 RCD; 136 RS) utilizan el término «proyecto» en sentido amplio, abarcando cualquier tipo de iniciativa legislativa.

Por su parte, la representación letrada del Senado sostiene, por el contrario, que la locución «proyecto de ley» (*sic*) del art. 90.3 CE se refiere específicamente a las iniciativas legislativas procedentes del Gobierno y a ninguna otra. En favor de una interpretación literal de aquella expresión invoca los numerosos preceptos constitucionales (arts. 87, 88, 89, 131 y 134 CE) y reglamentarios (arts. 129, 135, 149, 151 y 153 RS) en los que los términos «proyecto de ley» y «proposición de ley» figuran netamente diferenciados en razón del órgano del que procede la iniciativa.

Apenas requiere detenimiento la explicación del significado técnico-jurídico que tienen en nuestro ordenamiento las expresiones proyecto de ley y proposición de ley, a tenor de los arts. 87 a 89 CE, comprensiva, la primera, de las iniciativas legislativas del Gobierno y, la segunda, de las de procedencia parlamentaria (Congreso de los Diputados, Senado y asambleas legislativas de las comunidades autónomas) y de la iniciativa legislativa popular. Lo que 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, o, en términos más precisos en lo que atañe a los mencionados preceptos constitucionales, a las iniciativas de origen gubernamental y a las de procedencia parlamentaria. E igual conclusión puede obtenerse del examen de los preceptos de los reglamentos parlamentarios invocados, si bien no puede dejar de señalarse lo sorprendente que resulta pretender interpretar el sentido de un precepto constitucional a partir de una norma infraconstitucional.

En todo caso, lo relevante del argumento esgrimido y ahora examinado es el sentido ambiguo que los términos «proyecto» y «proyectos» presentan o pueden presentar en algunos preceptos del texto constitucional, lo que, sin embargo, en modo alguno es determinante, ni suficiente por sí mismo, para desentrañar el alcance de los términos «proyecto» y «proyectos» del art. 90.3 CE, sobre cuyo significado discrepan las partes del proceso.

6. Los trabajos parlamentarios del artículo 90 CE.

La representación letrada del Senado invoca también los antecedentes históricos y legislativos del art. 90 CE a fin de determinar el sentido de los vocablos «proyecto» y «proyectos» de dicho precepto, remitiéndose a lo que al respecto se dice en la exposición de motivos de la reforma del Reglamento del Senado objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. Se afirma en esta, como ya hemos dejado constancia, que «[e]l artículo 90 de la Constitución se refiere, por tanto, a los proyectos de ley, pero no a las proposiciones de ley, mediante una literalidad que, tal como demuestran los

trabajos parlamentarios, no es casual, sino fruto de la voluntad de los constituyentes. Porque, aunque en el informe de la ponencia constitucional del 5 de enero de 1978 se empleaba en el primer apartado del artículo la expresión "proyecto o proposición de ley", ésta fue después sustituida por la que finalmente se aprobó, esto es, "proyecto de ley ordinaria u orgánica"».

Los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución, conforme a una reiterada doctrina constitucional, son un elemento importante, aunque no determinante, para desentrañar el sentido y alcance de las normas [por todas, SSTC 12/1982, de 31 de marzo, FJ 6, y 87/2022, de 28 de junio, FJ 3, C) d)]. Pues bien, los trabajos parlamentarios del art. 90 CE no ofrecen una pauta o criterio hermenéutico concluyente que determine el significado de las expresiones «proyecto de ley» del art. 90 CE, o «proyecto» y «proyectos», de su apartado 3, al menos, en el sentido y con la rotundidad que se afirma en la exposición de motivos de la reforma.

En efecto, a diferencia de otros aspectos o materias relativos a la regulación del Senado, el art. 90 CE sufrió escasas modificaciones y apenas fue objeto de debate durante su tramitación parlamentaria. En el anteproyecto de Constitución, que fue aprobado en sus términos por la ponencia, ya contaba el actual art. 90, entonces art. 83, con tres apartados con un contenido básico sustancialmente igual, a los efectos que ahora interesan, al que tiene el texto en vigor. El apartado primero contemplaba la remisión de los textos aprobados por el Congreso de los Diputados al Senado para su deliberación, a los que se refería como «un proyecto o proposición de ley». El apartado segundo establecía el plazo del que disponía el Senado para la deliberación del texto remitido por el Congreso, a sus facultades de oposición al mismo y a las opciones del Congreso para superar, en su caso, el veto opuesto por el Senado. En este apartado segundo, al igual que el del vigente art. 90, se utilizaba la expresión «proyecto». Y, en su último apartado, se reducía el plazo concedido en el apartado anterior del que disponía el Senado para la tramitación de los «proyectos» declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

El texto del precepto se mantuvo incólume por lo que se refiere al empleo de las expresiones «proyecto o proposición de ley» en su apartado primero, «proyecto», en su apartado segundo, y «proyectos», en su apartado tercero, durante su tramitación parlamentaria hasta la intervención de la Comisión Mixta. Las enmiendas presentadas en ningún caso tuvieron por objeto la modificación o supresión de estas expresiones, ciñéndose las aprobadas a las facultades de oposición del Senado respecto a los textos remitidos por el Congreso, a la extensión de los plazos de que disponía aquella Cámara para su tramitación y a la resolución de las diferencias entre ambas Cámaras. El dictamen de la Comisión Mixta, a los efectos que ahora interesan, sustituyó en el apartado primero del ya numerado entonces como art. 90 la expresión «un proyecto o proposición de ley» por la de «un proyecto de ley ordinaria u orgánica». Y en el apartado tercero adicionó a su enunciado inicial —«El plazo de dos meses»— la frase «de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto», continuando el apartado con su inciso final, tal y como constaba en el texto aprobado por el Senado —«se reducirá a veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados»—. No existe constancia de las razones y motivos de dichas sustitución y adición, como de otras no pocas modificaciones que llevó a cabo en el texto que le fue remitido por el Senado. El dictamen de la Comisión fue aprobado, sin modificación alguna, por los Plenos de ambas Cámaras de las Cortes Generales.

El presente relato, y la ausencia de debates durante la tramitación parlamentaria del precepto en el extremo que del mismo nos ocupa y sobre el que difieren las partes personadas —el significado de las expresiones «proyecto» y «proyectos» del art. 90.3 CE—, impide obtener a partir de una consideración exclusiva de los trabajos parlamentarios del art. 90 CE, como ya hemos señalado, un criterio hermenéutico concluyente o decisivo sobre su alcance en el sentido que se afirma en la exposición de motivos de la reforma del Reglamento del Senado impugnada.

7. La divergencia de las partes sobre el significado de los términos «proyecto» y «proyectos» del art. 90.3 CE.

La divergencia interpretativa que mantienen las partes en este recurso de inconstitucionalidad versa sobre el alcance de las expresiones «proyecto» y «proyectos» del art. 90.3 CE. En tanto que los recurrentes y el abogado del Estado entienden que dichas expresiones abarcan tanto los proyectos de ley como las proposiciones de ley, la representante del Senado considera que han de circunscribirse exclusivamente a los primeros.

Los senadores recurrentes sostienen que este tribunal ya ha zanjado el debate constitucional sobre si el art. 90 CE se refiere solo a los proyectos de ley o si comprende también las proposiciones de ley, ya que ha declarado en la STC 97/2002, de 25 de abril, que dicho precepto constitucional es aplicable «no solo a los proyectos de ley, sino también a las proposiciones de ley» (FJ 4). Además, el art. 133.2 RS supone –añaden– un desconocimiento del modelo de bicameralismo imperfecto por el que ha optado el constituyente, plasmado, entre otros preceptos, en el art. 90 CE, en el que el Congreso de los Diputados ostenta un claro predominio en la función legislativa frente al Senado, que tiene asignada una posición de Cámara de segunda lectura. Una interpretación sistemática de la Constitución lleva a concluir que cuando el art. 90 CE regula la intervención del Senado en el procedimiento legislativo se refiere a cualquier tipo de iniciativa, de modo que los efectos que la declaración de urgencia de las iniciativas legislativas provocan en orden a su tramitación en el Senado son resultado de un determinado entendimiento del sistema bicameral diseñado en la Constitución y se generan por expresa previsión constitucional con independencia de cuál sea el órgano que la declare, esto es, el Gobierno o el Congreso de los Diputados ex art. 90.3 CE y cualquiera que sea la naturaleza del instrumento empleado para canalizar la iniciativa legislativa, es decir, el proyecto o la proposición de ley. La autonomía reglamentaria del Senado (art. 72.1 CE) –concluyen los demandantes– no puede erigirse en un límite que impida al constituyente dotar al Gobierno y al Congreso de los Diputados de la facultad de declarar la urgencia de la tramitación parlamentaria de los proyectos o proposiciones de ley con los efectos que el art. 90.3 CE anuda a esta declaración.

La letrada que actúa en representación del Senado considera, por el contrario, que el mismo resultado al que conducen, a su juicio, la interpretación literal y los antecedentes históricos y legislativos del término «proyecto de ley» (*sic*) del art. 90.3 CE, se alcanza atendiendo al «espíritu y finalidad» del precepto. Su finalidad es doble, por un lado, otorgar al Gobierno la facultad de decidir el tipo de tramitación, ordinaria o urgente, de los proyectos de ley, que confiere también al Congreso de los Diputados al inicio de su tramitación parlamentaria; y, de otro, acortar el plazo ordinario de tramitación de estas iniciativas en el Senado. Ni del texto constitucional, ni de su interpretación jurisprudencial se deduce que esa facultad que se reconoce al Gobierno y al Congreso de los Diputados sobre los proyectos de ley pueda extenderse a las proposiciones de ley, dado que su regulación se encomienda a los reglamentos de la Cámaras (art. 89 CE), que deben ser las que con toda lógica adopten, a través de sus órganos de gobierno, las decisiones atinentes a su tramitación. Así pues, atendiendo al espíritu y finalidad del art. 90.3 CE no existe «identidad de razón» en lo que respecta a la declaración de urgencia de los proyectos y de las proposiciones de ley.

Tras referirse a las consecuencias derivadas de la posición del Senado como Cámara de segunda lectura en el procedimiento legislativo, que asume y comparte, la representación letrada del Senado sostiene que el Congreso de los Diputados no se encuentra en una posición de preeminencia sobre el Senado (art. 90.2 CE) en la declaración de urgencia de las proposiciones de ley, pues la Constitución no impone expresamente que el Senado deba seguir la urgencia declarada por el Congreso de los Diputados en la tramitación de aquellas. Por lo tanto, la reforma del art. 133 RS se ha llevado a cabo al amparo de los arts. 72.1 y 89 CE, con el fin de prever la tramitación urgente de las proposiciones de ley en el Senado, atribuyendo a la mesa de la Cámara la facultad de decidir dicha tramitación. El no reconocimiento de esa facultad al Congreso

de los Diputados y al Gobierno se justifica, en el primer caso, en el respeto recíproco a la autonomía de cada Cámara; y, en el segundo, en que se trata de una iniciativa sobre la que el Gobierno carece de cualquier tipo de disposición, a excepción de la facultad de veto presupuestario. El tenor del art. 133.2 RS –finaliza su argumentación– en modo alguno quiebra la posición constitucional del Senado en la función legislativa.

Por su parte, el abogado del Estado también mantiene que este tribunal se ha pronunciado sobre el alcance del concepto «proyecto» del art. 90.3 CE en la citada STC 97/2002, en el sentido de que dicho término abarca no solo los proyectos de ley, sino también las proposiciones de ley, por lo que considera, en consecuencia, que el art. 133.2 RS, al atribuir únicamente a la mesa del Senado la facultad de decidir sobre la declaración de urgencia de las proposiciones de ley a los efectos de su tramitación en esta Cámara vulnera el citado precepto constitucional. En su opinión, el art. 90 CE se refiere, en sus distintos apartados, tanto a los proyectos como a las proposiciones de ley, pues, de lo contrario, habría que entender que el constituyente ha pretendido excluir las proposiciones de ley declaradas urgentes por el Congreso de los Diputados de su tramitación en el Senado, impidiendo a esta Cámara el ejercicio de las funciones legislativas que le atribuye la Constitución, conclusión que no estima de recibo. Nuestro sistema bicameral –termina– se caracteriza por la preeminencia del Congreso de los Diputados frente al Senado en el desempeño de la función legislativa, de modo que, dado el carácter de principio hermenéutico de esta preeminencia en la interpretación de los preceptos constitucionales, resulta contraria a la Constitución cualquier reforma reglamentaria del procedimiento legislativo que la deje sin efecto, como sucede con el art. 133.2 RS.

8. Los pronunciamientos de este tribunal sobre el art. 90 CE.

Descartado en los anteriores fundamentos jurídicos que el uso anfibológico, en unos casos, y preciso, en otros, de las expresiones «proyecto» y «proyectos» en el texto constitucional y que los trabajos parlamentarios de elaboración del art. 90 CE puedan por sí mismos constituir elementos hermenéuticos concluyentes y decisivos del sentido y alcance de las citadas expresiones del art. 90.3 CE, su significado ha de indagarse a partir de una consideración en conjunto de los distintos apartados del art. 90 CE y, a continuación, de una interpretación sistemática de este precepto con el resto de las previsiones constitucionales que diseñan y regulan los elementos nucleares del procedimiento legislativo de las Cortes Generales y la posición en su seno de cada una de las Cámaras que las integran. No obstante, sendas precisiones deben anteceder a esta tarea.

Dos resoluciones de este tribunal han versado sobre el art. 90 CE y han tenido por objeto la interpretación de dos de sus apartados. La primera, la STC 234/2000, que resolvió un conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno en relación con el Senado, en la que se abordó y el tribunal se pronunció sobre la existencia de posibles límites temporales a la declaración de urgencia de un proyecto de ley por el Gobierno en uso de la facultad que le confiere el art. 90.3 CE. La letrada que actúa en representación del Senado trae a colación en sus alegaciones la expresa referencia en esta sentencia a los proyectos de ley para sustentar su postura respecto al alcance que postula del término «proyectos» del citado precepto constitucional. Abstracción hecha de la reproducción que se efectúa de ciertos pasajes de esta sentencia, en ella no se afronta idéntica cuestión a la controvertida en este recurso de inconstitucionalidad, porque ningún debate se suscitó entonces entre las partes del conflicto constitucional sobre el significado de aquel término, ya que su objeto versó exclusivamente sobre el alcance temporal de la facultad de la declaración de urgencia por el Gobierno de un proyecto de ley y, precisamente, por tratarse de este tipo de iniciativa, la sentencia, constriñéndose al objeto del proceso constitucional, se refiere expresamente en ocasiones a los proyectos de ley como iniciativa gubernamental.

La segunda, la STC 97/2002, FFJJ 2 a 5, se pronunció sobre el art. 90.2 CE y, en concreto, sobre los posibles supuestos de discrepancia del Senado con el texto remitido

por el Congreso de los Diputados que pueden dar lugar a una nueva lectura del texto legislativo por parte de esta Cámara. En los fundamentos jurídicos en los que se aborda la cuestión debatida este tribunal dijo, en referencia al art. 90 CE, como los recurrentes y el abogado del Estado invocan, lo siguiente: «precepto este aplicable no solo 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». Pronunciamiento motivado sin duda porque la iniciativa legislativa había tenido su origen en esa ocasión en una proposición de ley, pero que, como dice la representación letrada del Senado, se ha dictado en un supuesto en el que la cuestión controvertida giró en torno a las facultades legisladoras del Senado ex art. 90.2 CE, no habiendo sido, además, objeto de disputa por las partes personadas en el proceso, incluidas las representaciones del Congreso de los Diputados y del Senado, el alcance del término «proyecto» del art. 90.2 CE, esto es, si éste comprendía solo las iniciativas legislativas de procedencia gubernamental o abarcaba también las de procedencia parlamentaria y popular. La singularidad del supuesto abordado en la citada sentencia, el contexto en el que este tribunal hizo aquella declaración y su laconismo y los expresos y directos términos en los que las partes en este proceso constitucional controvierten el alcance de los términos «proyecto» y «proyectos» del art. 90.3 CE, aconsejan en esta ocasión un enjuiciamiento explícito de la cuestión constitucional planteada que no puede considerarse suficientemente despejada con la mera remisión a la declaración de la citada STC 97/2002.

Y, en fin, no otra cosa puede decirse en relación con las resoluciones de este tribunal en las que, lejos de constituir su objeto la cuestión que hemos de afrontar en este proceso constitucional, se utiliza en sentido propio los términos proyectos y proposiciones de ley o se emplean expresiones que abarcan ambos tipos de iniciativa, como la de textos legislativos, sin que en ningún caso constituyan la *ratio decidendi* de dichas resoluciones, al abordarse en ellas otras facetas del procedimiento legislativo y de la posición en este de cada una de las Cámaras [así, por ejemplo, SSTC 110/2011, de 22 de junio, FJ 6; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6, y 167/2023, de 22 de noviembre, FJ 5 a)].

9. El modelo bicameral diseñado por la Constitución en el ejercicio de la función legislativa.

a) En una consideración conjunta de los apartados que integran el art. 90 CE, las expresiones «proyecto» y «proyectos» que utiliza su apartado tercero, y no la de «proyectos de ley» (*sic*) como transcribe la letrada del Senado en sus alegaciones, al igual que la de «proyecto» de su apartado segundo, tienen como referente la antecedente locución «[a]probado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados» de su apartado primero. De modo que el alcance y el significado de esta locución ha de determinar también los de las expresiones «proyecto» y «proyectos» de sus apartados segundo y tercero. En otras palabras, el «proyecto» y/o los «proyectos» del art. 90.2 y 3 CE no son ni pueden ser otros que el «proyecto de ley ordinaria y orgánica» del que habla el art. 90.1 CE. Y el sentido de esta locución no puede ser desentrañado sino a partir de una interpretación sistemática de las previsiones constitucionales sobre el procedimiento legislativo y la posición en su seno de cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales.

b) El art. 66 CE, con el que comienza el capítulo primero, bajo la denominación «De las Cámaras», de su título III, que tiene por rúbrica «De las Cortes Generales», residencia en estas la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE). Hemos declarado respecto a esta previsión constitucional que dicha potestad «se ejerce por cada una de las cámaras que las integran, esto es, el Congreso de los Diputados y el Senado, en la forma y con la extensión que el propio texto constitucional determina en el capítulo II» [SSTC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13, y 167/2023, de 22 de noviembre, FJ 5 a)].

En este capítulo, titulado «De la elaboración de las leyes», con la salvedad de la posibilidad de delegación legislativa en las Comisiones Legislativas Permanentes que se contempla en el art. 75 CE que integra el capítulo I, se regulan las líneas fundamentales o hitos básicos del procedimiento legislativo de las Cortes Generales, entendida esta expresión en sentido amplio, esto es, «como el conjunto de actos o actividades que conducen a la creación de la ley, desde la iniciativa que pone en marcha el procedimiento hasta la publicación de la misma» (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 10).

El citado capítulo II comienza con la dedicación de un precepto a la ley orgánica, definiendo las posibles materias objeto de esta fuente y la mayoría requerida para su aprobación por el Congreso de los Diputados (art. 81); regula a continuación las figuras normativas gubernamentales de los decretos-leyes y los decretos legislativos (arts. 82 a 86); para seguidamente abordar las líneas fundamentales o hitos básicos del procedimiento legislativo (arts. 87 a 91); y concluir con la previsión del referéndum consultivo (art. 92 CE).

A los efectos que a este recurso interesan, los arts. 87 a 89 CE regulan la iniciativa legislativa. El primero de los preceptos la atribuye, en su primer apartado, al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los reglamentos de las Cámaras (art. 87.1 CE). Su apartado segundo confiere a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas la facultad de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o de remitir a la mesa del Congreso una proposición de ley (art. 87.2 CE). Y su último apartado se refiere a la iniciativa legislativa popular para la presentación de proposiciones de ley, cuya regulación, con sujeción a las previsiones constitucionales contenidas en el precepto, se remite a una ley orgánica (art. 87.3 CE).

Por su parte, precisando el contenido del art. 87.1 CE, el art. 88 CE contempla la iniciativa legislativa gubernamental, que se ejerce mediante proyectos de ley aprobados por el Consejo de ministros, que se someterán al Congreso de los Diputados, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

Y, el último de los preceptos dedicados a la iniciativa legislativa (art. 89 CE), que tiene por objeto las proposiciones de ley, encomienda la regulación de su tramitación a los reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos previstos en el art. 87 CE. Se cierra el precepto con un apartado en el que se establece que las proposiciones de ley que tome en consideración el Senado se han de remitir al Congreso de los Diputados para su trámite como tal proposición (art. 89.2 CE).

Por su parte, el art. 90 CE diseña los elementos constitucionales de la denominada fase central o constitutiva del procedimiento legislativo. Su primer apartado dispone que «[a]probado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su presidente dará inmediata cuenta del mismo al presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de este» (art. 90.1 CE).

El art. 90.2 CE 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. Dicha intervención o facultades devienen limitadas material y temporalmente. 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 veto, por mayoría absoluta, o la introducción de enmiendas, requiriéndose en uno y otro caso que la decisión se adopte mediante mensaje motivado. Como hemos dicho en la STC 97/2002 «es el art. 90.2 CE el que concreta el sentido de la capacidad colegisladora del Senado prevista en el art. 66.2 CE» y el que especifica «los concretos supuestos de discrepancia del Senado que dan lugar a la ulterior lectura en el Congreso» del texto inicialmente remitido [FJ 5; en el mismo sentido, STC 167/2023, de 22 de noviembre, FJ 5 a)]. Temporalmente, el Senado cuenta para el ejercicio de sus facultades legislativas con un plazo de dos meses, computado a partir del día de la recepción del texto remitido por el Congreso de

los Diputados. De otra parte, para la resolución de las posibles discrepancias del Senado con el texto remitido por el Congreso, que deben expresarse, como ya se ha señalado, mediante la oposición de veto o la aprobación de enmiendas, se prevé que el texto legislativo no puede ser sometido a sanción real sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o, por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde su interposición, o se pronuncie sobre las enmiendas aceptándolas o no por mayoría simple.

Concluye el citado precepto constitucional con una regla de reducción de plazos, que disminuye el plazo ordinario de dos meses del que dispone el Senado para el ejercicio de sus facultades legislativas al de veinte días naturales en el caso de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3).

Y, en fin, el art. 91 CE, último precepto dedicado al procedimiento legislativo, que tiene por objeto la sanción, promulgación y publicación de las leyes, establece que «[e]l Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación».

c) Los preceptos constitucionales reseñados plasman la diferente posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en el procedimiento legislativo ordinario, así como definen las relaciones entre una y otra Cámara en el ejercicio de la potestad legislativa que el art. 66.2 CE residencia en la Cortes Generales. Configuran, en definitiva, el modelo bicameral adoptado por la Constitución en el ejercicio de esta potestad, que hemos definido como de «notorio bicameralismo imperfecto», dada la preeminencia del Congreso de los Diputados sobre el Senado, que actúa como Cámara de segunda lectura (SSTC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 8; 134/2001, de 13 de junio, FJ 4; 136/2001, de 18 de junio, FJ 5; 155/2005, de 9 de junio, FJ 9, y 119/2011, de 5 de julio, FFJJ 6 y 7).

Esa posición preeminente del Congreso de los Diputados en el procedimiento legislativo viene determinada, entre otras previsiones constitucionales, porque, en primer lugar, es la Cámara en la que se inicia la tramitación de todas las iniciativas legislativas, trátese de proyectos o proposiciones de ley, incluidas las de origen senatorial (arts. 87.1, 88, 89.2 CE y Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular), con las salvedades previstas en el art. 74.2 CE. Por lo tanto, el Congreso de los Diputados es la Cámara que examina y se pronuncia en primer lugar sobre las propuestas legislativas, sean resultado del ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental, parlamentaria o popular, y, consiguientemente, quien remite los textos aprobados al Senado para someterlos a su deliberación, para lo que éste dispone, en principio, de un plazo de dos meses, cuyo cómputo se inicia a partir del día de la recepción del texto en la Cámara Alta (art. 90.2 CE). Existe, por consiguiente, con las salvedades apuntadas, una prioridad temporal del Congreso de los Diputados en el desarrollo del procedimiento legislativo, que se traduce en el examen, pronunciamiento y aprobación iniciales de todas las iniciativas legislativas, con independencia de su procedencia y materia.

En segundo lugar, ese predominio de la Cámara baja en el procedimiento legislativo se refleja también en la previsión relativa a la solución de las discrepancias que puedan existir entre ambas Cámaras, pues al Congreso corresponde, satisfaciendo los requisitos constitucionales establecidos, la decisión final y prevalente, debiendo resaltarse que, en el supuesto de oposición de veto por parte del Senado, ni siquiera llega a pronunciarse sobre éste, sino que lo hace sobre el texto inicial por él aprobado (art. 90.2 CE).

En fin, también constituye una manifestación de esa posición de preponderancia el carácter vinculante que la decisión del Congreso de los Diputados de declarar urgente la tramitación de proyectos tiene para el Senado, con el consiguiente efecto de reducir a veinte días naturales el plazo para el ejercicio de sus facultades legislativas (art. 90.3 CE).

Por su parte, la posición del Senado en el procedimiento legislativo ordinario viene determinada, en primer lugar, porque únicamente se someten a su deliberación los textos que hayan sido aprobados por el Congreso de los Diputados, de modo que la decisión congresual de aprobación del texto legislativo es condición necesaria para que

pueda iniciarse su tramitación en el Senado, en otras palabras, para que esta Cámara pueda ejercer las facultades legislativas constitucionalmente conferidas. Esto es así incluso en relación con las proposiciones de ley de origen senatorial, que si bien han de ser previamente tomadas en consideración por el Senado, han de ser remitidas al Congreso para su tramitación como proposición de ley (art. 89.2 CE). En segundo lugar, la posición del Senado en el procedimiento legislativo viene determinada por la limitación material de sus facultades legislativas y el condicionamiento temporal de su ejercicio, ya antes referidos; y, en fin, por carecer de facultad decisoria alguna en la resolución de las controversias o diferencias que puedan surgir entre ambas Cámaras en relación con el texto inicialmente remitido por el Congreso de los Diputados.

10. Alcance y significado de las expresiones «proyecto» y «proyectos» del art. 90 CE.

a) Una interpretación sistemática del art. 90 CE y, en particular, de la locución de su apartado primero «proyecto de ley ordinaria u orgánica» aprobado por el Congreso de los Diputados –que constituye el referente de las expresiones «proyecto» y «proyectos» de sus apartados segundo y tercero–, con las previsiones constitucionales que definen las líneas fundamentales o los hitos básicos del procedimiento legislativo y la posición en éste de cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales, conduce a concluir que el significado de aquella locución, teniendo en cuenta, en primer término, los preceptos constitucionales que confieren al Congreso la prioridad temporal en el ejercicio de la función legislativa, al atribuirle el examen, el pronunciamiento y la aprobación iniciales de todos los textos legislativos, al margen del tipo de iniciativa legislativa de procedencia, para poder ser sometidos a deliberación en el Senado, ha de entenderse referida 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. En otras palabras, dicha locución abarca todos los textos legislativos inicialmente examinados y aprobados por el Congreso de los Diputados, sea cual sea el tipo de iniciativa legislativa de la que procedan.

La interpretación contraria, como la que se postula en la exposición de motivos de la reforma del Reglamento impugnada, que contrae el sentido de la expresión «proyecto de ley ordinaria u orgánica» aprobada por el Congreso de los Diputados del art. 90.1 CE a los proyectos de ley en sentido estricto, esto es, a aquellos textos legislativos que tienen su origen en el ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental, supondría tanto como admitir la inexistencia de una previsión constitucional que imponga al Congreso de los Diputados el deber de remitir al Senado para su deliberación los textos legislativos aprobados que procedan de proposiciones de ley, lo que podría determinar la exclusión del Senado en la tramitación de estos textos, como señala el abogado del Estado o, cuanto menos, que su remisión y los condiciones y términos de esta, con la consiguiente posible incidencia en la capacidad colegisladora del Senado, quedarían al albur de la voluntad del Congreso de los Diputados plasmada, en el ejercicio de la autonomía parlamentaria, en las previsiones de su reglamento. También las relaciones entre ambas Cámaras y los mecanismos de solución de las posibles controversias que pudieran suscitarse entre ellas quedarían sometidas en estos casos a lo que se dispusiera en sus respectivos reglamentos. Ello con el inconveniente, no menor, de que estos solo «tienen virtualidad en el seno de cada una de las cámaras», con la consiguiente disponibilidad por cada Cámara de las fases del procedimiento legislativo que se desarrollen en su propio seno, «sin que por lo tanto el de una de ellas pueda imponer a la otra un determinado itinerario en su actuación» (STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 5; con cita STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12).

Una interpretación de la locución «proyecto de ley ordinaria u orgánica» del art. 90.1 CE con el alcance expuesto, viene impuesta, ante todo, 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. Como

hemos dicho, este último precepto «se configura como uno de los varios preceptos constitucionales en los que se plasma la diferente posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en el procedimiento legislativo ordinario, así como las relaciones entre una y otra Cámara en el ejercicio de la potestad legislativa que el art. 66.2 CE residencia en las Cortes Generales, todo lo cual responde, en definitiva, a la característica configuración del modelo bicameral adoptado por nuestra Constitución» (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 8).

Dando un paso más, en lo que ahora interesa, este tribunal ha precisado que el art. 90.2 CE «concreta el sentido de la capacidad colegisladora del Senado prevista en el art. 66.2 CE» [SSTC 97/2002, de 25 de abril, FJ 4, y 167/2023, de 22 de noviembre, FJ 5 a)], sin que exista, hemos de añadir, previsión constitucional alguna que dé o pueda dar cobertura a un distinto alcance e 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 para su deliberación. En este sentido, la remisión que el art. 89.1 CE hace a los reglamentos de las Cámaras para regular la tramitación de las proposiciones de ley, sin necesidad de entrar ahora en otro tipo de consideraciones innecesarias al objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, 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 y que concreta las funciones que le corresponden en el ejercicio de la potestad legislativa ex art. 66.2 CE, sino que, por el contrario, ha de ser interpretada de conformidad con estos preceptos constitucionales. Aquella remisión menos aún faculta a los reglamentos de las Cámaras, con el limitado alcance de la disponibilidad, como hemos señalado, que de las fases del procedimiento legislativo corresponde a cada una ellas, para alterar el diseño de este procedimiento y la posición que en él ocupa cada Cámara, plasmada por decisión constituyente en el texto constitucional y, en particular, de su fase central o constitutiva, definiendo las facultades legislativas de la que una y otra son titulares.

En otras palabras, la finalidad del art. 90 CE, y en este sentido ha de interpretarse el alcance de la locución «proyecto de ley ordinaria u orgánica» aprobada por el Congreso de los Diputados de su apartado primero, es la de definir las líneas esenciales de la fase central o constitutiva del procedimiento legislativo, en concreto las facultades dentro de ella de cada una de las Cámaras, sus relaciones y la resolución de las controversias que pudieran existir sobre los textos sometidos a su deliberación. Se trata, en definitiva, de una decisión constitucional cuyo elemento nuclear lo conforma la regulación de aquella fase del procedimiento legislativo, con independencia del tipo de iniciativa de la que proceda el texto legislativo, sin que el constituyente haya optado, bien directamente, pues entonces así lo hubiera hecho, bien mediante un remisión de desarrollo, que no se contempla en la Constitución, por una configuración diferenciada de esta fase del procedimiento legislativo según que el texto sometido a las Cámaras tenga su origen en una u otra clase de iniciativa legislativa, con la consiguiente incidencia en la posición de cada una de ellas en dicho procedimiento. Así pues, a la remisión contenida en el art. 89.1 CE no puede conferírsele el 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 de legislativa y las concretas facultades de las que son titulares, sino que, por el contrario, aquella remisión ha de coherarse con las previsiones que al respecto resultan de los arts. 66.2 y 90 CE.

Ha de recordarse que este tribunal tiene declarado que la autonomía reglamentaria de las Cámaras, y las normas que 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 desarrollen». Es decir, «el contenido y alcance de la autonomía reglamentaria de las Cámaras, o más precisamente de cada una de las que integran las Cortes Generales, han de ser determinadas 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).

b) Delimitado el alcance y significado de la locución «proyecto de ley ordinaria u orgánica» aprobado por el Congreso de los Diputados del art. 90.1 CE en los términos señalados, no puede ser otro el sentido de las expresiones «proyecto» y «proyectos» del art. 90.2 y 3 CE, pues su uso en uno y otro apartado tiene como referente, como permite apreciar la lectura conjunta del art. 90 CE, aquella locución de su apartado primero. Por consiguiente, las expresiones «proyecto» y «proyectos» del art. 90.3 CE, sobre la que versa la divergencia interpretativa que mantienen las partes en este proceso constitucional, han de ser interpretadas, por las razones expuestas, con el alcance y significado de que comprenden tanto los proyectos de ley como las proposiciones de ley, es decir, dichas expresiones abarcan todas las propuestas legislativas, con independencia de cuál sea la iniciativa legislativa, gubernamental, parlamentaria o popular, de la que procedan.

Esta interpretación, por otra parte, sitúa al art. 90 CE en el ámbito de aquellos preceptos constitucionales en los que las expresiones «proyecto» y «proyectos» presentan o pueden presentar, como ya hemos señalado, un sentido ambiguo, con un alcance que debe entenderse referido, a la luz de una interpretación sistemática de dichos preceptos, tanto a los proyectos de ley como a las proposiciones de ley, utilizadas ahora ambas expresiones en sentido estricto. En otras palabras, el criterio hermenéutico al que este tribunal ha llegado en relación con el art. 90 CE y, en particular, a los efectos que a este proceso interesan, con el art. 90.3 CE, en modo alguno es extraño o ajeno al uso anfibológico que el constituyente ha hecho en ocasiones de los términos «proyecto» y «proyectos».

Asimismo, el criterio hermenéutico al que hemos llegado en relación con dicho precepto –y, en este sentido, aunque los trabajos parlamentarios del art. 90 CE no puedan tenerse por determinantes, sí pueden, quizás, devenir ilustrativos–, mejor se compadece, pese al hermetismo de la Comisión Mixta en la modificación que llevó a cabo en su apartado primero, con el hecho de que durante toda la tramitación parlamentaria del precepto se mantuvo inalterable desde el anteproyecto de Constitución hasta la remisión del texto aprobado por el Pleno del Senado a la citada Comisión, la expresión «un proyecto o proposición de ley», sin que su utilización fuera en momento alguno cuestionada en los votos particulares y en las enmiendas presentadas, ni en los debates que tuvieron por objeto el precepto en cuestión.

c) Sentado el significado de las expresiones «proyecto» y «proyectos» del art. 90.3 CE con el alcance indicado, en modo alguno resulta ocioso ahora traer a colación que este tribunal ya tuvo ocasión de decir en la STC 234/2000 –en relación con la declaración de urgencia de un proyecto de ley por el Gobierno– que el citado precepto constitucional contiene «una regla de reducción de los plazos por la que se disminuye a veinte días [...] en el caso de los proyectos declarados urgentes sea por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados» el plazo ordinario de dos meses de tramitación en el Senado de los textos legislativos (FJ 8). También calificamos esta facultad de declaración de urgencia, referida entonces al Gobierno, lo que, sin duda, es trasladable al Congreso de los Diputados, como «una atribución constitucional». Si entonces dijimos que su reconocimiento en favor del Gobierno –ateniéndonos a la controversia allí suscitada– «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 cuando, en su criterio, concurren las circunstancias que así lo requieran» en el ejercicio de su función de dirección política (FFJJ 10 y 13), hemos de añadir aquí, por lo que al Congreso de los Diputados atañe, 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 preeminente 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 (arts. 99, 108, 112, 113 y 114 CE).

Señalamos, en fin, que los efectos que la declaración de urgencia provoca en orden a la tramitación de los textos legislativos en el Senado «se generan [...] por expresa previsión constitucional con independencia de cuál sea el órgano que los declare, esto es, el Gobierno o el Congreso de los Diputados a los que tal facultad confiere el art. 90.3 CE», sin que a este tribunal le corresponda «valorar los efectos que el constituyente ha anudado en el art. 90.3 CE» a dicha declaración. Y concluimos afirmando que esos efectos ni privan al Senado «del ejercicio de su función legislativa, al incidir [...] sobre la cronología del procedimiento, pero no sobre el contenido del proyecto, ni restringe, ni en modo alguno podía hacerlo, el derecho de la Cámara y de sus miembros» a tramitarlo «en el plazo constitucionalmente establecido, ni, en fin, la reducción del tiempo de tramitación tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano» (FJ 13).

d) Llegados a este punto no se puede dejar de resaltar que la letrada que actúa en representación del Senado no rebate ni cuestiona las consideraciones que este tribunal hizo en la STC 97/2002, que afirma comúnmente asumidas, sobre «el carácter del Senado como Cámara de "segunda lectura" en el procedimiento legislativo», cuyas consecuencias esenciales describe en su escrito de alegaciones en los siguientes términos: «Una primera, que el Senado conoce de los proyectos o proposiciones de ley una vez estos han sido debatidos y votados en el Congreso de los Diputados. Otra segunda, que lo hace, además, en el inexcusable, inmodificable y limitado plazo de dos meses, para el caso del procedimiento legislativo ordinario, y veinte días, cuando la iniciativa se tramita por el procedimiento de urgencia. Y una última, que es, de nuevo, la Cámara Baja la que finaliza la tramitación parlamentaria de la iniciativa en el caso de que el Senado haya vetado o enmendado el texto legislativo que fue inicialmente aprobado en el Congreso de los Diputados. Solo en el caso de que el Senado no oponga su veto ni introduzca enmiendas, la tramitación parlamentaria del texto legislativo terminará en el Senado». Lo que rebate, por el contrario, son «otras consecuencias que los recurrentes asocian a la condición de Cámara de segunda lectura del Senado», en concreto, la declaración de urgencia de las proposiciones de ley por el Congreso de los Diputados al amparo del art. 90.3 CE con los efectos que este precepto anuda a dicha declaración en relación con el Senado, pues «la declaración de urgencia de las proposiciones de ley no está prevista en la Constitución, que, como venimos diciendo, ni siquiera las menciona en su art. 90.3».

Esta transcripción, quizás extensa, de las alegaciones en este extremo de la representación letrada del Senado, resulta necesaria en la medida en que pone de manifiesto que no rebate el entendimiento del art. 90 CE como precepto que regula las facultades legislativas del Congreso y del Senado en la fase central o constitutiva del procedimiento legislativo y, en particular, las facultades colegisladoras del Senado, así como las relaciones entre ambas Cámaras, considerando expresamente aplicable sus dos primeros apartados, a cuyo contenido corresponden las consecuencias que describe, tanto a los proyectos como a las proposiciones de ley, con lo que viene implícitamente a admitir que la locución «proyecto de ley ordinaria u orgánica» del art. 90.1 CE y la expresión «proyecto» del art. 90.2 CE comprenden ambos tipos de iniciativas legislativas. Sin embargo, esta consideración conjunta e interpretación sistemática de los dos primeros apartados del art. 90 CE la abandona al desentrañar el alcance de los vocablos «proyecto» y «proyectos» del art. 90.3 CE, que circunscribe exclusivamente a los proyectos de ley, entendido este concepto en sentido estricto, esto es, referido únicamente a las iniciativas legislativas gubernamentales, y del que excluye a las proposiciones de ley, sin explicar las razones del recurso a un criterio hermenéutico

diferente al empleado respecto al art. 90.1 y 2 CE. En otras palabras, la representación letrada del Senado al interpretar el art. 90.3 CE lo desvincula de los dos apartados que le preceden, lo que conduce a una lectura del mismo constitucionalmente no aceptable, al prescindir de una consideración de conjunto de los apartados que integran el art. 90 CE y de una interpretación sistemática de este precepto con las previsiones constitucionales sobre el procedimiento legislativo en las Cortes Generales que preserve el sentido y la finalidad de su contenido.

11. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 133.2 RS.

El art. 133.2 RS, en la redacción dada por la reforma aprobada por el Pleno del Senado en sesión de 14 de noviembre de 2023, en cuanto confiere con carácter exclusivo a la mesa de la Cámara la facultad de decidir la aplicación del procedimiento de urgencia de las proposiciones de ley para su tramitación en dicha Cámara vulnera el art. 90.3 CE, que atribuye al Gobierno y al Congreso de los Diputados, con los efectos que anuda a su tramitación en el Senado, la declaración de urgencia de los «proyectos», expresión esta que, con base en los razonamientos expuestos, ha de entenderse que comprende tanto los proyectos de ley como las proposiciones de ley. En consecuencia, hemos de declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 133.2 RS.

Circunscrita, como ha quedado expuesto en el fundamento jurídico 2 de esta sentencia, la pretensión de inconstitucionalidad de los demandantes al citado art. 133 RS, en concreto a su apartado 2, la anterior declaración de inconstitucionalidad y nulidad hace innecesario el enjuiciamiento de los motivos de orden procedimental aducidos en el recurso, referidos a supuestas infracciones reglamentarias denunciadas exclusivamente en relación con la tramitación de la reforma del art. 133 RS y, con base en las cuales, se solicita únicamente la declaración de inconstitucionalidad de dicho precepto.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 133.2 del Reglamento del Senado en la redacción dada por la reforma aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión de 14 de noviembre de 2023.

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

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

Voto particular que formulan los magistrados y magistrada don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera y don José María Macías Castaño a la sentencia del Pleno del Tribunal de 12 de marzo de 2025 por la que se estima el recurso de inconstitucionalidad núm. 7998-2023

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), y con respeto a la opinión de los magistrados que han conformado la mayoría del Pleno del Tribunal, manifestamos nuestra discrepancia con la sentencia que estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra la reforma del Reglamento del Senado (RS) por la que se modifican los arts. 133 y 182, aprobada por el Pleno de dicha cámara en sesión de 14 de noviembre de 2023. Por las razones defendidas en su

momento durante la deliberación y que exponemos a continuación, consideramos que el recurso hubiera debido ser desestimado.

La sentencia de la que disentimos declara inconstitucional y nulo el art. 133.2 RS, en la redacción dada a este precepto por la reforma citada, según la cual «[e]n las proposiciones de ley, la mesa del Senado podrá decidir la aplicación del procedimiento de urgencia cuando así lo solicite el Gobierno o el Congreso de los Diputados, o también actuando de oficio o a propuesta de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores». La sentencia entiende que este precepto es contrario al art. 90.3 CE, que reduce el plazo de dos meses con el que cuenta el Senado para vetar o enmendar las iniciativas legislativas ya aprobadas por el Congreso a veinte días naturales «en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados».

Para alcanzar la conclusión del que el art. 133.2 RS contradice lo dispuesto en el art. 90.3 CE, la sentencia realiza una interpretación de los términos «proyecto» y «proyectos» utilizados por el art. 90 CE que le lleva a sostener que esos términos incluyen tanto los proyectos de ley, de origen gubernamental, como las proposiciones de ley, de origen parlamentario (o en su caso autonómico o popular). De este modo, los términos «proyecto» y «proyectos» que emplea el art. 90.3 CE tienen como referente la locución «proyecto de ley ordinaria u orgánica», aprobado por el Congreso de los Diputados, que contiene el art. 90.1 CE, y que ha de interpretarse necesariamente, según la sentencia, en el sentido de incluir tanto los proyectos de ley, aprobados por el Gobierno, como las proposiciones de ley aprobadas por el Congreso de los Diputados. La sentencia destaca que la Constitución configura un procedimiento legislativo en el que el Congreso adopta un papel preeminente frente al Senado, que actúa como Cámara de segunda lectura. Según la sentencia, una interpretación literal o estricta de los términos «proyecto» y «proyectos» que utiliza el art. 90.3 CE (esto es, una interpretación que incluya solo la iniciativa legislativa gubernamental, el proyecto de ley) haría posible excluir al Senado de la tramitación de las proposiciones de ley, con la incidencia que tendría tal conclusión en la capacidad colegisladora de esta Cámara.

La sentencia explícita de modo reiterado un criterio que conduce a minusvalorar la posición del Senado en el procedimiento legislativo, enfoque al que no es ajeno la forma en que aborda el diálogo constante con las alegaciones de la letrada de las Cortes Generales que ha representado y defendido a esa Cámara en este asunto. En todo caso, hemos de resaltar que el hecho de que en nuestro sistema de «bicameralismo imperfecto» se priorice al Congreso de los Diputados sobre el Senado en la formación de voluntad de las Cámaras, como este tribunal no ha dejado de advertir (así, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5), no es razón para rebajar la relevante posición institucional del Senado, en su papel de Cámara de segunda lectura, en el procedimiento legislativo bicameral que establece nuestra Constitución.

La iniciativa del procedimiento legislativo corresponde, con carácter general, bien al Gobierno (art. 87.1 CE), a través de la aprobación de un proyecto de ley en Consejo de Ministros que habrá de someterlo al Congreso de los Diputados (art. 88), siendo considerado, después, por el Senado (art. 90.1 CE); bien al Congreso o al Senado, de acuerdo con los Reglamentos de las Cámaras, a través de la aprobación de una proposición de ley (arts. 87 y 89 CE). El Congreso de los Diputados, que ostenta ciertamente una posición de preeminencia en el procedimiento legislativo, es la Cámara que examina primero los proyectos y las proposiciones de ley, independientemente de su procedencia y materia, con la única excepción de la tramitación de la Ley del fondo de compensación interterritorial, que se inicia en el Senado (art. 74.2 CE). Las mismas proposiciones de ley dimanantes de la iniciativa del Senado deben remitirse al Congreso, para su trámite en este como tales proposiciones (art. 89.2 CE), de manera que no abren por sí solas, en el Senado, la fase central, constitutiva o decisoria del procedimiento legislativo. En el Congreso reciben, sin embargo, un trato reglamentario similar al otorgado a los proyectos de ley del Gobierno, pues el art. 125 del Reglamento del Congreso, efectuando la lectura más favorable del art. 89.2 CE, dispone que «[l]as proposiciones de ley que, de acuerdo con la Constitución, hayan sido tomadas en

consideración por el Senado, serán tramitadas por el Congreso como tales proposiciones de ley, excluido el trámite de toma en consideración».

Según el art. 90.1 CE, cuando el Congreso apruebe «un proyecto de ley ordinaria u orgánica, su presidente dará inmediata cuenta del mismo al presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de este». Lo propio sucede con las proposiciones de ley, pues, aunque en el proceso constituyente la Comisión Mixta Congreso-Senado suprimió la referencia a estas iniciativas en la redacción definitiva del texto constitucional (lo que no es razón, dicho sea de paso, para que la sentencia dispense un trato poco deferente al debate constituyente), «la evidente semejanza de ambas figuras pone de relieve la identidad de razón para su régimen jurídico» (STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 4), lo que no significa que uno y otro tipo de iniciativa legislativa no tenga sus propias reglas en cuanto a su tramitación, como también ha destacado la doctrina constitucional (así, SSTC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3; 128/2023, de 2 de octubre, FJ 3, y 15/2024, de 30 de enero, FJ 3). El Senado actúa así en la fase central o decisoria del procedimiento legislativo como Cámara de segunda lectura, y apresurada, por cierto, habida cuenta del breve plazo de que dispone para oponer su veto o formular enmiendas al texto recibido del Congreso (dos meses, que se reduce a un plazo de veinte días naturales si el Gobierno o el Congreso efectuaran una declaración de urgencia) y de la facilidad con que el Congreso puede levantar ese veto y esas enmiendas.

La interpretación que la sentencia hace de lo dispuesto en el art. 90.3 CE, para concluir que los términos «proyecto» y «proyectos» que utiliza el art. 90.3 CE han de interpretarse en el sentido de incluir tanto a los proyectos de ley como a las proposiciones de ley, es desde luego razonable, aunque no la única que es constitucionalmente posible. Si el art. 90.3 CE admite una interpretación alternativa, como la que se sostiene en la propia exposición de motivos de la reforma del Reglamento del Senado aprobada el 14 de noviembre de 2023 y que se justifica en las alegaciones de la letrada de las Cortes Generales que ha representado al Senado en este recurso, la conclusión no puede ser otra que la de descartar que el art. 133.2 RS vulnere el art. 90.3 CE, no debiendo olvidarse que también los Reglamentos parlamentarios, asimilados a las leyes y a las disposiciones con fuerza o rango de ley (por todas, SSTC 118/1988, de 20 de junio, FJ 3; 38/2007, de 15 de febrero, FJ 3, y 101/2008, de 24 de julio, FJ 2) se benefician de la presunción de constitucionalidad de las leyes, de la que deriva el principio de conservación de la ley.

Cabe interpretar, en efecto, que los términos «proyecto» y «proyectos» que emplea el art. 90.3 CE, atendiendo al tenor del precepto, a sus antecedentes históricos y legislativos y a su espíritu y finalidad, solo se refieren a las iniciativas legislativas procedentes del Gobierno y no a las proposiciones de ley, respecto a cuya declaración de urgencia existe una laguna constitucional que puede ser colmada por los Reglamentos de las Cámaras, en el ejercicio de su autonomía normativa (arts. 72.1 y 89.1 CE). Esta interpretación –que es la que hace suya el Reglamento del Senado– no choca con la Constitución, en cuanto esta ha habilitado a los Reglamentos parlamentarios para la íntegra regulación de las proposiciones de ley y de su tramitación.

La reforma reglamentaria impugnada, por lo tanto, no se apartaría de las previsiones constitucionales, inexistentes en relación con la declaración de urgencia de las proposiciones de ley. Si «la tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras» (art. 89.1 CE), estas han de tener un amplio margen para regular, de acuerdo con su autonomía normativa (art. 72.1 CE) aquello que no esté inequívocamente establecido por el texto constitucional en un determinado sentido. Entendemos que es lo que sucede en el presente caso. En efecto, los Reglamentos de las Cámaras pueden determinar, a nuestro entender, al menos: (i) si las proposiciones de ley deben tener o no la misma forma que los proyectos de ley; (ii) quiénes pueden presentar la proposición de ley y (iii) cómo se organiza el debate de las proposiciones de ley. En suma, la autonomía normativa de las Cámaras (art. 72.1 CE) otorga a estas un amplio margen de configuración. Así sucede cabalmente en el asunto que nos ocupa, pues 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.

La sentencia, sin embargo, ha optado por decantarse por una interpretación unívoca y excluyente del texto constitucional que, además, resulta ser la más restrictiva para la autonomía parlamentaria de la Cámara de segunda lectura, minusvalorando el papel de esta en el procedimiento legislativo, que queda reducido a mero subordinado a la decisión sobre la tramitación que tome el Congreso de los Diputados o el Gobierno. Una interpretación que, además, al reducir drásticamente el tiempo de tramitación en el Senado de las proposiciones de ley declaradas urgentes por el Gobierno o el Congreso, puede comportar una restricción del ejercicio de derechos que forman parte del núcleo del *ius in officium* de los senadores, garantizado por el art. 23.2 CE.

La sentencia interpreta el art. 90.3 CE en el sentido de que la declaración de urgencia por el Gobierno o el Congreso de los Diputados, y la consiguiente reducción del plazo de tramitación en el Senado (de dos meses a veinte días naturales), es un elemento esencial de la fase central o constitutiva del procedimiento legislativo aplicable no solo a los proyectos de ley, sino también a las proposiciones de ley. Repetimos que tal entendimiento de lo dispuesto en el art. 90.3 CE es posible y razonable, pero no convierte en irrazonable o ilógica otra interpretación alternativa del precepto constitucional, como la postulada por el Senado al reformar el art. 133.2 de su Reglamento y en su defensa de esta reforma en este proceso constitucional. El Senado resalta que la distinción constitucional entre proyectos y proposiciones de ley (expresamente ligada en el art. 89.1 CE a la facultad de cada Cámara de regular las proposiciones de ley, en el ejercicio de su autonomía normativa) se justifica plenamente por el origen de la iniciativa legislativa, pues el Gobierno tiene una capacidad de dirección e impulso procedimental a través del proyecto de ley (arts. 87.1 y 88 CE), pero esa capacidad no puede ser la misma cuando se refiere a iniciativas ajenas, como son las parlamentarias (proposiciones de ley), respecto de las cuales la autonomía parlamentaria otorga a cada Cámara un amplio margen de configuración (art. 89.1 CE). Cabe, por tanto, interpretar que lo dispuesto en el art. 90.3 CE se refiere a los proyectos de ley, pero no prejuzga lo que deba suceder con las proposiciones de ley, respecto de las cuales las Cámaras disponen de un margen de decisión más amplio para su regulación, de conformidad con su autonomía normativa (art. 72.1 CE). Esta autonomía normativa significa que su Reglamento es obra de su propia iniciativa, y de su única y exclusiva decisión, sin la intervención del Gobierno ni de la otra Cámara. Es de esa autonomía normativa de la que nace la reforma del Reglamento del Senado sometida a enjuiciamiento en el presente caso y que anula la sentencia de este tribunal.

Sin embargo, a nuestro entender, esa interpretación alternativa de lo dispuesto en el art. 90.3 CE es tan razonable y constitucionalmente posible como la que sostiene la sentencia, y tiene la ventaja sobre esta de ser más respetuosa con la posición institucional del Senado en el procedimiento legislativo.

No es cierto, por otra parte, frente a lo que se afirma en la sentencia de la que discrepamos, que aquella interpretación del art. 90.3 CE, que permite descartar la inconstitucionalidad del art. 133.2 RS, supondría tanto como admitir la inexistencia de una previsión constitucional que imponga al Congreso de los Diputados el deber de remitir al Senado para su deliberación los textos legislativos aprobados que procedan de proposiciones de ley, lo que podría determinar la exclusión del Senado en la tramitación de estos textos. En efecto, entender que el art. 90.3 CE se refiere solo a los proyectos de ley, no autoriza a concluir que el Congreso no viene obligado a remitir al Senado para su tramitación los textos aprobados en aquella Cámara provenientes de una proposición de ley. Nuestro procedimiento legislativo es bicameral (art. 66.2 CE), por más que se trate de un sistema de «bicameralismo imperfecto», por lo que carece todo fundamento una interpretación conducente a excluir al Senado de la tramitación de esos textos legislativos. Como se ha dicho, del mismo modo que el art. 90.1 CE ordena al presidente del Congreso que, «aprobado

un proyecto de ley ordinaria u orgánica» por dicha Cámara, lo remita inmediatamente «al presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de este», lo propio ha de suceder con las proposiciones de ley aprobadas en el Congreso, dada la evidente semejanza de ambas figuras, que pone de relieve la identidad de razón para su régimen jurídico (STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 4), sin perjuicio de las diferencias en cuanto a su tramitación, que también ha puesto de relieve este tribunal.

Repárese, por lo demás, que la sentencia obvia que, conforme a la interpretación que realiza del art. 90.3 CE, el Gobierno podría declarar la urgencia de la tramitación de las proposiciones de ley, cuando el único poder de disposición del Gobierno en relación con las iniciativas parlamentarias es el ejercicio del veto presupuestario (art. 134.6 CE). Ni una mención contiene la sentencia a explicar por qué el Gobierno, según su interpretación, 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. Como tampoco dedica una línea a explicar que, en realidad 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.

En definitiva, es posible un entendimiento de lo dispuesto en el art. 90.3 CE como el que postula el Senado, lo que llevaría a excluir la pretendida inconstitucionalidad del art. 133.2 RS en la redacción resultante de la reforma aprobada el 14 de noviembre de 2023. Esa interpretación vendría amparada por el principio de autonomía normativa del Senado (art. 72.1 CE), en tanto expresa la voluntad de esta Cámara en un ámbito constitucionalmente garantizado, la tramitación de las proposiciones de ley (art. 89.1 CE). Como este tribunal ha tenido ocasión de recordar, en el control de constitucionalidad resulta obligado el respeto al principio de autonomía parlamentaria, que «se fundamenta en la necesidad de sustraer el Parlamento de posibles intromisiones de otros poderes del Estado que puedan afectar al desempeño de las funciones parlamentarias», tratándose de «un mecanismo protector del órgano parlamentario, tradicional en nuestra historia constitucional y común en Derecho comparado, que no supone huida del derecho, sino la existencia de un derecho propio elaborado por las Cámaras, o adoptado mediante importación selectiva o remisión a otras normas», y que se concreta, entre otras esferas, en «la autonomía normativa», plasmada en el Reglamento parlamentario, así como en sus normas interpretativas y en los acuerdos de los órganos de las Cámaras (STC 165/2023, de 21 de noviembre, FJ 3, con cita de doctrina precedente).

Madrid, a doce de marzo de dos mil veinticinco.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—
Concepción Espejel Jorquera.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.