

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO  
DE LOS DIPUTADOS RELATIVA A LA  
DECLARACION DE URGENCIA EN LA  
TRAMITACION DE PROYECTOS DE LEY

1. El punto de partida de la presente Nota se halla en el contraste de las dos previsiones siguientes:

– De una parte, el artículo 90.3 de la Constitución, cuyo tenor es el siguiente: «El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.» De este precepto resulta, pues, que el Gobierno es titular de una potestad de declaración de urgencia independiente de la atribuida al Congreso de los Diputados.

– De otra parte, el artículo 93.1 del Reglamento del Congreso, conforme al cual «a petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por el procedimiento de urgencia». En virtud de este precepto, pues, el Gobierno sería, al menos en principio, simple titular de una facultad de propuesta a la Mesa del Congreso, la cual podría decidir libremente –libertad subrayada por el empleo del verbo «podrá»– acerca de aquélla.

2. La aparente contradicción entre los dos preceptos considerados podría resolverse, *prima facie*, mediante la simple afirmación de que el artículo 93.1 del Reglamento del Congreso es inconstitucional, afirmación ésta que conduciría a concluir que el Gobierno puede declarar autónomamente la urgencia de la tramitación de los Proyectos de Ley y que la Mesa del Congreso está vinculada por la petición que, en su caso, formule al efecto al Gobierno. Y esta tesis de la inconstitucionali-

dad goza, por lo demás, del apoyo de un sector doctrinal (así, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., en su comentario al artículo 90 de la Constitución contenido en «Comentarios a la Constitución», dirigidos por F. GARRIDO FALLA, segunda edición, Civitas, Madrid, 1985, págs. 1290-1291).

Sin embargo, el principio de interpretación de todo el ordenamiento conforme a la Constitución –declarado por reiterada jurisprudencia constitucional y consagrado por el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial– obliga a optar, de entre los diferentes sentidos que puede tener un precepto, por aquel que se acomode a lo dispuesto por la Constitución. Parece, en consecuencia, imprescindible continuar el análisis, apurando las vías hermeneúticas que, sin perjuicio de partir en todo caso de la superioridad jerárquica del texto constitucional, puedan preservar un ámbito de eficacia, siquiera sea limitado, a la previsión contenida en el artículo 93.1 del Reglamento del Congreso.

3. La primera de tales vías consistiría en atribuir efectos distintos a la declaración de urgencia en función del sujeto que hubiera procedido a la misma. Esto es, la declaración de urgencia acordada por el Gobierno únicamente conllevaría la reducción a veinte días naturales del plazo del que dispone el Senado para vetar o enmendar los Proyectos de Ley, mientras que, por el contrario, la declaración acordada por la Mesa del Congreso tendría, además de ese mismo efecto (impuesto por el artículo 90.3 de la Constitución), el de reducir a la mitad los plazos de tramitación en el Congreso de los Diputados establecidos para el procedimiento legislativo ordinario por el Reglamento de esta Cámara (conforme a lo previsto por el artículo 94 del mismo).

No parece, sin embargo, que este criterio resulte aceptable, y ello en virtud de las razones siguientes:

– El artículo 90.3 de la Constitución no dispone en absoluto que la declaración de urgencia acordada por el Gobierno tenga

como único efecto la reducción del plazo del que dispone ordinariamente el Senado. Por el contrario, el precepto constitucional se limita a prever que tal efecto estará en todo caso asociado a la declaración de urgencia como uno más de los derivados de ella.

– Ni la Constitución ni ninguna de las normas dictadas en su desarrollo prevén la existencia de dos procedimientos diferentes de urgencia, con efectos más o menos amplios, según el sujeto que acordó su aplicación. Por el contrario, aquellas normas únicamente disponen la existencia de diferentes sujetos legitimados, siendo los mismos y comunes los efectos derivados del acuerdo adoptado por cualquiera de ellos.

– El artículo 90.3 de la Constitución equipara, a efectos de la declaración de urgencia, al Gobierno y al Congreso de los Diputados. Pues bien, no parece ajustado al espíritu del precepto constitucional romper esa equiparación mediante el establecimiento de una distinción –ni querida ni prevista por el legislador constituyente– en el plano de los efectos asociados a la declaración.

– Por último, no parece haber ninguna razón institucional o jurídico-política para que el Gobierno pueda limitar el plazo del que dispone el Senado, pero no pueda emplear ningún instrumento para lograr la agilización de la tramitación en el Congreso de los Diputados. Si realmente existe urgencia en la tramitación de un Proyecto de Ley, y el Gobierno es constitucionalmente configurado como sujeto legitimado para su apreciación (al margen, claro está, de que, en su caso, pueda también recurrir al ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 86 de la Constitución, con los límites materiales y procedimentales en él establecidos), parece lógico que tal apreciación haya de surtir efectos a lo largo de todo el procedimiento legislativo, y no sólo en la fase de tramitación en el Senado.

4. Una segunda posibilidad consistiría en una aplicación rigurosa al problema expuesto del principio de especialidad, de

tal forma que, siendo el artículo 90.3 de la Constitución una norma especial respecto de la general contenida en el artículo 93.1 del Reglamento del Congreso, éste no resultaría aplicable a los Proyectos de Ley. Este criterio se opone, sin embargo, no sólo a una reiteradísima práctica parlamentaria en cuya virtud el Gobierno solicita de la Mesa del Congreso la declaración de urgencia en la tramitación de los Proyectos de Ley al amparo del artículo 93 del Reglamento, sino también a las consecuencias naturalmente derivadas de la propia ubicación sistemática de éste, que se integra en el Título IV del Reglamento, cuya rúbrica es «De las Disposiciones generales de funcionamiento», y en el que, por consiguiente, se contienen normas aplicables a todos los procedimientos, comprendido el legislativo. En último término, este criterio conduciría a consecuencias similares a aquél que, sin más, reputa inconstitucional el precepto reglamentario, ya que priva, al menos parcialmente, de eficacia a éste.

5. Por el contrario, podría ser una solución razonable al problema examinado la resultante de una aplicación matizada del principio de especialidad en los términos que se exponen a continuación. La Constitución y el Reglamento se sitúan en planos diversos –cada uno, en el que le es propio– en la regulación de la declaración de urgencia. El texto constitucional se contrae a determinar, con carácter general, cuáles son los sujetos legitimados para realizar aquella declaración, atribuyendo tal condición al Gobierno y al Congreso de los Diputados. Y por otra parte, el Reglamento de esta Cámara se limita a desarrollar la previsión constitucional relativa al Congreso (como corresponde a su ámbito material propio), determinando cuál es el órgano parlamentario legitimado para acordar la declaración –la Mesa del Congreso–, cuál es el procedimiento que ha de preceder a tal acuerdo –reconociendo la facultad de solicitar la declaración al Gobierno, a dos Grupos Parlamentarios y a la quinta parte de los Diputados– y cuáles son los efectos asociados al mismo –reducción a la mitad de los plazos ordinarios establecidos para los trámites siguientes al momento de su adopción–.

De las consideraciones precedentes resulta, pues, que el Gobierno dispone de las dos opciones siguientes: a) por una parte, puede declarar por sí mismo la urgencia en la tramitación, conforme al artículo 90.3 de la Constitución, declaración que tendrá los efectos previsto en éste y en los artículos 93.2 y 94 del Reglamento del Congreso; y b) por otra parte, puede solicitar la declaración de urgencia a la Mesa del Congreso, supuesto en el que ésta, conforme resulta del tenor del artículo 93.1 del Reglamento, dispone de libertad para adoptar la decisión que estime procedente.

6. Por último, quizá pudiera combinarse la conclusión obtenida en el apartado precedente con un criterio de carácter temporal, en cuya virtud, y como sugiere un sector de la doctrina (SANTAOLALLA LÓPEZ, F., en su comentario al artículo 90 de la Constitución contenido en «Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978», dirigidos por O. ALZAGA VILLAAMIL, t. VII, EDERSA, Madrid, 1985, pág. 342), el Gobierno dispondría de la mencionada facultad de opción solamente en el momento en el que acuerda la remisión del Proyecto de Ley al Congreso de los Diputados, pero no con posterioridad, una vez que se ha iniciado el procedimiento parlamentario, fase en la que la autonomía que corresponde a las Cortes Generales en el ejercicio de sus competencias justificaría, en hipótesis, la atribución con carácter exclusivo a la Mesa del Congreso de la competencia para declarar la urgencia. No puede dejar de subrayarse, sin embargo, que esta tesis carece de apoyo jurídico-positivo expreso, y es, por ello, discutible, especialmente si se considera que el artículo 90.3 de la Constitución equipara en términos absolutos, incluso a efectos temporales, al Gobierno y al Congreso de los Diputados en punto a la declaración de urgencia.

7. De cuanto se ha expuesto, resultan, pues, las conclusiones siguientes:

a) Si el Gobierno formula a la Mesa del Congreso una solicitud de declaración de urgencia en relación con la tramitación de un Proyecto de Ley e invoca al efecto el artículo 93.1 del Re-

glamento del Congreso, la Mesa no se halla vinculada por la solicitud del Gobierno y puede decidir libremente acerca de la urgencia.

b) El Gobierno puede, en todo caso, conforme al artículo 90.3 de la Constitución, además de solicitar de la Mesa del Congreso la declaración de urgencia, proceder él mismo a tal declaración, siendo idénticos los efectos asociados a una y otra.

c) Quizá cupiera considerar como más ajustado a los principios institucionales rectores del ejercicio de las competencias parlamentarias el criterio según el cual el Gobierno únicamente puede declarar la urgencia por sí mismo con anterioridad al comienzo de la tramitación parlamentaria, aunque la inexistencia de un respaldo jurídico-positivo expreso a este criterio hace que no pueda reputarse, en modo alguno, como seguro, especialmente si se considera que el artículo 90.3 de la Constitución equipara en términos absolutos, incluso a efectos temporales, al Gobierno y al Congreso de los Diputados en punto a la declaración de urgencia.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 20 de octubre de 1992.