

I. Departamento de Derecho Público

1. Derecho Constitucional

PROYECCIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL SENADO EN LA VIDA POLÍTICA ESPAÑOLA

Por la Dra. D.^a María del Coro CILLÁN-APALATEGUI Y GARCÍA
DE ITURROSPE.

Profesora Titular Numeraria de Derecho Constitucional.
Universidad de Extremadura.

S U M A R I O

- A) VISIÓN GLOBAL DE LA ORGANIZACIÓN DEL SENADO A TRAVÉS DE SUS REGLAMENTOS
- B) ATRIBUCIONES CONSTITUYENTES DEL SENADO
- C) ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA ALTA
- D) LAS ATRIBUCIONES FINANCIERAS DEL SENADO
- E) RELACIONES ENTRE LAS CÁMARAS
- F) LA PARTICIPACIÓN DEL SENADO EN EL PODER EJECUTIVO
- G) LA FUNCIÓN DE CONTROL DEL SENADO
- H) EL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL
- I) EL SENADO COMO ALTO TRIBUNAL DE JUSTICIA: RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS

Para determinar la actividad política del Senado en relación a la vida política española hay que atenerse a dos clases de fuentes: la Constitución y los Reglamentos parlamentarios senatoriales ¹. En la Constitución se encontrarán las principales facultades otorgadas, que se precisarán en los Reglamentos desde un punto de vista formal de los procedimientos establecidos para el ejercicio de las facultades concedidas.

A su vez, la proyección de la actividad del Senado en la organización estatal, en sus relaciones con los demás órganos constitucionales puede seguir dos direcciones: la distinción moderada de trazo sociológico y la distinción clásica de las funciones de gobierno.

La distinción sociológica parte de la naturaleza de la decisión. Según la naturaleza de la decisión existe una idea general sobre la distribución de tareas conforme a la importancia del «poder» ejercido por los diversos órganos del Estado conforme a la importancia política de la decisión adoptada por estos órganos. La distinción sociológica carga el acento sobre la oposición entre decisión y control en la proporción en que la función gubernamental no se reduce a una función ejecutiva, sino que es también una función de dirección política general. La función parlamentaria entraña, además del ejercicio de la función legislativa, una función de control, punto en el que un Estado democrático alcanza su plenitud, es decir, cuando estas dos funciones están aseguradas, porque el proceso de decisión es eficaz y el proceso de control asegura una responsabilidad política verdadera ante los elegidos y los electores.

A nivel de las creencias, sin embargo, la distinción clásica de las funciones de gobierno, de las que hay que distinguir un aspecto material

¹ Sobre fuentes del Derecho parlamentario, vid. DI CIOLLO, *Il diritto Parlamentare nella teoriae nella pratica*, Roma 1980.

y otro formal, está más arraigada y, sobre todo, para un tiempo en que se actuaba principalmente sobre la teoría de los «tres poderes». Históricamente, además, la más famosa, ha impregnado toda la doctrina del Derecho Político, al mismo tiempo que domina los principios constitucionales.

Desarrollada en nombre de MONTESQUIEU, en su obra el *Espíritu de las Leyes*, derivada del fondo común del pensamiento liberal del siglo XVIII, germinalmente, del inglés LOCKE, expuesta en su obra *Ensayo sobre el gobierno Civil en 1689*, fue sistematizada en el siglo XIX por los publicistas alemanes y franceses, con mayor profundidad, y se ha vulgarizado en este trinomio: al Parlamento le corresponde hacer las leyes, al Ejecutivo ejecutarlas y a los Tribunales aplicarlas en los litigios que se susciten.

Esta formulación viene a constituir una interpretación rígida del principio o su contemplación exclusivamente formal. Junto a ella cabe una interpretación material o flexible, sobre todo, si se piensa en la función jurisdiccional de la que se invistió desde el primer momento en las Constituciones españolas a nuestros Senados y en la concesión a favor del Ejecutivo de la «legislación delegada» o de los Decretos-Leyes.

Al no existir en la práctica constitucional la distinción rigurosa, la doctrina, encabezada por DUGUIT, ha preferido la interpretación flexible porque la idea se mantiene: la división de funciones entre tres órganos distintos, que cumplen a título principal cada una de estas funciones, no siendo necesario que los órganos actúen como si fueran compartimentos estancos. De este modo es perfectamente concebible que cada órgano esté encargado a título principal de una función y a título accesorio de una de las funciones desarrolladas por el otro órgano, aunque el análisis político de los regímenes explique justamente por qué la concepción de la separación rígida de poderes reaparece muchas veces para justificar una forma particular de régimen. En efecto, desde el punto de vista sociológico la idea directriz es que el principio de la separación de poderes se utiliza por las diferentes fuerzas políticas en competición, como medio de favorecer la estrategia a nivel de las instituciones, ya que puede desembocar en un equilibrio institucional o en un desequilibrio en provecho de uno de los órganos.

El mejor acoplamiento de los Reglamentos parlamentarios senatoriales a la teoría tradicional induce a utilizarla en el desarrollo de las actitudes políticas del Senado. Por otra parte, contemplado el Poder legislativo en su concepción amplia permite dividirlo en otros tres poderes: el Poder constituyente, el Poder legislativo ordinario y el Poder financiero, que no deja de caracterizarse como un cierto poder de control del Ejecutivo; actividades en las que no ha dejado de participar de algún modo el Senado.

A) VISIÓN GLOBAL DE LA ORGANIZACIÓN DEL SENADO A TRAVÉS DE SUS REGLAMENTOS

El Reglamento de 1918 fue, sin duda alguna, el prototipo de los que se sucedieron desde la creación del Senado por primera vez hasta aquella fecha, por ser una síntesis de todos ellos y haber recogido en su seno los avances producidos en el campo senatorial desde su anterior precedente de 1871. Será, por lo tanto, el modelo a seguir, de forma específica en cuanto a la organización del Senado sin perjuicio de las pertinentes incursiones por los restantes Reglamentos.

Los Reglamentos del Senado, lo mismo que los del Congreso de los Diputados, distinguían una constitución interna y una constitución definitiva de la Cámara.

Al día siguiente de la apertura de las Cortes o en el mismo, si se hiciese aquélla por Real Decreto, celebrará su primera sesión el Senado, bajo la presidencia de la Mesa constituida en la Junta preparatoria, dice el Reglamento de 1918. En esta Junta ocupaba la silla de la Presidencia el de mayor edad y ejercían las funciones de Secretarios los cuatro más jóvenes. Fue el Reglamento de 1838 el que estableció la Mesa de edad. Si de las comunicaciones que se leían, una vez constituida la Junta, resultase haber sido nombrados por el Rey (art. 36 de la Constitución de 1876) de entre los senadores presentes el Presidente y Vicepresidente, nombramientos que también devienen del Reglamento de 1838, ocupaba la Presidencia el primero. Además, la Mesa se integraba hasta la constitución definitiva de esta Cámara por cuatro Secretarios interinos, que se elegían como los definitivos con algunas variantes de unos Reglamentos a otros. Por ejemplo, en éste de 1918 se procedía a la elección de los

Secretarios en una sola votación y, en cambio, en los Reglamentos de 1838 y 1847, de no haber concurrido cincuenta Senadores, a lo menos, se nombraban solamente dos y, alcanzados los cincuenta Senadores, se procedía a la elección de los otros dos; los dos primeros en el Reglamento de 1842 de no haberse alcanzado el número de los cincuenta Senadores se elegían dos Secretarios interinos. Es obvio que estas elecciones anticipadas tenían por objeto procurar al Senado medios personales para su funcionamiento.

Hasta la constitución definitiva, según el Reglamento de 1918, sólo se ocupaba en el examen de las actas, calidades y credenciales y de las comunicaciones del Gobierno o del otro Cuerpo colegislador, a no ser que, a propuesta del Gobierno o de la Mesa, el Senado acordase lo contrario, pero en ningún caso podía tratarse proposiciones o proyectos de ley.

En la sesión de constitución interina o en la siguiente, el Senado elegía la Comisión permanente de actas y calidades compuestas de siete individuos, y si tres o más de éstos fuesen Senadores electos, otra auxiliar también de siete.

La Comisión de actas y calidades distribuía los expedientes relativos a las diversas clases de Senadores en tres categorías: 1.^a los que no contenían protesta ni reclamación; 2.^a los que sólo ofrecían leves motivos de duda, y 3.^a los que ofrecían dificultad grave. Estos últimos no podían ser examinados hasta después de haberse constituido el Senado definitivamente.

La constitución definitiva tenía lugar, cuando examinados los expedientes que correspondían a las dos primeras categorías mencionadas, resultaban admitidos más de la mitad de los Senadores presentados. Inmediatamente después los Senadores admitidos prestaban juramento o promesa de fidelidad al Rey y a la Constitución de conformidad con la fórmula contenida en el artículo 30 del Reglamento; a continuación se procedía a la elección de los Secretarios. Después de esta elección se nombraba la Comisión permanente de actas compuestas de siete individuos.

Los Reglamentos del Senado carecen de un criterio unilateral organizativo; se dan algunos puntos de contacto, pero lo normal es que cada uno camine por sus propios cauces. Así, el Reglamento de 1838 ordena

la organización de cinco Secciones desde el principio, en las cuales quedan distribuidos los Senadores mediante sorteo.

En cambio, en el de 1918, el Senado se dividió en siete Secciones de igual número de Senadores cada una. Cada Sección elegía un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y un Vicesecretario, y de sus nombramientos era obligado dar cuenta por escrito a la Secretaría del Senado.

Estas Secciones junto con las Comisiones integraban la estructura interna del Senado y mediante unas u otras desenvolvía su actividad o realizaba funciones encaminadas a su consecución. El fin primordial, que cumplían las Secciones, era el de declarar la inutilidad u oportunidad de las proposiciones de ley de los Senadores, esto es, negaban o autorizaban la lectura de estas proposiciones.

En el Reglamento de 1842 no se advierte la existencia de Secciones y sus funciones las ejerce la Mesa. El de 1847 vuelve a la organización primitiva del Reglamento de 1838. Se observan algunas precisiones mayores en el Reglamento de 1871, que se aproximan en cierto modo a las del Congreso, como eran el sorteo bimensual de las Secciones y la posibilidad de asistencia de los Ministros de la Corona a todas las Secciones, teniendo voto en la Sección a que perteneciera, si era Senador. Asistía el mismo derecho a los autores de las proposiciones de ley, disposiciones todas ellas recogidas en el Reglamento de 1918, como es lógico por la refundición que supone.

Las Secciones se sortearán cada tres meses, precisa el Reglamento de 1918, y el quorum reglamentario para que pudieran las Secciones celebrar sesión era el de diez Senadores; pero transcurridos quince minutos después de la hora señalada se celebraba con los reunidos, y en caso de faltar el Presidente, Vicepresidente, Secretario y Vicesecretario les sustituían los elegidos en aquel acto.

El Senado era el que determinaba la reunión de las Secciones a propuesta del Presidente del Gobierno o de un Senador. Las Secciones, además, estaban obligadas a dar cuenta al Senado por medio de sus respectivos Secretarios de los acuerdos que tomasen y de los nombramientos que hiciesen.

Cuando las Secciones se declaraban suficientemente instruidas del proyecto, proposición de ley o asuntos que se discutiesen, nombraban un Senador para que formase parte de la Comisión, que había de dar dictamen al Senado resultando así formada por siete individuos, uno por cada Sección.

Generalmente, las Comisiones fueron de dos clases: especiales y permanentes. Las especiales se nombraban para cada caso en la forma que se acaba de indicar. Las permanentes se constituían para asuntos de carácter definido. Las primeras elegidas para un objeto determinado se disolvían tan pronto como hubiese recaído votación definitiva sobre el asunto sometido a examen.

El gran mérito del Reglamento de 1918 fue la organización de las Comisiones permanentes de Ministerio.

En este Reglamento de 1918 las Comisiones permanentes fueron, durante cada legislatura:

Primero. La Comisión de Actas que lleva este nombre, y que será además de calidades, incompatibilidades e incapacidades.

Segundo. La de Conservación y Fomento de la Biblioteca del Senado.

Tercero. La de Gobierno interior.

Cuarto. La de Presupuestos Generales del Estado.

Quinto. La de Examen de cuentas generales del Estado.

Sexto. La de Inspección de la Deuda Pública.

Séptimo. La de Concesión de gracias o pensiones a personas o personas determinadas.

Octavo. La de peticiones.

Noveno. La de Corrección de estilo.

Décimo. La de Obras Públicas.

Undécimo. La de asuntos y proyectos de ley de los Departamentos ministeriales.

Las Comisiones comprendidas en los números primero, segundo, sexto, décimo y undécimo se nombraban directamente por el Senado, inscribiendo en una papeleta tantos nombres cuantos tuvieran que ser los componentes de la Comisión y quedando elegidos los que resultasen

con mayor número de votos por el sistema de papeletas, siendo nulas las papeletas con nombres ininteligibles, si bien servían para hacer cómputo de los Senadores votantes y para fijar el número reglamentario requerido para la votación, procediéndose a una segunda votación entre los Senadores que hubiesen tenido mayor número de votos en la primera, dado caso que no hubiese habido elección en ella por falta de mayoría absoluta.

Las Comisiones permanentes de Ministerios eran:

- A. Presidencia y Estado y asuntos de Africa.
- B. Gracia y Justicia y responsabilidad civil de los funcionarios.
- C. Guerra y Marina.
- D. Hacienda.
- E. Gobernación.
- F. Instrucción pública y Bellas Artes.
- G. Fomento.

La Comisión permanente de Obras Públicas estudiaba y daba dictamen de todas las proposiciones y proyectos de ley de iniciativa parlamentaria referentes a carreteras y toda clase de obras públicas en general.

Las Comisiones de asuntos y proyectos de ley de los Departamentos ministeriales se elegían directamente por el Senado y se componían de quince individuos.

En cada legislatura, dentro de los tres primeros días de constituido el Senado, podrían los Senadores dejar nota, en Secretaría, de la Comisión o Comisiones permanentes de Ministerio de su preferencia para actuar en ellas, caso de ser elegidas.

Al verificarse la elección de estas Comisiones cada Senador podía designar libremente diez nombres en la correspondiente papeleta de votación, y los quince que hubieran obtenido mayor número de votos constituían la Comisión. Ningún Senador podía pertenecer a más de dos de estas Comisiones.

En el caso de que, estando reunidas las Cortes, una Comisión de Ministerio que tuviera pendiente de dictamen proyectos o proposiciones de ley no se hubiera reunido durante un mes, sin motivo justificado, se entendía disuelta, y la Presidencia proponía a la Cámara una nueva elección.

La Comisión encargada de dar dictamen sobre toda propuesta de reforma de la constitución era elegida también directamente por el Senado; se componía de nueve individuos, para cuya elección no podía escribir cada Senador más de seis nombres en su papeleta, y quedaban elegidos los que resultasen con mayor número de votos, aplicándose a esta votación las disposiciones dichas más arriba para la elección de los miembros de las Comisiones de Ministerios.

En este Reglamento de 1918 se advierten ciertas especificaciones dignas de resaltar, recogidas del Reglamento del Senado en 1867, recibidas también en el de 1871, relativas a la convocatoria, asistencia y levantamiento de actas, expresadas en los siguientes términos:

Una vez elegida una Comisión será convocada por el Senador primero de la lista y se constituirá definitivamente, nombrando libremente Presidente y Secretario entre sus individuos, así como el número de ponencias que estime conveniente fijar para la mejor marcha de los trabajos.

En esta línea de precisiones se dispuso que las actas de las Comisiones permanentes de Ministerio se llevaran en un libro previamente foliado y encuadernado. El Secretario redactaba las actas y cuidaba de mencionar al margen los nombres de los asistentes, y separadamente los que hubiesen excusado su asistencia por motivos justificados.

Al fin de cada trimestre pasaba el mismo Secretario nota a la Presidencia de la Cámara expresando el número de sesiones o reuniones de ponencias celebradas y el total de las asistencias de cada Senador. En caso de que alguno o algunos de éstos hubieran faltado a más de la tercera parte de las reuniones, sin motivo justificado (licencia, enfermedad o trabajo de ponencia), la Mesa estimaba el caso como de renuncia, y sin más debía proponer dentro de una semana que se cubriese la vacante. Pero las Comisiones subsistían y podían dar dictámenes, mientras quedasen cinco Senadores en ellas, cuando por ausencia o enfermedad faltase algún miembro de la Comisión.

Si no llegasen al número de cinco las Secciones respectivas, o el Senado, nombraba los que faltasen.

La convocatoria de las Comisiones, excepto la primera, correspondía a los Presidentes nombrados, que debían convocarlas con señalamiento de día y hora. Sus facultades principales se cifraban en dos:

dirigir las Sesiones y distribuir el trabajo entre sus individuos, y cuando el Presidente no cumplía el deber de convocar a su Comisión, podía la mayoría reunirse y seguir funcionando en cumplimiento de su cometido, aunque las Comisiones no podían deliberar sin hallarse presente la mayoría de los Senadores componentes de las mismas.

Cualquier Senador podía asistir a las conferencias de una Comisión, aunque no fuera miembro de ella, así como los Ministros cuando lo estimasen conveniente, sin votos o se les invitase a que concurriesen cuando lo juzgasen oportuno, y las personas que por acuerdo de la mayoría de la Comisión fuesen llamadas a su seno o autorizadas para concurrir a sus sesiones.

Lo mismo que las Comisiones del Congreso, las Comisiones del Senado tenían derecho a reclamar por medio de los Secretarios del Senado cuantos documentos y noticias creyesen necesario para el acierto de sus dictámenes.

El Senado, asimismo, reglamentó su semana parlamentaria: los martes, miércoles, jueves y viernes. La duración de las sesiones se dispuso que fuera de seis horas hasta la constitución definitiva del Senado y de cuatro horas después, siendo posible la prórroga en ambos casos. Además de estas sesiones ordinarias existían las extraordinarias que se celebraban antes o después de las primeras mediante acuerdo de la Cámara o cuando la urgencia lo requiriese.

Las sesiones eran públicas, como corresponde al régimen llamado parlamentario. Esta regla general tenía sus excepciones, siendo secretas las sesiones cuando se tratase de asuntos de que diere cuenta la Comisión de Gobierno interior, cuando lo pidiese el Gobierno, lo determinase el Presidente, lo acordase la Cámara mediante petición suscrita por siete Senadores, o cuando hubiese de deliberar y resolver sobre asuntos concernientes al decoro del Senado o de sus miembros.

El trabajo parlamentario se iniciaba en ambas Cámaras mediante proyectos o proposiciones de ley, como se sabe. Leído un proyecto de ley presentado por el Gobierno o remitido por el Congreso se pasaba a la Comisión permanente a que correspondiese o a las Secciones para el nombramiento de Comisión especial. Las proposiciones de ley se formulaban como los proyectos, y firmadas por su autor o autores se entrega-

ban a la Mesa para que las pasase a las Secciones, que son las que habían de autorizar o negar su lectura. La autorización producía la consecuencia de que se leyese en la primera sesión, a menos que se tratase de una proposición que tuviese por objeto reformar la Constitución o alguno de sus artículos, en cuyo caso no se daría cuenta a la Cámara hasta que no se autorizase su lectura la mayoría de las Secciones.

La lectura de la proposición en la Cámara podía ir acompañada de la exposición de motivos que de palabra podían hacer el autor o uno de los autores de aquella proposición. Después se preguntaba al Senado si la tomaba o no en consideración, y caso afirmativo se procedía ya como en los proyectos de ley.

Después de estos momentos iniciales en que existe alguna diferencia de procedimiento entre ambos Cuerpos Colegisladores, la discusión y votación de las leyes son similares en ellos, por lo que nos remitimos a la Constitución de 1876 que, por lo que hace al último período del proceso legislativo, dice textualmente en el artículo 43: «Las resoluciones en cada uno de los Cuerpos Colegisladores se toman a pluralidad de votos; pero para votar las leyes se requiere la presencia de la mitad más uno del número total de los individuos que lo componen».

Para terminar, las facultades del Senado son, según el artículo 19 de la Constitución, idénticas a las del Congreso de los Diputados; ¿lo son en realidad? En la misma Constitución hay preceptos que hacen que se conteste la pregunta en sentido negativo. En efecto, si ambas Cámaras tienen facultades LEGISLATIVAS, REPRESENTATIVAS y, en cierto modo, JUDICIALES, se percibe la igualdad en las segundas de un modo absoluto, pero no entre las otras dos. En el artículo 42 de la Constitución se dice (y el precepto se refiere a facultades LEGISLATIVAS) que las leyes sobre contribuciones y crédito público se presentarán primero al Congreso de los Diputados.

Es de destacar, aunque no como una peculiaridad específica, la Comisión de estilo que en el Senado se estructuró, por primera vez, en el artículo 81, 10.^a del Reglamento de 1871.

Se entiende por estilo en general el modo de escribir o de decir. El estilo se puede contemplar en el ámbito parlamentario de la redacción de las leyes a dos vertientes distintas: el literario y el legislativo.

El literario exige la utilización de palabras apropiadas, es decir, óptimas en función de lo que con ellas se quiere decir. La Estilística ha formulado numerosas reglas para la utilización de un lenguaje apropiado, tales como el que brille la «ratio» que se introduce entre las palabras y las partes oracionales del escrito, la adecuada aplicación singular de las palabras para evitar la ambigüedad, la plena y precisa significación de su sentido, su adecuada y debida colocación, que el párrafo no sea fluctuante y disoluto, entre otras.

Pero el lenguaje legislativo ocupa por sí mismo un lugar principal. Esbozado el tema por Aristóteles (*Arte de la Retórica*), distinguiendo los tiempos del verbo apropiado a cada uno de los géneros: deliberativo, judicial, demostrativo, en los comienzos del movimiento constitucional trataron de él Montesquie, Jefferson y Bentham. El lenguaje y el estilo jurídico, ya desde sus orígenes romanos, que llamaron tanto la atención de autores como Ihering, impregnaron el mundo del Derecho con su exigencia de precisión; concebida como baluarte mismo, hasta llevarlo a un formalismo extremo.

Junto al estilo se encuentra la técnica jurídica, que le complementa. Las *Pandectas* y las *Decretales* llamaron al tecnicismo: significación de las palabras. La significación de las palabras ocupa títulos especiales en colecciones como las de Justiniano, Gregorio IX y Bonifacio VIII. Justiniano consignó 211 reglas. Barbosa explicó 443 dicciones, proposiciones y adverbios, 279 apelativos sustantivos, 231 axiomas, 125 lugares comunes y 190 cláusulas. El tecnicismo ha formulado sus reglas, que en cierto modo coinciden con la Estilística: claridad en las palabras, sin dar paso a las conjeturas y operatividad sin superfluidad.

La Comisión de Estilo, si en su labor correctora podía clarificar el texto de la ley, también hay que pensar que podía encerrar sus peligros.

Guiada la Comisión de Estilo por una acepción, una afinidad o semejanza a una redacción, con malicia o sin ella, involuntaria o voluntariamente, cabía que modificase si no la ley entera, una regla de la ley.

Las ideas se expresan por las palabras y el espíritu que concibe y que controla al mismo tiempo sus concepciones, exige que las palabras sean conformes a las ideas que se quieren expresar, es decir, la regla se encierra en las palabras por las ideas y las ideas por las palabras.

Es indudable que el acto se constituye por la palabra y, aún incluso, por el párrafo o la cláusula o la oración. Si la legislación es un arte de decidir, es también una técnica de expresión. La lingüística encierra a su modo una intelectualidad. Una Comisión de corrección de estilo sin otros controles se encuentra en condiciones de introducir variaciones sutiles con graves repercusiones para el propio texto de la ley.

La Comisión de estilo tenía carácter permanente y constaba de uno de los Secretarios, elegido por la Mesa, y de dos Senadores. Para nombrar éstos cada Sección designaba un individuo y los siete elegían entre sí a los dos de la Comisión.

La intervención de la Comisión de Estilo era previa a la aprobación definitiva de los proyectos por el Senado, es decir, concluida la discusión y votación de un proyecto de ley o de cualquier otra clase, la Secretaría los redactaba, de conformidad con lo acordado por el Senado, a continuación lo revisaba la Comisión de estilo y se sometía entonces a la aprobación definitiva, debiendo permanecer sobre la mesa veinticuatro horas después de anunciada, para que los Senadores pudieran ver si estaba conforme con lo resuelto, salvo los casos en que el Senado declarase urgente el proyecto, ya que entonces debía votarse en el acto.

El Reglamento de 1982, para el Senado, es más amplio en concordancia y respuesta a una Constitución más compleja y al Estado autonómico creado por ella, sobre todo, en lo que concierne a los procedimientos legislativos.

Para su constitución distingue tres Mesas: la interina, la de edad y la definitiva, que ya existieron en algunos Reglamentos del Congreso de los Diputados.

De él han desaparecido las Secciones y se han consagrado las Comisiones, como órgano intermedio entre los Senadores y el Senado, siguiendo las corrientes actuales ².

Se han dividido las Comisiones en Generales, Legislativas, no Legislativas Permanentes, de Investigación o especiales. Como Comisiones

² Vid. M.ª C. CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, *Historia de los Reglamentos parlamentarios españoles*, ob. cit.

Generales, que son las referentes a su propia organización y funcionamiento internos, se citan la de Gobierno interior, Suplicatorios, Incompatibilidades, Peticiones y Reglamento. Las Comisiones Legislativas son las que se corresponden con los diversos Ministerios existentes. Las no Legislativas Permanentes comprenden la de Asuntos Iberoamericanos y la de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos y, finalmente, serán Comisiones de Investigación o especiales las que se creen a tal fin para un objetivo determinado. Las Comisiones Generales, Legislativas y no Legislativas Permanentes se constituyen para una legislatura y las de Investigación o especiales hasta finalizar los trabajos para que fuesen creadas. Existen también las llamadas Comisiones Mixtas, pero sus funciones se salen del estricto marco del Senado. Dentro de las Comisiones pueden designarse Ponencias elegidas del seno de aquéllas para que elaboren el Informe, determinando en cada caso el número de sus Componentes.

El Reglamento ha establecido que las Comisiones se compongan de 25 miembros con participación en ellas de todos los grupos parlamentarios, proporcional a la importancia numérica dentro del Senado. En la primera reunión respectiva que celebren las Comisiones han de elegir entre sus miembros una Mesa formada por un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios. La distribución del trabajo entre las Comisiones pertenece a la Mesa del Senado.

Las Comisiones en este Reglamento de 1982 se reúnen cuando son convocadas, directamente o a petición de un tercio de sus miembros, por su Presidente o el de la Cámara. La convocatoria deberá efectuarse, salvo en casos de urgencia, con una antelación mínima de tres días. El Presidente de la Cámara, en consideración a las exigencias del trabajo del Senado, puede armonizar y ordenar las convocatorias de las Comisiones. Caben las sustituciones de un Senador por otro Senador del mismo grupo parlamentario.

Es facultativa la asistencia de los Senadores a las sesiones de cualquier Comisión y lo harán sin voz, cuando no formen parte de la Comisión a la que asistan, excepto cuando se trate de la defensa de una enmienda individual y sin voto. Asimismo, las Comisiones podrán designar Ponencias elegidas en su seno para que elaboren el Informe determinando en cada

caso el número de sus componentes, no pudiendo pertenecer los Ponentes a un solo grupo determinado.

Las Comisiones podrán reclamar, por mediación del Presidente de la Cámara, la presencia de miembros del Gobierno para ser informados sobre algún problema de su competencia. Estas son las líneas generales a que obedecen la reunión y el funcionamiento de las Comisiones del Reglamento vigente para el Senado.

B) ATRIBUCIONES CONSTITUYENTES DEL SENADO

La teoría revolucionaria francesa del poder constituyente en que todavía se milita, procedente de la doctrina de Montesquieu sobre la separación de poderes, se olvidó de la relación entre los poderes separados y el poder unitario del Estado. La falta de esta relación o conexión en la doctrina de Montesquieu condujo forzosa y necesariamente a la teoría del Poder Constituyente, porque una tal separación era inexplicable sin apelar a un poder inicial y superior, como fuente común y única de todos los poderes constituidos. De donde se deriva que hace falta, lógicamente, una autoridad primitiva superior que, aunque no sea el titular común de los tres poderes, se sitúe por encima de sus distintos titulares y establezca entre ellos la división de competencias. La teoría sobre la separación del poder constituyente tiene este lugar de origen: si el acto constitucional tiende a la división y a la distinción de poderes, dijo Sièyes, no es menos manifiesto en él la unidad del poder. Todos los poderes constituidos, por tanto, emanan de un poder superior y único, lo que explica esta declaración de Sièyes: «Toda Constitución supone ante todo un Poder Constituyente».

En estos términos no es dado hablar de Poder constituyente, sino de una función constituyente, o más exactamente, de una función de revisión, porque cualquiera que sea el estado de la situación política, una nueva constitución es la revisión de la situación anterior.

El poder constituyente en un significado estricto no es otra cosa que el aspecto bajo el cual se manifiesta el poder político, cuando se organiza. El Poder constituyente no es por naturaleza diferente del poder polí-

tico visto desde un prisma organizador del que son titulares los gobernantes, a la vez, titulares del Poder constituyente. Porque el Poder no existe sólo en sí mismo considerado. Alguien lo posee o ejerce. Un poder no se concibe sin poseedor. Esto, que podría llamarse el poder-función, deriva del control social, uno de cuyos aspectos es la detentación ³.

La cualidad de ser los detentadores del poder máximo en un grupo social los gobernantes se la reservan en toda ocasión y circunstancia, ya que sin ella no serían los verdaderos gobernantes y como tales políticamente realizan todo, como es el dar una Nueva Constitución al Estado, y si quien puede hacer lo más puede hacer lo menos, lógicamente, disfrutan de la facultad de organizar ese poder que detentan, ese poder del que son titulares para conducir a término la labor constitucional emprendida ⁴. El Poder Constituyente español (adoptada la denominación en sentido general) abarcador de los que en el tiempo han sido, normalmente, recurrió a la función de revisión o de reforma para trazar una nueva Constitución, acto que nunca respetó, porque lo normal fue el que actuase *ex novo*.

Incidenter tantum hay que decir con BIDART CAMPOS que ciertamente la Constitución escrita dictada por el poder constituyente originario no se «cosifica» en grado tal que no admita ulteriores revisiones. Lo que ocurre es que, como garantía y medida de legitimidad de su reforma, el poder constituyente originario prescribe el modo y el procedimiento mediante los cuales esa reforma ha de operarse. Fija, entonces, condiciones de habilitación para el poder constituyente derivado; y solamente cuando se respetan esas normas se puede hablar de validez de la reforma ⁵. Ninguna otra enmienda introducida al margen de esas previsiones reviste legitimidad... Añade Bidart Campos que todos estos problemas conducen a plantear el problema de si una reforma de la Constitución puede ser tachada de inconstitucional y que las soluciones arbitradas son las siguientes: 1.ª Cuando

3 En cierto modo coincidente con este criterio, J. A. GARCÍA TREVIJANO, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Madrid 1968.

4 Vid. G. J. BIDART CAMPOS, *Doctrina del Estado Democrático*, Buenos Aires 1961.

5 Vid. P. LUCAS VERDÚ, *ob. cit.*, sobre los límites de reforma, o B. CHANTEBOUT, *Droit Constitutionnel et Science Politique*, Paris 1980.

la Constitución distingue rígidamente el poder constituyente originario y el poder constituyente derivado, y sustrae a la competencia del último toda aptitud para revisar o modificar al margen de sus previsiones la constitución dictada por el primero, pueden suceder dos cosas: *a)* que el poder constituyente derivado no se atenga al procedimiento formal de reforma para introducir enmiendas —por ejemplo, que viole la convocatoria de la asamblea reformadora—, en cuyo caso hay defecto de forma, y, por consiguiente, la instancia reformadora no queda válidamente habilitada con lo que se incurre en inconstitucionalidad formal de la reforma; *b)* que el poder constituyente derivado, ajustándose formalmente al proceso reformatorio, revise disposiciones, cláusulas o estructuras, que no son susceptibles de enmienda, sea por estarlo implícitamente; en este caso, hay también inconstitucionalidad, pero no formal, sino material o en razón de su contenido. 2.^a Cuando la Constitución, también distinguiendo poder constituyente y poder constituido, carece competencia para reformarla mediante actos estatales comunes, y si lo hace, la alteración de la Constitución, carece de validez; o sea, una reforma también inconstitucional ⁶.

Las Constituciones españolas han incidido, en general, en el primer supuesto. La de 1837 en su preámbulo habla de revisar la Constitución política promulgada en Cádiz, que, además, se puso en vigencia con ocasión del motín de la Granja (12-8-1836). Al día siguiente se restableció la Constitución de 1812 mediante un Real Decreto, por el que la Reina Gobernadora ordenó y mandó la publicación de la Constitución política del año 1812, en el ínterin que, reunida la Nación en Cortes, manifestase expresamente su voluntad o de otra Constitución conforme a las necesidades de la misma, que plasmó al final en el Real Decreto de convocatoria a Cortes (Cortes Constituyentes) de 21 de agosto de 1836 por el que el mismo propósito manifestado en el Decreto anterior se convocaba a Cortes Generales con arreglo a la Constitución política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz por las Cortes Generales y extraordinarias de la Nación de 19 de marzo de 1812. Como muy bien dice BARTOLOMÉ CLAVERO «se trata de una convocatoria de elecciones; aún bajo la

6 G. BIDART CAMPOS, *Derecho Político*, Buenos Aires 1962.

teórica vigencia de la Constitución de Cádiz y conforme a sus principios de sufragio general indirecto y asamblea unicameral... Constituidas las Cortes, su Comisión constitucional... habrá de partir del supuesto de que, aun habiendo sido constituyentes las elecciones, no lo era tanto la Asamblea por el respeto debido a la misma Constitución todavía vigente de 1812, pero, sustrayéndose así al debate político la cuestión de las principales instituciones, y actuara decididamente para la entera sustitución de esta Constitución, sin respeto al capítulo preciso de su reforma, es decir, sin cumplirse sus mismas previsiones en materia de reforma»⁷.

Como no existía Senado, sino que nacería de esta Constitución por primera vez, el Poder Constituyente estuvo solamente integrado por el Congreso de los Diputados.

Esta Constitución de 1837, que había creado el Senado, como segunda Cámara, no contenía cláusula de revisión ni procedimiento para llevarla a cabo. De seguirse la teoría de PÉREZ SERRANO, se trataba de una Constitución flexible por transformación, por cuanto que según opinión de este ilustre Maestro, «todo poder legislativo, sobre todo, en épocas de racionalismo, ve con malos ojos la reforma. Para evitar la reforma y perpetuar la Constitución se acude a un artilugio: la de no consignar cláusula de reforma... Esas Constituciones que algunos han llamado pétreas, sin embargo, como la realidad es que no puede negarse al país la legitimidad del poder constituyente ordinario, esas Constituciones pétreas vienen a quedar convertidas en Constituciones fácilmente reformables, porque, como no tienen una cláusula que exija un procedimiento especial y extraordinario para la reforma, hay que admitir que, como la Constitución, por principio, es siempre reformable, se puede reformar como una ley ordinaria y, por paradoja, el destino de esas Constituciones pétreas se modifican en flexibles»⁸.

Lo decía en este mismo sentido el preámbulo de la propia Constitución: que era voluntad de la Reina de las Españas y de las Cortes del Reino modificar al efecto la Constitución promulgada en 18 de junio de

7 B. CLAVERO, *Evolución Histórica del Constitucionalismo Español*, Madrid 1984.

8 N. PÉREZ SERRANO, *Derecho Político*, sin lugar ni fecha.

1837 de acuerdo con las tesis mantenidas por Martínez de la Rosa e incluso Isturiz, contrario a la Reforma proyectada ⁹.

La intervención del Senado en la aprobación de la Constitución de 1845, a pesar de la referencia, que se hace en su preámbulo a las Cortes del Reino fue mínima, como lo proclama el Duque de Frías en el debate sobre el Reglamento de 1847, a propósito de la intervención del Ministro de Gracia y Justicia, Bravo Murillo, en la expresada discusión.

«Yo tengo presente, decía el Duque de Frías, que la iniciativa de la reforma de la Constitución se tomó por un Ministerio en el cual no había ningún Senador. Seis Diputados eran Ministros entonces y ningún Senador tomó parte en esa iniciativa. De manera que más que Gobierno tuvimos aquí una Comisión del Congreso presidiendo la reforma de la Constitución. El Senado entonces no hizo más que aprobar lo que venía acordado ya por el Gobierno, compuesto de Diputados y por el Congreso. Digo esto para manifestar que este Cuerpo nunca ha tenido la verdadera consideración que se le debe dar».

La intervención del Senado, por tanto, tampoco pasó de protocolaria, por lo que su actuación en la aprobación de esta Ley fundamental como poder constituyente con categoría de poder legislativo ordinario careció de trascendencia.

Pasando por alto el proyecto constitucional de 1852, el Acta Adicional de 1856 y la Ley Constitucional de 1857, el tiempo se sitúa en la Constitución de 1869.

La Constitución de 1845 tampoco contenía cláusula de revisión. A pesar de ello y de la doctrina sentada anteriormente, la Constitución fue obra de Cortes Constituyentes; consecuencia lógica del Movimiento revolucionario, que estalló en 1868 con la denominación de «la gloriosa revolución de Septiembre» ¹⁰.

La Constitución de 1845 vigente en la fecha de la Revolución de Septiembre, aunque hubiera tenido cláusula de reforma, hubiera sido inne-

⁹ Vid. J. T. VILLARROYA, *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, Madrid 1982.

¹⁰ Para los datos históricos puede verse I. FERNÁNDEZ DE CASTRO, *De las Cortes de Cádiz al Plan de Desarrollo*, 1808-1966, Paris 1968.

cesaria por el significado político que la revolución encierra en sí misma. Aquella revolución, como todas, creaba una situación constituyente nueva con la carga de profundidad que llevaba en sus entrañas: «la interrupción del tracto de la legitimidad histórica de la Monarquía».

En estas circunstancias, las limitaciones existentes para una posible reforma constitucional se derrumban totalmente porque, como sostiene PACTET, la revolución, que es un puro hecho, pone fin a la legalidad constitucional en vigor para dar nacimiento a un nuevo orden constitucional positivo. La revolución destruye para construir ¹¹.

En el preámbulo de la Constitución de 1869 constan las Cortes Constituyentes como creadoras de la Constitución; al no existir el Senado, que para Salmerón «en la democrática España era una exuberancia, una superfecundación, un anacronismo fatal», estando las cosas con la misma situación, que cuando se creó por la Constitución de 1837, mal pudo paticipar en el Poder Constituyente.

A pesar de anteceder a la Constitución de 1876 un pronunciamiento, el del general Martínez Campos en Sagunto, ocurrido el 29 de diciembre de 1874, la Constitución de 1876 siguió en su elaboración una marcha de las más regulares.

La Constitución de 1869 había establecido como cláusula de reforma en sus artículos 110 a 112 que las Cortes por sí o a propuesta del Rey podían acordar la reforma de la Constitución, señalando al efecto el artículo o artículos, objeto de alteración. Hecha esta declaración y disueltos el Senado y el Congreso por el Rey debía éste convocar nuevas Cortes, insertándose en la convocatoria la resolución de las Cortes sobre la modificación. Al nuevo Congreso y Senado se le concedía el carácter de Constituyentes tan sólo para deliberar sobre la reforma.

El Gobierno provisional formado a raíz del destronamiento de Isabel II en 1868 dictó el 9 de noviembre del mismo año el Decreto, que luego fue declarado ley, estableciendo el sufragio universal. Con arreglo a las disposiciones del mismo se eligieron las Cortes Constituyentes de 1869 a 1871.

¹¹ P. PACTET, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, Paris 1978.

Abiertas el 11 de febrero de 1869 discutieron, decretaron y sancionaron la ley electoral de 23 de junio de 1870, que rigió hasta la publicación de la de 20 de julio de 1877, si bien posteriormente se introdujeron en aquéllas ciertas modificaciones.

Cánovas del Castillo, artífice de la Constitución de 1876, celebró las elecciones para Cortes constituyentes conforme a lo dispuesto en la ley electoral de 1870, con lo que observaba la cláusula de reforma de la Constitución de 1869 en lo que a convocatoria de elecciones se refería, que se convocaron para el 20 de enero de 1876, sin propuesta de reforma (CLAVERO). No había ninguna Constitución. La del 45 estaba abolida por los hechos y la del 69 igual; por eso se habló de Constitución interna (SEVILLA-ANDRÉS).

En esta ocasión el Senado tomó parte activa en la discusión del proyecto trazado.

Destacó en el debate del Senado la vivaz pugna mantenida en torno al artículo referente a la composición del Senado por los senadores Ruiz Gómez y el Conde de Casa-Valencia con apoyo en la historia de Roma, el Senado norteamericano, la historia Moderna nuestra y la de Gran Bretaña hasta aquellos días.

La ausencia de una cláusula de revisión en la Constitución de 1876 se prevé en forma de proposición en el artículo 119, con procedimiento agravado, en el Reglamento de 1918, lo que confirma la flexibilidad de las constituciones pétreas. Históricamente cuando está a punto de suspenderse su aplicación.

En efecto, desde 1923 por mor de las circunstancias políticas, el Senado cae en la nada de la que le saca la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977.

El nuevo Senado creado por esta ley en virtud de lo dispuesto en su artículo 3.º participó activamente sobre el texto previamente acordado por el Congreso. Las discrepancias fueron numerosas. Afectaron a 114 artículos o disposiciones. Su entidad era menor y no entrañaban, en el mejor de los casos, una modificación sustancial, que se resolvió, de todos modos, en la Comisión Mixta de Senadores y Diputados, constituida al efecto en cumplimiento del precepto más arriba citado, dando

paso mediante la aprobación pertinente del Congreso y del Senado al texto en ella articulado, que en sus artículos 166 y siguientes establece el procedimiento de su reforma y dan al Senado una amplia intervención.

La intervención del Senado en la reforma de la Constitución de 1978 es más importante que la que en teoría y más en la práctica se reconoció, por ejemplo, al Senado en la Constitución de 1860. Según los procedimientos estatuidos en los artículos reseñados, se otorgan poderes iguales a las dos Cámaras, si bien hay que distinguir el doble sistema establecido «*ratione materiae*»: el procedimiento general de reforma, contemplado en el artículo 167 y el procedimiento especial más agravado para la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección Primera del Título I, o Título II, según lo dispuesto en el artículo 168.

A) PROCEDIMIENTO GENERAL DE REFORMA

— El Senado posee la iniciativa de reforma de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley fundamental al que remite el artículo 166, si bien el artículo citado en primer lugar habla de iniciativa legislativa, que se convierte en de revisión por el artículo 166. Dice así el artículo 87: «La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras».

— La revisión iniciada en el Senado con arreglo al Reglamento de 26 de mayo de 1982 sigue el trámite que a continuación se refiere:

Artículo 152

Cincuenta Senadores que no pertenezcan a un mismo Grupo parlamentario podrán presentar proposiciones articuladas de reforma constitucional.

Artículo 153

Presentada una proposición de ley de reforma constitucional será sometida al trámite de toma

Presentada una proposición de ley de reforma constitucional será sometida al trámite de toma en consideración conforme a lo previsto en el artículo 108. En todo caso, los plazos y el número y duración de los turnos de palabra serán los que determine el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces.

Si el procedimiento de revisión constitucional se iniciare por el Congreso de los Diputados, el Reglamento del Senado ha dispuesto:

Artículo 154

1. Cuando el Senado reciba un proyecto de reforma constitucional, presentado y aprobado previamente por el Congreso de los Diputados, la Mesa dispondrá su inmediata publicación y fijará el plazo para la presentación de enmiendas.

2. La Comisión de Constitución podrá designar una Ponencia encargada de informar el proyecto y las enmiendas presentadas al mismo y elaborará el correspondiente dictamen que será elevado al Pleno de la Cámara para su debate y votación. La Comisión y, en su caso, la Ponencia observarán los plazos que se fijen por la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces.

Artículo 155

1. El debate en el Pleno se iniciará con una discusión sobre el conjunto del dictamen de la Comisión, con dos turnos a favor y dos en contra, expuesto en forma alternativa, y la intervención de los Portavoces de los Grupos parlamentarios.

2. Después se discutirán las enmiendas o votos particulares presentados a cada artículo, mediante dos turnos a favor y dos en contra y la intervención de los Portavoces de los Grupos parlamentarios.

3. La duración de los turnos será fijada de antemano por el Presidente, de acuerdo con la Mesa.

Artículo 156

1. La aprobación de la reforma constitucional requerirá la obtención de una mayoría favorable de tres quintos de Senadores en una votación final sobre el conjunto.

2. Si el Senado aprobase la reforma constitucional con el mismo texto recibido del Congreso de los Diputados se comunicará a esta última Cámara.

3. Cuando el texto aprobado por el Senado difiriese del aprobado previamente por el Congreso, la Cámara elegirá los Senadores que hayan de representarla en la Comisión Mixta paritaria encargada de elaborar un texto común, que será posteriormente votado por ambas Cámaras.

4. El texto elaborado por la Comisión a que se refiere el apartado anterior, deberá ser aprobado por una mayoría de tres quintos de Senadores. Si no se alcanzase dicho número, pero fuese votada favorablemente por la mayoría absoluta del Senado, el Presidente lo comunicará al del Congreso a los efectos previstos en el apartado segundo del artículo 167 de la Constitución.

Artículo 157

Aprobada una reforma constitucional por las Cortes Generales y dentro de los quince días siguientes, una décima parte de los miembros del Senado podrán requerir, mediante escrito dirigido al Presidente, la celebración de un referéndum para su ratificación. En este caso, el Presidente dará traslado de dicho escrito al del Gobierno para que se efectúe la oportuna convocatoria.

Esta es la preceptiva específica que complementa a la Constitución, que en el ya varias veces repetido artículo 167, con carácter general dispuso:

Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

Aprobada la reforma por las Cortes Generales será sometida a refe-

réndum para su ratificación cuando así lo soliciten dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

B) PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE REFORMA

Cuando se trate de la reforma constitucional prevista en el artículo 168 de la Constitución, que se refiere a los casos ya citados, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

Aprobada la reforma por las Cortes Generales será sometida a referéndum para su ratificación.

En este caso, según el Reglamento del Senado ordena que se proceda del siguiente modo:

Artículo 158

1. ... El proyecto recibido del Congreso de los Diputados o la proposición presentada en el Senado serán elevados directamente al Pleno.

2. El debate consistirá en dos turnos a favor y dos en contra, de treinta minutos cada uno, expuestos en forma alternativa, y en la intervención de los portavoces de los Grupos parlamentarios que lo deseen por el mismo tiempo.

3. La aprobación del principio de reforma constitucional requerirá el voto favorable de dos tercios del número de Senadores. Si se obtuviese esta mayoría, el Presidente del Senado lo comunicará al del Congreso para que, si en esta Cámara se hubiese alcanzado el mismo resultado, se disponga la disolución de las Cortes Generales. Acordada la disolución, el Presidente lo comunicará al del Gobierno a efectos de que se convoquen elecciones.

Artículo 159

La nueva Cámara que resulte elegida deberá ratificar, por mayoría absoluta de sus miembros, la reforma propuesta. Acto seguido se abrirá plazo de presentación de enmiendas y se seguirán los mismos trámites previstos en los artículos anteriores. La aprobación de la reforma requerirá el voto favorable de dos tercios del número de Senadores en una votación final sobre el conjunto del texto ¹².

C) ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS DE LA CAMARA ALTA

Resulta inútil tratar de diferenciar con un tratamiento paralelo las atribuciones legislativas del Senado en las Constituciones nacidas a lo largo del siglo XIX porque sus atribuciones, que en un primer término, se presentan en síntesis, apenas se diferenciaron.

La igualdad fue el principio fundamental de las relaciones entre las dos Cámaras en lo concerniente a la elaboración de la ley. Aunque parezca que la misión del Senado fuera la de contrapesar al Congreso de los Diputados y en la discusión del Reglamento del Senado de 1871 se hablará en cierto modo de una labor obstaculizadora, como lo demostraron varios senadores, el Senado normalmente se plegó en gran parte a los proyectos de ley que llegaron hasta él.

Estableció la Constitución de 1837, que los dos Cuerpos Colegisladores eran iguales en facultades (art. 13) y se repitió en la del año 1845 (art. 13), así como también en la del 69, con una mínima excepción, es decir, excepto en los casos previstos en la Constitución (art. 38), volviéndose a la fórmula primitiva, en la de 1876 (art. 19).

Otro precepto común a todas las Constituciones referidas era el que disponía que la potestad de hacer las leyes residía en las Cortes con el Rey.

¹² Para los aspectos generales de la Reforma, vid. P. SANTAOLALLA LÓPEZ, en FERNANDO GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, Madrid 1980.

Los Senadores tenían la iniciativa de las leyes, tanto como los Diputados y el Rey. Lo especificaba con toda claridad el Reglamento de 1838 y se convirtió en una constante en los sucesivos Reglamentos. Decía así su artículo 57: «todos los Senadores tienen la facultad de presentar por escrito y formadas las proposiciones, que estimen convenientes sobre formación, restablecimiento, revisión o interpretación de las leyes...».

Todo proyecto de ley gubernamental podía depositarse en la Mesa del Senado como en la del Congreso de los Diputados.

La Constitución de 1978 no excepciona la regla general que reconoce en el Senado la iniciativa legislativa (art. 87), admitida en los textos, que la han precedido y que se regula en el Reglamento del Senado a partir del Título cuarto.

Con el fin de observar las variaciones experimentadas en el procedimiento legislativo, es preferible analizarlo a través de cada uno de los Reglamentos.

A) FASES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El iter legislativo perfilado por los Reglamentos parlamentarios españoles a través de las etapas en que puede dividirse su desarrollo a lo largo de todo el proceso constitucional habido en España, supone, como antecedente previo, consideración de unos cuantos conceptos generales, que pertenecen al acervo común parlamentario.

Los actos del proceso legislativo reglamentariamente suelen tener su inicio, bien en el Gobierno, bien en los miembros del propio Parlamento, al margen de la posibilidad de otros orígenes más remotos, que escapan de las lindes de los Reglamentos, como serían las fuerzas sociales, según determinado criterio, o los sistemas sociales en los que está inmerso el sistema político, según la teoría de D. EASTON, directrices o sistemas que se citan a simple título indicativo ¹³.

13 Abunda la literatura sobre el análisis sistémico, empezando por el propio trabajo de D. EASTON, *A system analysis in political life*, New York 1965. Otras obras, que se preocu-

Como todo procedimiento, el procedimiento legislativo sugiere la imagen que de su etimología se deriva: la de un movimiento en el proceso (cedere: marchar) y de un movimiento orientado hacia una cosa (aprobación de la ley), un caminar hacia adelante (pro-cedere, avanzar).

El proceso legislativo, como los otros, se caracteriza por la aparición de un conjunto ordenado; los actos que lo componen son actos ordenados, que se cumplen según un orden preestablecido al que se puede denominar, mecanismo del proceso.

De un modo general se manifiesta indivisible, por un encadenamiento de actos y su coordinación, dirigidos a dar al ser a una regla jurídica y que se agrupan en fases o etapas.

Cada uno de los actos del proceso condiciona al siguiente por la necesidad de su cumplimiento en un orden sucesivo y de su regularidad en función de la regularidad de los precedentes, o como dice GALEOTTI, porque cada uno de estos actos —excluyendo el final— es portador de una energía propulsora, que determina necesariamente la producción de los actos sucesivos ¹⁴.

Los actos del proceso legislativo, según XIFRA HERAS, reúnen las siguientes características:

«1) En cuanto actos, equivalen a una conducta o manifestación psíquica imputable a una o varias personas.

2) Como actos jurídicos, modifican la realidad jurídica, creando, modificando o extinguiendo una relación de Derecho.

3) Como actos jurídicos procesales se hallan integrados con otros en una hilación que constituye un ciclo unitario y

pan del tema y que se relacionan, a guisa de ejemplo: D. DURAND, *La systemique*, Paris 1979; G. MNOND y B. POWELL, *Comparative politics. A developmental approach*, Boston 1966; J. LESOURNE, *Les systemes du Destin*, Paris 1976; B. WALLISER, *Systemes et modèles*, Paris 1977; K. W. DEUTSCH, *The Nerves of Government, Models of Political Communication and Control*, New York 1963; R. G. SCHWARTZENBERG, *Sociologie Politique*, Paris 1971, entre otras.

14 S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milán 1957.

4) Como actos jurídico-procesales legislativos persiguen la creación de reglas jurídicas impersonales y obligatorias. Estos actos se distribuyen en las tres fases del proceso legislativo —inicial, central y final— que se caracterizan no sólo por su orden cronológico sucesivo, sino por su distinta naturaleza y eficacia en el ciclo procesal unitario».

Las tres fases sucintamente las reseña a continuación del siguiente modo:

«La fase inicial (precedida de un período legislativo) se traduce en el acto de la iniciativa legislativa cronológicamente el primero del ciclo, que pone en marcha toda la maquinaria legislativa».

«Durante la fase central se lleva a cabo el perfeccionamiento de la ley, que logra plena existencia jurídica, faltándole sólo la fuerza de obligar. Esta frase se califica de constitutiva (ALESSI, GASPARI), deliberativa (MORTATI, KELSEN), decisoria (GRASMINI) de pronunciamiento (CARNELUTTI) o de desarrollo. El debate, la aprobación y la sanción son los momentos fundamentales de la fase central».

«En la fase final (control, promulgación y publicación) la ley jurídicamente perfecta adquiere eficacia erga omnes, haciéndose activamente imperativa con lo cual queda concluso. El proceso puede extinguirse antes de llegar a la fase final, en cuyo caso no se produce el nacimiento de la ley»¹⁵.

De todas estas etapas los Reglamentos recogen dos: la fase inicial o iniciativa de las leyes y la fase central de la que hay que excluir la sanción.

1) *La iniciativa legislativa*

Es el poder perteneciente al Gobierno y a los miembros de las Cámaras, para poner en marcha el proceso legislativo y es, al mismo tiempo, el acto con que se inicia ese mismo proceso legislativo, como actividad aplicada a elaborar y transformar una relación jurídica.

15 XIFRA HERAS, *El Proceso Legislativo*, Madrid 1961.

Señala también el objeto del proceso, que se identifica con el objeto de la iniciativa. La iniciativa, en una palabra, es el derecho de someter un proyecto de ley a una Asamblea que decidirá si aborda la discusión y la acepta o la rechaza. En la iniciativa comienza la manifestación de la voluntad del Parlamento a través de los dos factores, que le son implícitos:

- 1.º Una actividad intelectual, que anticipa el fin propuesto.
- 2.º Una actividad impulsiva que tiende hacia la realización de ese fin.

De este modo, el objeto se convierte en fin por medio de una actitud dinámica de las Cámaras poseedoras de la competencia legislativa, en cuanto, etimológicamente, entraña una relación entre una persona (en el caso un órgano) y un objeto.

La iniciativa vincula material y formalmente al órgano legislativo.

Según LARCHER, «la característica del poder de iniciativa consiste en que una Cámara compelida por una proposición de uno de sus miembros o por proyecto del Gobierno, no puede liberarse de la obligación de actuar, sino cuando se retira la proposición o el proyecto por su propio autor, o bien cuando el resultado de la votación es adverso»¹⁶.

En este punto, DABEZIES advierte (el vocabulario, aquí, es importante):

— Proyecto de ley: la iniciativa proviene del Ejecutivo, previa deliberación en Consejo de Ministros.

— Proposición de ley: emana de un parlamentario¹⁷.

En el proceso histórico de la iniciativa se han dado otras posibilidades, la mayor parte de ellas todavía vigentes, como son:

— La pertenencia de la facultad de iniciativa, radicada sólo en el Monarca o Jefe de Estado.

— La insita en las Cámaras legislativas, bien en una sola o en dos, juntamente o por separado, sistema propio de aquellos regímenes en los que impera el principio de la división de poderes.

16 L. LARCHER, *L'initiative parlementaire en France*, Paris 1896.

17 M. P. DABEZIES, *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques*, Paris 1979-1980.

— La poseída por el Gobierno o las Cámaras, llevada a cabo en el segundo caso por alguno o algunos de sus miembros más que por toda la Cámara entera. Una proposición puede ir firmada por un solo Diputado en nombre de un grupo. Se dice Diputado, si bien el derecho de iniciativa es el mismo para los Diputados que para los Senadores, excepto cuando se trata de materia financiera.

Si reina el principio de igualdad de las dos Cámaras, el Gobierno ejerce su iniciativa, a su elección, indistintamente ante el Senado o ante la Cámara.

Observa DUGUIT que «el derecho de iniciativa gubernamental y parlamentaria se encuentra evidentemente limitada por la obligación de no presentar proposición alguna que implique la posible votación de un texto que se halle en contradicción con las leyes constitucionales. Al Presidente ante el cual se presentase una proposición de esta índole, corresponde apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la misma. En todo caso puede el Presidente pedir a la Cámara que rechace la proposición o el proyecto, suscitando al efecto la cuestión previa»¹⁸.

Las fórmulas de DUGUIT de la facultad del Presidente o la incrustación en el debate de la cuestión previa en caso de inconstitucionalidad de la proposición eran perfectamente aplicables en su discusión a la luz de los Reglamentos españoles ante la inexistencia, lo mismo que en Francia en aquella época, de un órgano directamente encargado del control de la constitucionalidad.

Esta organización de la forma de funcionar la iniciativa es propia del sistema parlamentario.

— Por último, hay que reseñar la iniciativa popular como medio de forzar al Parlamento a legislar sobre una materia determinada, institución propia de las que han venido en llamarse democracias semidirectas, y que no pocas veces, como el referéndum, se incrusta en el sistema parlamentario.

18 L. DUGUIT, *Manual de Derecho Constitucional*, ob. cit.

2) *La deliberación*

La voluntad del Parlamento en la segunda etapa o fase del procedimiento legislativo se pone de manifiesto por medio de la discusión o el debate que culmina en la decisión en cuanto la voluntad es esencialmente una decisión.

De libere —pesar— se comparan en la deliberación los diversos factores intelectuales y elementos afectivos, que aportan las corrientes partidistas en la discusión del proyecto o proposición de ley presentada, origen de luchas o conflictos de motivos. Por eso, lo mismo que en el mundo síquico, cuando hay un motivo único, no hay deliberación, del mismo modo, también, esta fase se desvanece en la voluntad de las Cámaras y se da paso a la decisión inmediata.

Si la deliberación es enfrentada, surjan los diversos procedimientos nacionales y aún dentro de cada procedimiento nacional los particulares de cada etapa histórica, variables también en la iniciativa y más persistentes en la decisión, que culminan en la aprobación de la ley y que, constreñidos al ámbito español, se desarrollaron en los Reglamentos parlamentarios, con analogías y diferencias que el tiempo se encargó de esculpir a través de las tres etapas en que puede dividirse todo el proceso histórico ya dicho: período de la Constitución de Cádiz, período comprendido entre el Reglamento de 1838 y el de 1918, y el período que se refiere a los Reglamentos de la Segunda República.

3) *La decisión*

Núcleo propiamente dicho del acto voluntario —decidere contar— con el que llega el desenlace, es la votación, que no es simple e indivisible, como en la voluntad humana, por las actitudes positivas, negativas e, incluso, indiferentes que se pueden adoptar frente al proyecto o proposición, si bien rompen definitivamente con la indeterminación del propósito perseguido por medio de los diversos modos decisorios o sistemas de votación.

B) FASES ESPECÍFICAS EN LOS REGLAMENTOS DEL SENADO ESPAÑOL

1) *Reglamento de 1838*

1.º Iniciativa

Tanto podía partir de un proyecto del Gobierno o del Congreso, como de proposiciones de los Senadores.

Cuando se trataba de un proyecto del Gobierno o del Congreso se procedía a su lectura en el Senado, a su impresión y reparto, pasándolo inmediatamente a las Secciones para que formasen la correspondiente Comisión.

Las proposiciones de los Senadores debían expresar sus disposiciones principales. Las proposiciones de ley tenían preferencia sobre todas las demás. Podían proponerse por uno o varios Senadores. El autor de una proposición cabía que la retirase antes de la discusión o después de empezada ésta; podía igualmente retirar su firma cualquiera de los firmantes de la proposición; pero no se entendía retirada ésta, mientras la apoyase uno a lo menos de los que la firmaron.

Las proposiciones de ley, después de leídas en el Senado, pasaban a las Secciones sin discusión pública.

2.º Discusión

Cuando se trataba de un proyecto de ley, la discusión general versaba sobre la totalidad primeramente y, concluida ésta, el Senado declaraba si había lugar a deliberar por partes o artículos.

Caso que la declaración hubiera sido negativa se entendía desechado el proyecto y no podía volver a presentarse en el Senado durante aquella legislatura. Siendo afirmativa, se procedía a la discusión de las partes o artículos. Supuesto que fue por artículos, se deliberaba antes sobre las enmiendas propuestas en cada uno por la Comisión o por los Senadores, dando comienzo por las que se diferenciaban más del artículo primitivo.

Desechado un artículo del proyecto de ley sin que tampoco se hubiese aprobado antes el de la Comisión, el Senado votaba si había de volver

o no a ésta, y si la resolución era afirmativa, la Comisión procedía a reformar el artículo. La discusión se dejaba en el caso para otra sesión.

Las proposiciones de ley una vez en las Secciones, éstas deliberaban y decidían sobre la utilidad y oportunidad de aquéllas, bastando para ello que una sola Sección se manifestara en su favor. A continuación se procedía a la segunda lectura. Si algún Senador se oponía se abría discusión sobre si se tomaba en consideración o no. La toma en consideración obligaba sin nuevo examen a nombrar la Comisión; de lo contrario, la proposición quedaba desechada y no podía reproducirse durante la legislatura sin variar su esencia.

En ambos casos los dictámenes de las Comisiones poseían su propio procedimiento.

3.º Aprobación

Discutidos los artículos de un proyecto de ley se votaba éste definitivamente. Debían concurrir para que la votación fuera válida setenta y cuatro Senadores a lo menos de conformidad con la ley electoral vigente.

Para aprobar o desaprobar definitivamente los proyectos ley en su totalidad después de discutidos los artículos, la votación establecida era la de bolas, en el concepto de que las blancas manifestaban el voto favorable a la proposición y las negras al adverso.

2) *Reglamento de 1842*

1.º Iniciativa

Cuando el Gobierno presentaba o el Congreso remitía un proyecto de ley se leía en el Senado, se imprimía y pasaba a una Comisión especial. Ya se ha dicho que en este Reglamento habían desaparecido las Secciones.

Los proyectos de ley propuestos por el Rey (Gobierno) y quedados pendientes en una legislatura se continuaban en la siguiente (salvo la facultad de retirarlos), según el estado en que quedaron y pasándose a una Comisión, que estaba facultada para proponer las reformas y enmiendas convenientes aun en los artículos aprobados.

Lo mismo se verificaba con los proyectos pendientes, que tuvieron su origen en el Congreso, o que fueron propuestos en él por el Rey, si continuaba la misma Diputación.

Las proposiciones de ley habían de expresar sus disposiciones principales. En la sesión siguiente a la primera lectura de una proposición se leía por segunda vez y el autor o uno de los autores podía apoyarla, después de lo cual se pasaba a la Comisión especial nombrada para que diera su dictamen.

El autor o autores de una proposición podían retirarla antes de votarse el dictamen dado sobre ella por la Comisión; no se consideraba, sin embargo, retirada una proposición, mientras la apoyase uno a lo menos de los firmantes o la hiciese suya cualquier otro Senador.

Las proposiciones de los Senadores, que hubieren quedado pendientes en una legislatura, no tenían curso en la siguiente, si sus autores no las reclamaban, reproduciéndolas.

El Senado no resolvía ni entraba en discusión sobre un proyecto de ley u otro negocio grave sin que lo hubiere examinado una Comisión y propuesto su dictamen. Éste se formaba por mayoría absoluta de votos; pero los individuos disconformes podían extender su dictamen o voto particular y presentarlo tres días a lo más después de leído el de la mayoría.

Las Comisiones que informaban sobre proyectos de ley, aunque proviniessen del Rey o del Congreso, podían proponer que se desechasen. Si se desaprobaba el dictamen volvía a Comisión. Los dictámenes sobre proyectos de ley... debían de imprimirse y repartirse a los Senadores antes de que se anunciase su discusión.

2.º Discusión

El trámite de la discusión no establecía particularidades sobre los proyectos de proposiciones de ley. Tenía carácter general.

Luego de anunciada la discusión podía pedirse la palabra y después en cualquier estado de ella, hasta que se declarase suficientemente discutido el asunto. Al pedir la palabra el Senador tenía que manifestar si iba a consumir un turno en pro o un turno en contra.

Ningún Senador obtenía la palabra más de una vez en cada discusión, fuera de la totalidad o fuera de parte o artículo. Sin embargo, se concedía segunda y más veces al Senador único en un sentido, cuando se hubiera concedido a otros en sentido contrario. Si hubieren sido dos, empezando por el primero que habló, podía renunciar en el otro.

Los Ministros no tenían limitación alguna en el uso de la palabra, es decir, no consumían turno, hablasen en pro o hablasen en contra.

Los Senadores hablaban según el orden de petición y en el sentido solicitado, uno a favor y el otro en contra, salvo que se tratase de un dictamen a una proposición, en cuyo caso disfrutaba de preferencia el autor de la misma. También eran preferidos los individuos componentes de la Comisión, que hubiesen formulado voto particular para impugnar el dictamen de la mayoría. También era preferida la Comisión para defender su parecer por medio de uno de sus componentes. Esta preferencia se concedía para una o más veces, sin otro límite que el de guardar la alternativa en pro o en contra.

Cuando se discutiese sobre una enmienda o adición que la Comisión no admitía, el autor de aquéllas tenía preferencia para impugnar el dictamen de ésta. Si la Comisión hubiese admitido la adición o enmienda, también era preferido el autor a la Comisión por una vez.

Cuando el dictamen o proyecto que se discutiese contenía varios artículos, o diversas partes señaladas, se discutía en su totalidad, y no se pasaba a deliberar sobre las partes o artículos, hasta que declarase el Senado que había lugar a ello, después de discutida suficientemente la totalidad. No se daba esta discusión si el dictamen o proyecto contenía un solo artículo, o una sola parte señalada.

Tratándose de un dictamen o proyecto cuyas partes, aunque no estuviesen señaladas, podían separarse para la discusión, cualquier Senador tenía la facultad de pedir que se ejecutase así, antes de que empezase aquélla, y proponiendo la división que creyese conveniente. Si el Senado lo aprobaba también había en este caso discusión sobre la totalidad.

La impugnación y la defensa de un dictamen o proyecto en su totalidad recaía sobre su justicia, su utilidad, su oportunidad y sus bases prin-

cipales, sin descender a los artículos o partes, sino en lo que fuera necesario para sostener en general la impugnación o la defensa.

El dictamen de la Comisión era la materia de discusión, así en la totalidad como en las partes o artículos. Desaprobado aquél y los votos particulares, si los hubiese, podía resolver el Senado que se pusiera a discusión el proyecto de ley, o la proposición de que se tratase.

Aprobado el dictamen de una Comisión quedaban desechados los votos particulares; pero si se desaprobaba se ponían a discusión éstos por el orden de mayor número de firmas, y en caso de empate, por el de mayor proximidad al proyecto o proposición que hubiere dado lugar al dictamen. La aprobación de uno de estos votos envolvía la desaprobación de los siguientes.

Los Senadores podían proponer enmiendas a las partes o artículos de un dictamen, antes de que empezase la discusión de la parte o artículo enmendado, y haciéndolo por escrito. Si la Comisión admitía la enmienda, o discutida la aprobada por el Senado, la parte o artículo se discutía con ella.

La Comisión se podía oponer a la enmienda, rechazándola absolutamente, en cuyo caso se ponía desde luego a discusión, o proponiendo que se le pasase para examinarla. En este caso no se empezaba la discusión del artículo o parte, y la Comisión daba su dictamen sobre la enmienda, el cual se podía discutir el mismo día en que se presentase.

Todas las enmiendas que se hubiesen presentado se leerían al anunciarse la discusión de la parte o artículo a que se refiriesen. Después se trataba de cada enmienda en particular, empezando por las de mayor alteración en la parte o artículo.

También podían los Senadores presentar las adiciones que estimasen convenientes, con tal que lo hicieran antes de la votación definitiva del dictamen o proyecto discutido. Las adiciones no se leían sino después de aprobado el artículo o parte a que se refiriese.

La Comisión podía admitir la adición en el acto, y en este caso se ponía desde luego a discusión. Si no la admitía en el acto se le pasaba para que diera su dictamen sobre ella.

Ningún dictamen o proyecto se tenía por aprobado definitivamente,

mientras que el Senado no hubiese resuelto sobre todas las adiciones presentadas con oportunidad.

El autor de una enmienda o adición, y sólo uno de ellos si fueren muchos, obtenía la palabra, y la apoyaba enseguida de haberse leído para tratar de ella en particular.

Los artículos o partes de un dictamen o proyecto se discutían por el orden de su numeración, y no se pasaba al siguiente hasta que se hubiese resuelto sobre el anterior, a menos que su disposición fuera independiente y no hubiera entre los dos una relación de tal influjo que pudiese alterar su consecuencia y armonía.

3.º Aprobación

Cuando se trataba de proyectos de ley, después de discutidos y votados sus artículos, se verificaba una votación nominal definitiva sobre la totalidad de lo aprobado. Era también nominal la votación sobre el dictamen en que se hubiere propuesto que se desechase algún proyecto de ley.

3) *Reglamento de 1847*

Apenas existen variaciones en este Reglamento de 1847 con respecto al anterior de 1842 en esta parte relativa al procedimiento legislativo. Tantas son las analogías que las mínimas diferencias que se advierten no son dignas de resaltarse. Sólo difiere la votación de los proyectos de ley, que vuelve a realizarse por bolas como en el de 1838.

Concretamente a este respecto se estableció que se haría la votación por bolas:

- Cuando se tratase de la definitiva de proyectos de ley.
- Cuando la votación recayese sobre dictámenes en que se propusiese que se desechase algún proyecto de ley.
- Cuando por consecuencia de haberse votado, no haber lugar a la discusión de un dictamen por partes o artículos, resultase desechado algún proyecto de ley.

4) *Reglamento de 1867*

Se trata de un Reglamento que sistematiza las materias con una mayor precisión, como es la discusión de los presupuestos, que posee un epígrafe propio dentro del Título XII, aunque las líneas maestras que, en general, dominan los Reglamentos senatoriales persistan.

1.º Iniciativa

Hay que distinguir, como en otras ocasiones, entre proyectos y proposiciones.

Para todos los proyectos de ley presentados por el Gobierno al Senado o remitidos al Congreso se nombraba, a la mayor brevedad posible, una Comisión especial que los examinase y diera su dictamen.

Los proyectos de ley, propuestos por el Rey al Senado y que quedasen pendientes al terminar una legislatura, seguían examinándose en la siguiente, según el estado en que hubieren quedado y por las mismas Comisiones, salvo la facultad que el Gobierno tenía que retirarlos. Del mismo modo se actuaba en los proyectos pendientes con origen en el Congreso.

Las proposiciones de ley, que hicieren los Senadores, firmadas por sus autores, se entregaban al Presidente. Las proposiciones debían estar formuladas como los proyectos del Gobierno. Los Reglamentos anteriores sólo habían exigido que contuviesen las disposiciones principales. Ahora, se exigía también que fuesen firmadas no por más de siete senadores.

Fue punto polémico, como ha quedado expuesto, el que el Presidente de la Cámara remitiera al Gobierno en comunicación escrita las proposiciones de ley presentadas. Con el enterado del Gobierno se pasaban a las Secciones, y si lo autorizaban cinco de ellas (el número de Secciones era de siete), el Presidente ordenaba su lectura. Defendida la proposición de ley por uno de los autores, tomada en consideración por el Senado, se nombraba la Comisión especial pertinente para su examen y posterior dictamen. Como se puede observar, el filtro a que se sometía a las proposiciones era muy superior al de los proyectos de ley. Las proposiciones quedadas pendientes al terminar una legislatura con dictamen de la Comisión dejaban de tener curso, a no ser que sus autores las reprodujesen.

En cuanto a la retirada de estas proposiciones el camino seguido era el mismo que el establecido en anteriores Reglamentos.

2.º Discusión

No existía un procedimiento específico para la discusión de los dictámenes sobre los proyectos o proposiciones de ley. Es el procedimiento general porque era el mismo, cualquiera que fuese la materia sobre la que versase un dictamen. La discusión general recaía sobre el principio, espíritu y oportunidad del proyecto.

Se requirió que las enmiendas de adición, supresión o variación a los dictámenes de las Comisiones, que se presentasen en la Mesa antes del comienzo de la discusión del dictamen o artículo a que se refiriesen, debían de llevar exactamente siete firmas, ni una más ni una menos. De las siete firmas de cada enmienda podían una o varias no significar más que la opinión de ser conducente su lectura. Al Presidente le competía calificar la que más se separaba del dictamen o artículo, que era la primera que se trataba. Junto con ésta se elegía aquella que se hallase firmada por mayor número de Senadores con exclusión de los que solamente firmaran por opinar que era conducente su lectura. Si la Comisión las admitía se discutían con el proyecto o artículo a que se referían. Si la Comisión las rechazaba se procedía a una segunda lectura y se iniciaba la discusión.

Los votos particulares se daban cuando una Comisión se dividía y presentaba varios dictámenes, de entre los cuales se discutía el de la mayoría, y en el supuesto de quedar aprobado se entendía que quedaban desechados todos los demás. De no haber mayoría se discutían por su orden, principiando por el que menos se separase del proyecto sobre el que había recaído el dictamen, calificación de competencia del Presidente. Si el Senado no aprobaba ninguno de los dictámenes se aplazaba para la legislatura inmediata el tratar del asunto.

Los individuos de una Comisión, que discordaran de la mayoría, no podían excusarse de formar voto particular.

3.º Aprobación

En el caso de tomarse en consideración alguna enmienda, su vota-

ción se celebraba aparte del proyecto o artículos a que correspondía y antes del proyecto o artículo.

En la votación de los proyectos de ley imperaba la votación nominal.

La votación era por bolas para la votación de los proyectos de ley de gracia, premio, exención o dispensa de ley en favor de persona o personas determinadas.

5) *Reglamento de 1871*

Al compás del tiempo los Reglamentos del Senado español van determinando en su normación un mayor número de materias. Así, en este Reglamento, además de las que son clásicas, se hace referencia expresa a las proposiciones de reforma constitucional, a los votos particulares, con un sentido más específico, y a los proyectos de Códigos; temas a los que se dedicará una más especial atención a través del procedimiento legislativo.

1.º Iniciativa

Tanto en los proyectos como en las proposiciones de ley, las analogías con el anterior Reglamento son evidentes. Se redujo, no obstante, a una sola Sección la autorización para la lectura de las proposiciones, de cuyas reglas se exceptuaban las proposiciones que tuviesen por objeto la reforma de la Constitución o alguno de sus artículos, a las que no podía darse lectura sin el beneplácito de la mayoría de las Secciones.

Tomada en consideración una proposición de ley, en adelante seguía los trámites de los proyectos del Gobierno o del Congreso. También se cambió la perspectiva de los trabajos no terminados en cuanto que en las últimas legislaturas y mientras no se disolviesen el Senado o el Congreso podía continuar, a propuesta del Gobierno o de un Senador, cualquiera de los trabajos de la precedente, partiendo del estado en que se encontrasen, si bien cuando se verificase la disolución de uno de los Cuerpos Colegisladores, se darían por terminados cuantos trabajos pendiesen en el Senado.

2.º Discusión

Amén de las discusiones particulares existía, como en el anterior Reglamento, una discusión general sobre el principio, el espíritu y oportunidad del proyecto.

En los proyectos de Códigos y otros de igual naturaleza podía haber varias discusiones generales por libros, títulos o capítulos, siempre que así lo acordase el Senador a propuesta del Presidente o a petición de algún Senador; y, en todo caso, se tenían que discutir los artículos a los que se hubiesen presentado enmiendas o adiciones.

— Votos particulares

Los votos particulares tenían que presentarse dentro de las veinticuatro horas de haberse leído el dictamen de la mayoría de la Comisión y se discutían antes que dicho dictamen, pero después de impresos y repartidos. Si se presentaba más de un voto particular se discutían por el orden siguiente:

1. Los que se referían a la totalidad del proyecto de ley o proposición.
2. Los que afectasen a uno o más artículos, debiendo tener lugar su discusión llegado el turno a cada uno de los artículos a que se refiriesen.

Cuando se hallasen en el mismo caso dos o más votos particulares se daba preferencia al que, a juicio de la Mesa, oyendo a la Comisión, se separase más del dictamen de la mayoría.

Abierta la discusión sobre un voto particular relativo a la totalidad, lo apoyaba su autor o uno de sus autores; contestaba uno de los individuos de la mayoría de la comisión y el Senado resolvía si lo tomaba o no en consideración.

Si el acuerdo era negativo quedaba desechado el voto particular, y si era afirmativo se abría discusión sobre el mismo, pudiendo pronunciarse dos discursos en contra y dos en pro. Los individuos de la mayoría de la Comisión eran preferidos para impugnarlo, y su autor o autores para defenderlo.

Discutidos en su totalidad el voto particular que constase de más

de un artículo o parte, la votación del Senado recaía sobre si se pasa o no a la discusión por artículos o partes. Si fuese negativa la resolución quedaba desechado el voto particular, y si hubiese otro u otros que afectasen a la totalidad se procedía en la misma forma. Agotados los votos particulares sobre la totalidad se pasaba a la discusión del dictamen de la mayoría.

En el caso de afectar el voto particular a sólo un artículo no se preguntaba si se tomaba en consideración, sino que, después de hablar dos Senadores en contra y dos en pro, se procedía a la votación. Si ésta no era favorable quedaba desechado, pasándose a la discusión del otro voto particular, en caso de haberse presentado, y en su defecto a la del artículo del dictamen de la mayoría de la Comisión. Si en la votación era aprobado el voto particular, éste sustituía el artículo del proyecto o proposición de ley; mas si su contenido no estaba en armonía con el resto del dictamen de la mayoría, y ésta resistiese variar de opinión, se observaba lo dispuesto sobre dictámenes retirados o desechados.

La aprobación de un voto particular envolvía la desaprobación de todos los demás que se refieran al mismo proyecto o artículo.

— Enmiendas y adiciones

Las enmiendas y adiciones efectuadas al dictamen de una Comisión se presentaban a la Mesa o en la Secretaría el día antes, por lo menos, de anunciarse o de abrirse la discusión del proyecto o artículo a que se contrajesen, sin cuyo requisito no podía darse primera lectura de las mismas, ni pasaban a la Comisión. Presentadas con la anticipación expresada se imprimirán y repartirán a los Senadores.

Cumplidos los requisitos anteriores y dada segunda lectura de las enmiendas o adiciones por su orden, al abrirse la discusión del artículo a que se referían, la Comisión decía si las admitía o no. En el primer caso se discutían con el proyecto o artículo a que afectasen. Si no las admitía la Comisión se concedía la palabra para su apoyo al autor o uno de sus autores, empezándose por la que, a juicio de la Mesa, oyendo a la Comisión, se separaba más del artículo o proyecto. Contestaba un individuo de la Comisión, y enseguida se preguntaba al Senado si la tomaba o no en consideración.

En caso negativo se consideraba completamente desechada la enmienda o adición, y en el afirmativo se discutía con el artículo o proyecto correspondiente, salvo aquéllas cuya importancia fuera tal que el Senado acordase que se votaran previamente y con separación.

Se exceptuaban las enmiendas y adiciones que se presentasen en una sesión por consecuencia de otras aprobadas en la misma y que de algún modo tuviesen relación o afectasen a otros artículos no discutidos ni aprobados. De estas enmiendas o adiciones se daba primero lectura en el acto de presentarlas, pasando a la Comisión, y se podían discutir llegado el artículo sobre que recaían, después de su segunda lectura y de manifestar la Comisión si las aceptaba o no, sin que se imprimiesen ni repartiesen, y en la misma sesión. Si la discusión no pudiese verificarse hasta otro día se imprimían y repartían.

Lo dispuesto en este artículo era aplicable a las enmiendas y adiciones a dictámenes declarados urgentes por el Senado.

— Dictámenes retirados o desechados

Cuando se desaprobaba el dictamen de una Comisión, después de haberlo sido también los votos particulares y las enmiendas o adiciones, el Senado resolvía si había de ponerse a discusión el proyecto de ley o proposición que dio motivo al dictamen, o si había de volver el asunto a la Comisión.

Si la Comisión creía no deber dar otro dictamen se procedía por las Secciones al nombramiento de nueva Comisión. Si la desaprobación era de uno o más artículos y la Comisión no se prestaba a la reforma se encargaba la nueva redacción al Senador que hubiere hecho la impugnación de palabra o por medio de adiciones o enmiendas, y el Senado procedía en otra sesión a su discusión y votación.

Las Comisiones podían retirar sus dictámenes antes de que se pusiesen a votación para enmendarlos, variarlos y presentarlos de nuevo. También podían retirar alguna parte o artículo para que quedase suprimido o para redactarlo nuevamente.

Las Comisiones que informasen sobre proyectos de ley, aunque proviesen del Rey o del Congreso, podían proponer que se desechasen.

3.º Aprobación

La votación definitiva de las leyes requería la presencia de la mitad más uno del número total de Senadores con sus actas aprobadas y admitidos por el Senado. En sesión de 19 de enero de 1880 se añadió otro requisito: haber prestado juramento.

Concluida la discusión y votación de un proyecto de ley, la Secretaría lo redactaba, de conformidad con lo acordado por el Senado; lo revisaba la Comisión de corrección de estilo, y se sometía a la aprobación definitiva, debiendo permanecer sobre la Mesa veinticuatro horas después de anunciada para que pudiesen los Senadores ver si estaba conforme con lo resuelto, salvo los casos en que el Senado declarase urgente el proyecto en los que debería votarse en el acto, a no ser de mucha extensión.

6) *Reglamento de 1918*

Son mínimas las variaciones producidas por este Reglamento en el de 1871. Se ha dicho ya que su principal mérito fue establecer las Comisiones Permanentes de asuntos y proyectos de ley de los Departamentos. Estas Comisiones eran elegidas directamente por el Senado y se componían cada una de quince Senadores.

Se ordenaba en este Reglamento, asimismo, que se comunicase a la Presidencia del Consejo de Ministro toda proposición que envolviese aumentos de sueldo... u otros gastos para que éste manifestase su conformidad o disconformidad. Comunicado al Presidente del Senado el acuerdo del Gobierno, o transcurridos diez días desde la fecha sin recibirse contestación, se daba lectura a la proposición juntamente con el acuerdo o sin él.

Dispuso también la abreviación de los debates en algunos casos y el Gobierno, para cualquier proyecto de ley, podía proponer a la Mesa que en vez de pasar a la Comisión Permanente respectiva al asunto fuese dictaminado por una Comisión especial de siete individuos elegidos por las Secciones. En este caso, el Senado acordaba a propuesta del Presidente.

En el supuesto de una reforma constitucional, la Comisión encar-

gada del dictamen era elegida directamente por el Senado. Se componía de nueve Senadores.

Establecidos anteriormente los puntos principales de su discusión y las reformas propuestas con respecto a su anterior a través de un cuadro comparativo, huelga examinarlo por medio de las tres variables utilizadas para los precedentes. Sería volver a iterar lugares ya considerados.

7) *El Reglamento de 1982*

La creación de nuevos órganos por la Constitución, como son el Tribunal Constitucional, el Consejo del Poder Judicial o las Comunidades Autónomas, por citar algunos ejemplos, han aumentado las funciones del Senado, pero han disminuido en algún otro caso, como es el del voto de censura del que carece el actual Senado. La privación al Rey por la Constitución de facultades, que anteriormente poseyó, han reducido también hasta su más mínima expresión sus relaciones con la Corona que no son otras, que la comunicación de la Constitución del Senado, la propuesta de nombramiento de Magistrados del Tribunal Constitucional y la propuesta de nombramiento de miembros del Consejo del Poder Judicial.

Si se trazase de un modo esquemático su procedimiento legislativo o se redujese el mismo a simple esqueleto, no son tantas las diferencias, que se advierten en relación con otros Reglamentos anteriores, si bien los temas aparecen más especificados o precisados. A este fin de precisar el citado procedimiento se utilizarán las mismas variables.

1.º Iniciativa

No parece, en principio, pensable que, como en Reglamentos anteriores, el Gobierno pueda mandar directamente al Senado proyectos de ley, como es el criterio de ilustres comentaristas de la Constitución, aunque otra cosa quisiera deducirse en el artículo 105 del vigente Reglamento, en el que se dice que «los proyectos del Gobierno recibirán tramitación prioritaria sobre las proposiciones de ley. Parece, en este artículo, como si se quisiera distinguir entre proyectos de ley remitidos por el Gobierno y proyectos de ley venidos del Congreso. No parece que la distinción

pueda prosperar a tenor de lo estatuido por la Constitución. En consecuencia, el bicameralismo actual en este punto, es mucho más atenuado, que en los anteriores Reglamentos a tenero de sus correspondientes Constituciones en las que se reconocía que los Cuerpos colegisladores eran iguales en facultades, a excepción de las leyes sobre contribuciones y crédito público, que habían de presentarse primero en el Congreso de los Diputados».

La iniciativa se constriñe, por tanto, a los proyectos y proposiciones de ley aprobados por el Congreso de los Diputados y remitidos por éste al Senado y a las proposiciones de ley a iniciativa de los Senadores, que deberán ser formulados en texto articulado, acompañados de una exposición justificativa y, en su caso, de una memoria, en la que se evalúe su coste económico, debiendo ir firmadas por un Grupo parlamentario o veinticinco Senadore. No se da, como en todos los Reglamentos anteriores, una discusión general sobre el principio, espíritu y oportunidad de la proposición, ni la vía para mejorarla, ampliarla o modificarla, sino que se permite la presentación de otras proposiciones de ley sobre la misma materia, como si se tratase de obtener la resultante de fuerzas contrarias o la destrucción de la primera. Ni en los Reglamentos belga, francés e italiano del Senado, por citar algunos, se encuentra regulado un sistema tan peregrino.

Por lo que respecta a los proyectos de ley, aprobados por el Congreso, su Presidente da cuenta inmediata del mismo al Presidente del Senado. El procedimiento que se sigue es el de señalar un plazo para enmiendas, discusión de las mismas en Comisión y elaboración del dictamen correspondiente. En las deliberaciones en Comisión, ésta puede designar de entre sus miembros una Ponencia, cuya misión consiste en informar sobre el proyecto o proposición de ley de que se trate.

Volviendo a las proposiciones de ley, éstas serán sometidas a votación en el mismo orden en que resultaron debatidas, bien en su conjunto o mediante agrupación de artículos. Aprobada una de ellas se entenderá efectuada su toma en consideración, y el Presidente la remitirá al Congreso de los Diputados, para su trámite en éste como tal proposición.

Si sólo se aprobase un grupo de artículos se procederá a votar las restantes proposiciones de ley, de modo que pueda completarse, sin contra-

dicción con lo aprobado, el ámbito de las materias reguladas en la proposición de ley originaria. En este supuesto, se procederá a una votación de totalidad del texto resultante que, caso de resultar afirmativa, supondrá la toma en consideración del mismo.

Los autores de una proposición de ley podrán retirarla antes de su toma en consideración.

La regulación relativa a la remisión de las proposiciones de ley, emanadas del Senado (art. 108, 5), provienen de lo dispuesto en el artículo 89, 2, de la Constitución, dato que evidencia una vez más la subordinación del Senado al Congreso de los Diputados y su reducción a un valor mínimo.

2.º Discusión

En cuanto a la discusión se pueden distinguir dos momentos: deliberación en Comisión y deliberación en el Pleno.

Después del informe de la Ponencia la Comisión competente debe elaborar el dictamen sobre el proyecto legislativo dentro de los quince días siguientes a aquél en que finalice el plazo de la Ponencia para emitir su informe.

El debate en Comisión comenzará, en su caso, por las propuestas de veto. Seguidamente se efectúa el debate de las enmiendas por el orden de su presentación, al iniciarse el estudio del artículo, párrafo o apartado que corresponda. No obstante, para facilitar los debates, el Presidente de la Comisión, oída la Mesa, podrá establecer otro orden de debate.

Durante la discusión de un artículo, el Presidente podrá admitir a trámite enmiendas que se presenten en ese momento y por escrito, tendentes a alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo. También se admitirán a trámite enmiendas que, cumplidos los mismos requisitos, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales.

Cuando se estime suficientemente deliberado un párrafo o artículo, la Comisión, a propuesta de su Presidente, de diez de sus miembros o de un Grupo parlamentario, podrá acordar el cierre del debate. El Presi-

dente, oída la Mesa, podrá no admitir a trámite las propuestas de cierre que no respondan a la motivación señalada. Acordado el cierre, el Presidente someterá a votación la propuesta que en ese momento formule la Ponencia. Si se aprobase el texto de la misma quedará incorporado al dictamen; si se rechazase se someterán a votación las enmiendas mantenidas por su orden de discusión, y en el supuesto de que ninguna obtuviera la aprobación, el Presidente podrá suspender la sesión para que la Ponencia, junto con los enmendantes, procederá a la redacción de un nuevo texto, que se someterá a votación.

Los miembros de la Comisión o los Senadores que, habiendo defendido enmiendas, discrepen del acuerdo de la Comisión por no haber aceptado ésta una enmienda, podrán formular votos particulares y defenderlos ante el Pleno. En caso de introducirse cualquier modificación, los Senadores podrán convertir en enmienda y, en su caso, en voto particular el texto anterior del proyecto o proposición de ley. Deberá comunicarse el propósito de defender un voto particular ante el Pleno mediante escrito dirigido al Presidente del Senado, presentado no más tarde del día siguiente a aquél en que termine la deliberación en Comisión.

La deliberación en el Pleno de la Cámara sigue el siguiente camino:

La Cámara dispone de un plazo de dos meses, a partir de la recepción del texto para aprobarlo expresamente o para mensaje motivado, oponer su veto, o introducir enmiendas al mismo, por lo que el debate en el pleno debe concluir antes de que se cumpla el plazo de dos meses.

El debate en el Pleno comienza por la presentación del dictamen por parte del representante designado, en su caso, por la Comisión correspondiente, que deberá limitarse a dar cuenta a la Cámara, para su debido reconocimiento e ilustración, de las actuaciones y de los motivos inspiradores del dictamen formulado. En todo caso, procederá un turno a favor y otro en contra sobre la totalidad, más la intervención de los portavoces de los Grupos parlamentarios que lo deseen.

En el caso de existir propuestas de veto, el Senador o el Portavoz del Grupo autor de las mismas podrán efectuar su defensa. Seguidamente, se podrán consumir dos turnos a favor y dos en contra que, en su caso, se producirán en forma alternativa, seguidos de las intervenciones de los portavoces de los Grupos parlamentarios.

El Presidente podrá disponer el debate agrupado de las propuestas de veto a un proyecto o proposición de ley que tengan la misma finalidad y motivación. El debate de las propuestas de veto excluirá el previsto en el apartado segundo del artículo anterior.

Para la aprobación de una propuesta de veto será necesario el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores. Si resultase aprobada, el Presidente del Senado dará por concluido el debate sobre el proyecto afectado, y lo comunicará a los Presidentes del Gobierno y del Congreso de los Diputados, trasladándoles el texto de la propuesta.

Si existiesen votos particulares formulados en la Comisión, el debate de cada artículo del dictamen comenzará en el Pleno por aquéllos que le afecten. En caso de que hubiera varios se dará preferencia al que más se aparte del dictamen, a juicio de la Presidencia de la Cámara. En el debate de cada voto particular se admitirán dos turnos a favor y dos en contra que, en su caso, se producirán en forma alternativa y sólo podrán atribuirse a Senadores pertenecientes a distinto Grupo parlamentario. Defendidos todos los votos particulares formulados a un mismo artículo podrán intervenir los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten. Si ninguno de los votos particulares fuese aprobado se votará el texto del dictamen.

La mesa del Senado, a petición de un Grupo parlamentario, podrá acordar la votación del dictamen en su totalidad o mediante agrupación de artículos. Igualmente podrá acordar, en las mismas condiciones, la votación fragmentada de apartados de artículos o párrafos completos de aquéllos.

Con anterioridad al inicio del debate del artículo o texto correspondiente, podrán presentarse propuestas de modificación de los dictámenes de las Comisiones, siempre que en las mismas concurren alguno de los siguientes requisitos:

a) Que hayan sido objeto de votos particulares y se suscriban por la mayoría de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que, a su vez, integran la mayoría de los Senadores.

b) Que se suscriban por la totalidad de los Portavoces de los Grupos parlamentarios.

El debate o votación de las propuestas de modificación requerirán un previo trámite de información y se regirán por las mismas normas que las establecidas para los votos particulares.

También se admitirán a trámite enmiendas que, cumplido el mismo requisito, tengan por finalidad subsanar errores e incorrecciones terminológicas o gramaticales.

Existen ciertas normas especiales en el procedimiento a favor del Gobierno cuales son que los proyectos de ley presentados por el Gobierno pueden ser retirados por éste en todas las fases del procedimiento anteriores a su aprobación definitiva por la Cámara.

El Gobierno podrá aducir, dentro de los diez días siguientes a su publicación, que una proposición de ley o una enmienda resultan contrarias a una delegación legislativa en vigor. La propuesta del Gobierno deberá presentarse por escrito y expresará los motivos en que se fundamenta. La Mesa ordenará su publicación inmediata y su inclusión en el orden del día de la siguiente sesión plenaria. La tramitación de estas propuestas se realizará conforme a lo prevenido para los conflictos entre órganos constitucionales del Estado. En todo caso, y hasta su resolución definitiva, se entenderán suspendidos los plazos del procedimiento legislativo.

Junto al procedimiento general descrito se han establecido tres procedimientos especiales: el de lectura única, cuando la naturaleza del proyecto, así lo aconseje o la simplicidad de formulación lo permita, el de la delegación de la competencia legislativa en las Comisiones, practicado, sobre todo, por las Cámaras italianas, y el procedimiento de urgencia, una vez declarado el proyecto como de esa naturaleza y su fin principal es acortar los plazos de discusión.

3.º Votación

A excepción de las mayorías especiales establecidas en la Constitución o las leyes orgánicas y las que para la elección de personas, se dispone en el Reglamento que los acuerdos deben adoptarse por la mayoría simple de los Senadores presentes, siempre que lo esté la mitad más uno de los miembros componentes del órgano.

D) LAS ATRIBUCIONES FINANCIERAS DEL SENADO

La competencia financiera de las Asambleas parlamentarias ha desempeñado una función muy importante en el desarrollo histórico de los Parlamentos y en el establecimiento del régimen democrático, mediante la utilización de los medios de control de las finanzas reales y de la autorización previa a la percepción del impuesto con que se limitaron los poderes del Rey.

A partir de la era constitucional se ha convertido en precepto constitucional de general observancia la aprobación de los presupuestos del Estado por el Parlamento, y en el caso de estar compuesto por dos Cámaras, reconociendo prioridad a la Cámara Baja sobre la Cámara Alta.

El origen de esta prelación hay que ir a encontrarla, como en tantos otros aspectos constitucionales, a Inglaterra, donde constituyó una tradición invulnerable, que determinadas circunstancias políticas impusieron: la constante y enérgica exigencia por los Comunes de esta prioridad desde el siglo XI, en garantía de su regular convocatoria y su mantenimiento tradicional después; como una reivindicación permanente de los derechos del pueblo frente a la Corona, que tenía el apoyo de los Pares, más inclinados hacia ella; y aún no inscrita esa prioridad en Estatuto alguno, a partir, sin embargo, de la reforma electoral de 1832, quedó consagrado el derecho.

En el proceso constitucional español, a contar de 1834, fecha de la institución de las dos Cámaras como Cuerpos legisladores independientes, aunque en el Estatuto Real no se acreditó una preferencia de una u otra Cámara, el principio de prioridad en favor del Estamento de los Procuradores se formuló en el artículo 117 del Reglamento de esta Asamblea y en el 97 del Estamento de Próceres.

Después, a partir de la Constitución de 1837, que estableció el Senado con esta denominación específica por primera vez en nuestra Nación, el principio de prioridad se ha venido consignando en todas las Leyes fundamentales, en los proyectos aprobados y proposiciones presentadas para formular nuevas Constituciones.

Se piensa que este principio de prioridad no encierra en sí un princi-

pio de prevalencia o superioridad, sino de orden en el proceder dentro del cual las actuaciones no están sometidas a imperatividades fuera de las «inadmisibilidades» que se establezcan en cada derecho parlamentario, como límites a la posibilidad de presentar enmiendas, que en el Derecho parlamentario comparado se acomodan a la siguiente gradación:

- Todo derecho de modificación.
- Toda facultad de proponer nuevos gastos o aumentar los presupuestos.
- La creación o aumento de gastos que hagan rebasar la Deuda Pública de un límite determinado.
- Toda reducción de los mismos.
- El aumento de los ingresos o creación de ellos.
- Todo restablecimiento de ingresos o gastos rechazados por la otra Cámara ¹⁹.

La Constitución de 1837 reconoció en su artículo 37 el derecho de enmienda del Senado a través del siguiente texto:

«Las leyes sobre contribuciones y crédito público se presentarán primero al Congreso de los Diputados, y si en el Senado sufrieren alguna alteración que aquél no admita después, pasará a la sanción Real lo que los Diputados aprobasen definitivamente».

En las sucesivas Constituciones, el tenor de este artículo se mantuvo una veces, y en otras ocasiones, como ocurre en la Constitución de 1845, la fórmula se redujo a la simple expresión de la prioridad en el conocimiento de las leyes fiscales: «Las leyes sobre contribuciones y crédito público se presentarán primero al Congreso de los Diputados» (art. 36 de la Constitución de 1845).

La igualdad proclamada de los dos Cuerpos colegisladores, iguales en facultades (art. 13 de la Constitución de 1837), quedó rota en materia presupuestaria.

¹⁹ A. LA. LOWELL, *Le gouvernement parlementaire de l'Angleterre* (trad. franc.), Paris 1910; MORIZOT-THIBAUT, *Des droits de Chambres Hautes ou Senat en matiere des lois de finances*, Paris 1981; R. SCHWARTZ, *Les droits du Sénat français statuant en matière des lois des finances*, Paris 1980.

De algún modo, la desigualdad se palió en la Constitución de 1845, porque sólo mantuvo la prevalencia del Congreso de los Diputados en cuanto al proceso deliberativo.

En el tejer y retejer del constitucionalismo español, el Acta Adicional de 1856 consignó el principio lógico de la prórroga del Presupuesto «cuando entre los dos Cuerpos colegisladores no hubiese conformidad acerca de la Ley anual de Presupuestos rigiendo en el año correspondiente la Ley de Presupuesto del año anterior».

La Constitución de 1869 excepcionó de la igualdad de facultades los casos previstos en la Constitución, uno de los cuales fue su artículo 50:

«Los proyectos de ley sobre contribuciones, crédito público, fuerza militar, se presentarán al Congreso antes que al Senado, y si éste hiciese alguna alteración que aquél no admita, prevalecerá la resolución del Congreso».

De este artículo se comentó en su día que con él se salvó la lógica didáctica, pero que se perdió completa y evidentemente la lógica política. La fórmula de la igualdad y de la prioridad en el examen del Presupuesto se repitió en la Constitución de 1876.

Dos son las deducciones que se obtienen de todo lo expuesto. Bajo el imperio de la igualdad auténtica del Congreso y del Senado se aplicó la ley de 1837 para la resolución de los conflictos que pudieran suscitarse entre ambas Cámaras en asuntos presupuestarios, esto es, el funcionamiento de la Comisión mixta, que proponía el dictamen definitivo a una y otra Asamblea.

La preponderancia del Congreso de los Diputados, a pesar de la vigencia de la ley mencionada y del reconocimiento de la igualdad de facultades en ambos Cuerpos legisladores, en las ocasiones en que así lo dispusieran taxativamente los textos constitucionales.

En cambio, el derecho de enmienda del Senado en materia presupuestaria no tuvo otras limitaciones que las propias del derecho de enmendar o las propiamente particulares, que quedaron consagradas en el Reglamento senatorial de 1918 (art. 115, 2).

En la tramitación de los proyectos presupuestarios, el Senado no hizo

en su Reglamento distinción o diferencia en los trámites hasta el Reglamento de 1871 que introdujo dos novedades importantes: una fue la del artículo 81, que en su apartado 4.º dio el carácter de permanente a la Comisión de Presupuestos Generales del Estado, así como a la de Exámenes de Cuentas Generales del Estado y la de nombramiento y separación de los Ministros del Tribunal de Cuentas del Reino, quedando esta última sin efecto en virtud de la Ley de 3 de junio de 1877, que dispuso el que tales nombramientos se hiciesen por Real Decreto; la otra, la introducida por el artículo 86, que perceptuó que «la Comisión de Presupuestos Generales del Estado, entenderá en el examen de los mismos, después de que sean presentadas en el Congreso».

El artículo ofrece a la consideración tres aspectos: se trata, en primer lugar, de una disposición reglamentaria sin valor obligatorio para el Congreso de los Diputados ni para el Gobierno; en segundo lugar, por no estar fundamentada en otra norma que le sirviera de base para exigirla, para que el Senado hiciese uso de esa facultad, se necesitaba que bien la Comisión o algún Senador o la Mesa del Senado, por alguno de los medios procedentes —moción, ruego, solicitud...—, recabasen del Ministerio de Hacienda un ejemplar del proyecto del presupuesto; en tercer lugar, la recta intención de adelantar en el estudio del Presupuesto, sin necesidad de someterse a premuras de tiempo, en el caso de tener que esperar su llegada a la Cámara Alta, después de la discusión y aprobación del mismo en la Cámara Baja.

Fue el Reglamento de 1867 el primero que introdujo algunas especificaciones:

«Los presupuestos, decía el artículo 96, se discutían por separado y por el orden que acuerde el Senado a propuesta del Presidente».

«El de cada Ministerio se discutirá en su totalidad; terminada esta discusión se votará por capítulos».

«Al presupuesto de cada Ministerio podrán presentar las enmiendas que consideren convenientes: pasarán a la Mesa, que calificará las dos que más alteren el dictamen de la Comisión, y éstas serán las únicas que se discutan, según lo dispuesto para todas las enmiendas».

«El presupuesto de ingresos, continúa el art. 97, se discutirá en su

totalidad primero, y después por capítulos, y se observarán con respecto a las enmiendas que a la totalidad o cada uno de éstos se presentaren lo que en el artículo anterior se establece relativo a las que se propongan al presupuesto de cada Ministerio».

Y, por último, el artículo 98 dispuso que en la misma forma se discutirían los presupuestos extraordinarios.

El Reglamento de 1871 dispuso que la Comisión de Presupuestos Generales del Estado sería de veintitún Vocales, nombrados tres por cada Sección, y añadió que de acordarlo el Senado a propuesta de su Presidente o a petición de un Senador, no sólo se discutiría el presupuesto en su totalidad y por artículos, sino también por párrafos y que de todos modos, en cuanto al artículo o párrafo en que se hubieren presentado enmiendas o adiciones, siendo siempre la votación por artículos o párrafos. Asimismo, el presupuesto de ingresos debía someterse a discusión y votación en la misma forma que el de gastos en cuanto lo permitiese su diferente índole (art. 132). Todas estas disposiciones fueron recogidas en el Reglamento de 1918, pero precisando que no podría ser leída ni tomada en consideración ninguna enmienda o adición a proyectos de ley, fuesen éstos relativos a presupuestos o a petición de créditos extraordinarios o suplementarios, fuesen de otra índole que implicasen aumentos de sueldos, indemnizaciones, gratificaciones o pensiones, o bien creación de servicios, empleos o asignaciones o su extensión fuera de los límites previstos por las leyes vigentes. Antes de su lectura, debía de comunicarse por la Mesa a la Presidencia del Consejo de Ministro para que éste manifestase su conformidad o disconformidad. Comunicado al Presidente del Senado el acuerdo del Gobierno, o transcurridos diez días desde la misma fecha, sin recibirse contestación, se daba lectura a la proposición, juntamente con el acuerdo o sin él.

En este mismo Reglamento de 1918 se dispuso que el procedimiento para la aprobación de los Reglamentos sería el de su discusión por el orden de preferencia acordado por el Senado, a propuesta del Presidente. El de gastos de cada Ministerio se discutía primero en su totalidad; después, por capítulos y, últimamente, por artículos, y aún por párrafos, si así lo acordase el Senado, a propuesta del Presidente, o a petición de un Senador; o cuando el artículo o párrafo se hubiesen presentado enmiendas o

adiciones. La votación era siempre refiriéndose a los artículos o párrafos. El presupuesto de ingresos se discutía y votaba en la misma forma que el de gastos en cuanto lo permitiese su diferente índole.

La configuración del Presupuesto en el artículo 134 obedece a la formulación que el Derecho Político ha hecho de él y el Reglamento ante las mayores precisiones técnicas contenidas en la Constitución, de mayor precisión que en las anteriores, ha respondido con cambios más formales que materiales, como se deduce de lo expuesto en el propio Reglamento, que lo hace en los siguientes términos:

La Ley de Presupuestos gozará de preferencia en la tramitación sobre los demás trabajos de la Cámara. En el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado se seguirá el procedimiento legislativo ordinario, salvo lo dispuesto en este capítulo.

Si una enmienda implicase la impugnación completa de una Sección se tramitará como una propuesta de veto. Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos que supongan aumento de crédito en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, en la propia enmienda se propone una baja de igual cuantía en la misma Sección a la que aquélla se refiera.

El debate del Presupuesto abarcará el examen del articulado y del estado de autorización de gastos, sin perjuicio del estudio de otros documentos que, de acuerdo con la Ley General Presupuestaria, deban acompañar a aquél. El debate en sesión plenaria se iniciará con un turno sobre la totalidad en el que podrán intervenir los Portavoces de todos los Grupos. Seguidamente se someterán a discusión los votos particulares mantenidos en Comisión. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Presidente podrá adoptar para la discusión la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto.

Toda proposición de ley presentada en el Senado será remitida de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134, 6, de la Constitución, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Finalizado el plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o proposición de ley, éstas serán remitidas

de inmediato al Gobierno a los efectos mencionados en el apartado anterior.

La correspondiente comunicación del Gobierno deberá tener entrada en el Senado en el plazo máximo de diez días, a contar desde la remisión, si se tratase de proposiciones de ley en el de cinco días si afectase a enmiendas presentadas a un proyecto o proposición tramitado por el procedimiento ordinario, o en el de dos días cuando se refiriese a enmiendas formuladas dentro del procedimiento legislativo de urgencia. La no conformidad deberá ser motivada. Transcurridos dichos plazos se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad con que prosiga la tramitación. La Comunicación del Gobierno se pondrá de inmediato en conocimiento del Presidente de la Comisión en que se tramite el proyecto o proposición de ley. Corresponderá al Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento contemplado en el presente artículo ²⁰.

E) RELACIONES ENTRE LAS CÁMARAS

Estas relaciones, unas veces, suscitan conflicto y otras colaboración.

En su aspecto general bajo el concepto de conflictos entre las Cámaras y modos de resolverlos, LUCAS VERDÚ habla de ellos a través de un estudio preciso del Derecho Parlamentario comparado partiendo del principio de que la ley en un sistema bicameral perfecto es un acto complejo que necesita el acuerdo de las dos Cámaras ²¹.

Es obvio que los orígenes de la forma de solventar estos conflictos hay que buscarlos en Inglaterra. Pero la cuestión que aquí interesa es las soluciones dadas en el bicameralismo español.

20 Vid. D. COOMBES, *El Poder financiero del Parlamento*, Madrid 1981.

21 P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político V.III*, Madrid 1976.

A) CONFLICTOS ENTRE LAS CÁMARAS

Al establecerse la segunda Cámara a partir del Estatuto Real hasta la Constitución de 1931, y al disponer las Constituciones, que durante ese período estuvieron vigentes en España, que para la formación de las leyes se requería la aprobación de una y otra Cámara o que ambas Cámaras eran colegisladoras (art. 33 del Estatuto Real, at. 13 de la Constitución de 1838 y 1854, art. 38 de la de 1869 y 19 de la de 1876), las desavenencias entre ambas tenía que ser un fenómeno connatural a su duplicidad. Para solventar las discrepancias en la aprobación de las leyes, el sistema parlamentario español produjo la ley de 19 de julio de 1837, que dio lugar a la creación de una Comisión paritaria mixta, ley que estuvo vigente con alguna variante hasta la desaparición de las Cortes en el año 1923.

El procedimiento que se seguía consistía en que, aprobado un proyecto de ley por uno de los cuerpos colegisladores, se remitía al otro con un mensaje firmado por el Presidente y dos Secretarios. Si uno de los cuerpos colegisladores modificaba o desaprobaba sólo en alguna de sus partes un proyecto de ley aprobado ya en el otro cuerpo colegislador, se formaba una Comisión compuesta de igual número de Senadores y Diputados para que conferenciasen sobre el modo de conciliar las opiniones. El dictamen de esta Comisión se discutía sin alteración alguna por el Senado y el Congreso, y si era admitido por los dos, quedaba el proyecto de ley.

El año 1900 el Senado introdujo una variación que le afectaba a él sólo en el sentido de que los dictámenes de las Comisiones mixtas en los casos de plena y literal conformidad con lo votado ya definitivamente como ley en la Cámara, no necesitaría la solemnidad de una segunda votación definitiva con el requisito de la presencia de la mitad más uno del número total de sus individuos componentes (art. 45 de la Constitución de 1876 y art. 214 del Reglamento de 1871), bastando en estos casos para quedar aprobados en el Senado como leyes los ordinarios requisitos del Reglamento en forma de acuerdos (arts. 9, 10 y 11 de la ley de 19 de julio de 1837).

En el Reglamento de 1982 las Comisiones mixtas son bastantes más

que las de los anteriores Reglamentos y la relación contenida en el Reglamento es por modo indicativo por cuanto que su artículo 53 dispone que las Comisiones mixtas del Congreso y del Senado se constituirán en los casos previstos en la Constitución y en las leyes, o cuando así lo acuerden una y otra Cámara.

Como dicen SOLÉ TURA y APARICIO PÉREZ estas Comisiones mixtas, constituidas como forma de colaboración entre las dos Cámaras y con carácter paritario, «no constituyen un órgano que se sitúe al margen de la lógica de la relación normal entre el Congreso y el Senado». La Comisión mixta o es un simple órgano de información, cuyas conclusiones pueden ser utilizadas por las dos Cámaras, o un órgano de conciliación que sólo fija las bases para la superación de una discrepancia, y si la discrepancia persiste, es el Congreso de los Diputados el que toma la decisión final «por lo que hay que decir que su importancia es muy relativa»²².

Además, de la Comisión mixta para la discrepancia en la reforma constitucional, a la que ya se hizo alusión anteriormente, se citan expresamente en el Reglamento del Senado la siguientes:

- las Comisiones mixtas de investigación;
- las Comisiones mixtas sobre discrepancia de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas;
- las relativas al Fondo de Compensación Interterritorial, y
- las que se refieren a la Autorización para prestar el consentimiento del Estado en los tratados o convenios internacionales.

B) SESIONES CONJUNTAS

La Ley de 1837 señaló también los casos en que funcionarían como un solo cuerpo. Eran éstos los de abrir las Cortes; cerrar sus sesiones cuando el Rey o los Regentes lo hicieran personalmente recibir juramento al Rey, al sucesor inmediato de la Corona y a la Regencia; elegir ésta

22 J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema Constitucional*, Madrid 1984.

y nombrar tutor del Rey menor. La Asamblea única sería presidida por el Presidente de más edad, de cualquiera de los Cuerpos Colegisladores, y actuarían de Secretarios los cuatro más jóvenes. Para nombrar Regente, Regencia o tutor, la ley exigía un quorum extraordinario: era preciso que estuviesen presentes la mitad más uno de los individuos de cada uno de los Cuerpos colegisladores. Las votaciones se harían a pluralidad de votos, secretamente y por papeletas.

El Reglamento vigente del Senado es parco en la regulación de las sesiones conjuntas de ambas Cámaras. Realmente su esencia se halla establecida en la disposición adicional segunda que dispone que «en todos aquellos asuntos que se refieren a las Cortes o que requieran sesiones conjuntas o constitución de órganos mixtos del Congreso y del Senado, se estará a lo dispuesto en el Reglamento de las Cortes Generales a que se refiere el artículo 72 de la Constitución, sin perjuicio de aplicar este Reglamento en todo lo no previsto por aquél o en lo que requiera tramitación o votación separada por el Senado».

Por tanto, para precisar los casos en que han de celebrarse estas sesiones conjuntas, hay que estar más bien a lo determinado en los artículos 72 y 74 de la Constitución. En este último artículo se viene a decir que las sesiones conjuntas tendrán lugar para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales. Si se indaga en los artículos del Título II, se advierten las siguientes cuestiones, como propias de estas sesiones conjuntas:

- para proveer a la sucesión a la Corona si se han extinguido todas las ramas llamadas en Derecho (art. 57.3);
- para en su caso, manifestar la prohibición expresa al matrimonio de persona en derecho a la sucesión en el trono (art. 57.4);
- para reconocer la imposibilidad del Rey en el ejercicio de su autoridad (art. 59.2);
- para nombrar la Regencia (art. 59.3);
- para nombrar tutor al Rey menor (art. 60.1);
- para la proclamación del Rey (art. 61.1);
- para recibir el juramento al Príncipe heredero al alcanzar la mayoría de edad o al Regente o Regentes al hacerse cargo de sus funciones (art. 61.2).

Queda como un caso especial, al margen de todos los relacionados, el que hace referencia a la previa autorización que las Cortes Generales deben dar al Rey en los casos de declaración de guerra y firma del tratado de paz (art. 63.3) ²³. Pero la tantas veces repetida Ley de 1837 no dejaba de contener algunas limitaciones porque fuera de los casos mencionados, los Cuerpos Colegisladores no podían deliberar juntos ni en presencia del Rey (art. 39 de la Constitución). Pero aun deliberando separados, no podía estar reunido uno de ellos sin que también lo estuviese el otro (art. 38 de la Constitución).

C) LA OPOSICIÓN DE LAS DOS CÁMARAS

El Derecho parlamentario extranjero señala diversos procedimientos que la Segunda Cámara utiliza para manifestar su oposición a la Asamblea popular. Se les suele clasificar en dos grandes grupos: la oposición directa y manifiesta y las diversas oposiciones indirectas, como el derribo preventivo del Gobierno, «el dejar el proyecto sobre la Mesa», en la terminología americana, que es tanto como enterrarlo u olvidarlo, las enmiendas deformantes, que desfiguran completamente el texto y la enmienda por mayoría absoluta. No todos estos procedimientos resultan de los Reglamentos senatoriales.

1.º *La oposición directa*

En tanto que técnica parlamentaria, se trata pura y simplemente de rechazar el texto votado por la otra Cámara sin proponer otro nuevo.

Fue una constante en los Reglamentos senatoriales que cuando una Comisión informase sobre un proyecto de ley del Gobierno o del Congreso el que pudiese proponer que se desechase, quedando la resolución definitiva a merced del criterio del Senado.

²³ Sobre la naturaleza de las sesiones conjuntas, vid. REDER DE CASSO en *Comentarios a la Constitución*, por F. GARRIDO FALLA y otros, Madrid 1980.

En el Reglamento actual del Senado tiene su origen en el artículo 90.2 de la Constitución para los proyectos legislativos ordinarios y en el 90.3 para los proyectos declarados urgentes.

El Reglamento del Senado parece que no ha considerado necesario, a la vista del texto constitucional, establecer mayores precisiones al veto. Según la doctrina científica el veto tiene el significado de enmienda a la totalidad, cuya tramitación supone el rechazo del proyecto, según el artículo 122 del Reglamento del Congreso de los Diputados, cuando se dan los siguientes supuestos:

«En caso de que el Senado, dice este artículo, hubiera puesto su veto a un proyecto de ley, el debate se ajustará a los establecido para los de totalidad. Terminado el debate, se someterá a votación el texto inicialmente aprobado por el Congreso y si fuese ratificado por el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara quedará levantado el veto. Si no obtuviese dicha mayoría, se someterá de nuevo a votación, transcurridos dos meses desde la interposición del veto. Si en esta votación el proyecto lograra mayoría simple de los votos emitidos, quedará, igualmente, levantado el veto; en caso contrario, el proyecto resultará rechazado».

2.º *Procedimientos indirectos*

1) El Senado español no fue un instrumento indócil al Gobierno, para que los procedimientos indirectos se produjesen. Para oponerse a un proyecto del Gobierno lo normal ha sido lograr su derrocamiento por medios fiscalizadores, como son la moción de censura o la interpelación. La moción de censura entró muy tarde en los Reglamentos senatoriales. Hasta el Reglamento de 1871 no se detecta su regulación, mucho por mimetismo con los del Congreso, que venía utilizando desde mucho antes. Las interpelaciones, por su parte, que en Francia pueden terminar en una aprobación o en una censura, y de aquí su utilización como medio indirecto, en el Senado español careció de semejante transcendencia.

F) LA PARTICIPACIÓN DEL SENADO EN EL PODER EJECUTIVO

A) EL DISCURSO DE LA CORONA

Fue la Constitución de 1812 la primera Constitución española, que estableció, a imitación de Inglaterra, el discurso de la Corona al abrirse cada legislatura. El discurso de la Corona, leído en Gran Bretaña por el soberano, pero redactado por el Primer Ministro, una especie de recapitulación del programa del Gabinete, se responde con un «Mensaje», en el que se enfrentan mayoría y oposición. Ritual, pero político, el «Mensaje» no ofrece apenas sorpresas: la mayoría en los Comunes es conocida.

El discurso de la Corona en el Senado español no tuvo una regulación expresa hasta el Reglamento de 1847. Desde un primer momento, sin embargo, hubo una Comisión especial, que se encargaba de formular un proyecto de contestación, que era el que después se discutía no sólo en su totalidad, sino incluso por párrafos, lo que convertía a la discusión en prolija y prolongada, dada la importancia que desde el principio se dio al Discurso, que si en la infancia de los gobiernos representativos era una especie de formulación que daba principio a una legislatura, como un saludo por parte del Gobierno a los Cuerpos Colegisladores, con el transcurso del tiempo, se había convertido en un cuadro político que el Gobierno presenta a los Cuerpos Colegisladores del estado de la Nación interior y exteriormente, en que da cuenta de sus actos en el último interregno y anuncia los asuntos principales, que piensa someter a la deliberación de la nueva legislatura.

Con el fin de limitar el debate, el Reglamento de 1848 dispuso que se discutiera sólo en totalidad. Pero admitía la posibilidad de enmiendas o adiciones al dictamen de la Comisión de contestación, que se leerían antes de comenzar la discusión y la Comisión designaba las dos enmiendas o adiciones, que a su juicio alterasen más notablemente el dictamen de dicha Comisión. Apoyadas las enmiendas o adiciones por su autor o autores, la Comisión manifestaba su admisión o inadmisión. La enmienda admitida se integraba en el dictamen para su discusión y votación con

el mismo. En caso de inadmisión, quedaba a la facultad del Senado, admitirla o rechazarla y en el supuesto de no tomarla en cuenta se estimaba desechada. Tomada en cuenta por el Senado, se discutía sin nuevo dictamen de la Comisión.

A partir del Reglamento de 1867 se hizo más estricta y reducida la discusión. La Comisión constituida a este efecto tenía obligación de presentar su dictamen a los tres días de constituida y la discusión comenzaba dos días después, que versaba sobre la totalidad y después de la intervención de un Senador en contra y otro en pro, quedaba cerrada la discusión. No obstante estas limitaciones, era posible presentar enmiendas. De entre todas ellas, la Comisión elegía a la que más se separase de su dictamen, que era la única que se discutía y votaba.

En el Reglamento de 1871 se ampliaron las intervenciones: tres Senadores en contra y tres en pro del dictamen. De las enmiendas presentadas se admitían sólo las dos que a juicio de la Mesa se apartasen más del dictamen y discutidas en la forma prescrita para las enmiendas se procedía a su votación. El Reglamento de 1918 no modificó en un ápice lo reglamentado en el de 1871.

El dictamen de la Comisión podía ser contrario al discurso de la Corona y ello suponía para el Gobierno la pérdida de la confianza por parte del Cuerpo legislador, emisor del dictamen. También se le podía añadir una adición o censura.

La no inclusión en la Constitución española vigente de este medio del control del Gobierno supone, sin duda alguna, la pérdida de un medio eficaz de la oposición para manifestar su disconformidad con aquél y esta falta de previsión o de consciente supresión se ha sustituido por otro instrumento anodino sin mayor relevancia política.

Otras circunstancias respecto a la participación de los Senadores en el Gobierno vendría dada por listas de Senadores que hubiesen sido Ministros o Presidentes del Gobierno. No fue tampoco el Presidente del Senado un cargo transcendente a otros efectos, como pudiera haber sido el ocupar la Regencia de la Monarquía.

G) LA FUNCIÓN DE CONTROL DEL SENADO

Dice E. PIERRE que «es de esencia de los Gobiernos, aun de los menos libres, que aquellos que detentan el poder ejecutivo, están obligados a manifestar a los representantes del país el uso que hacen de su autoridad, bien desde el punto de vista de la política, bien desde el punto de vista de los intereses particulares», lo que constituye en términos generales el control sobre el Gobierno o control político ²⁴.

Se otorga a la función de control una importancia tan grande como a la función legislativa sobre la que, además, influye.

Dicen los profesores PRELOT y BULOIS que es de naturaleza más compleja que la función legislativa, no sólo por su fundamento, sino también por las modalidades de su ejercicio, sirviendo asimismo para distinguir a los diferentes regímenes constitucionales.

Añaden a continuación los mismos autores que el ejercicio de esta función se halla naturalmente subordinado a una exigencia previa: para poder controlar, hace falta saber. El Parlamento debe, por tanto, situarse en estado de conocer todos los aspectos de la vida pública. La extensión de su información, su discontinuidad o permanencia, las condiciones en las cuales le llega, son otros tantos factores decisivos para la apreciación de la eficacia del control parlamentario, que se encarna en modalidades diversas, revestidas de formas jurídicas y políticas diferentes que a lo largo de la evolución de los reglamentos españoles, presentan algunas variantes y ciertas peculiaridades propias que se pasan a continuación a analizar ²⁵.

Los instrumentos normales para el ejercicio de esta función son tal como aparecen en los Reglamentos parlamentarios españoles la interpe-lación, las Comisiones de Investigación y de Control, el procedimiento individual de los ruegos y preguntas, el mixto de la proposición, las sanciones específicas del control, que comprenden la moción de censura y el voto de confianza, ampliamente tratadas en la obra *Los Reglamentos Parla-*

24 E. PIERRE, ob. cit.

25 M. PRELOT y J. BULOIS, ob. cit.

mentarios en España (1810-1936) de una de las colaboradoras de este trabajo, no ya sólo desde un punto de vista general, sino desde una concreta óptica histórica española y que por evitar repeticiones, no se reiteran. Además, desde la aparición del nuevo constitucionalismo español, son diversas las publicaciones habidas sobre el tema como son *El Control Parlamentario*, de J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCÍA MORILLO; la obra ya citada de J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales*, entre otras, que hacen ocioso un nuevo tratamiento del tema, por redundancia.

H) EL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

Este es el carácter principal que la Constitución ha querido dar al Senado, después de varios proyectos en el mismo sentido, que no terminaron de lograrse.

En el Anteproyecto Constitucional (B.O.C. de 5 de enero de 1978) en su artículo 60 se disponía que el Senado estaría compuesto de los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España. Seguía después la determinación del sistema de elegirlos: número de senadores a elegir, período de duración del mandato, etc. Se ha destacado su composición por ser el aspecto más relevante a los efectos que se persiguen. La Ponencia Constitucional (B.O.C. de 17 de abril de 1978) redactó el artículo que pasó a ser el 64 en los siguientes términos: «El Senado se compone de los representantes de las diferentes entidades territoriales que integran España en los términos que determine la ley orgánica». La Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados (B.O.C. de 1 de julio de 1978) redactó de nuevo el artículo 64, trasladando la representación senatorial a la provincia y una representación menor a las Comunidades Autónomas, que se constituyesen. Estos candidatos serían nombrados por el Rey. El Pleno del Congreso de los Diputados (B.O.C. de 24 de julio de 1978) conservó la misma redacción. La Comisión Constitucional del Senado (B.O.C. de 6 de octubre de 1978) redactó casi ex novo el artículo y en su apartado I estableció que el Senado era la Cámara de representa-

ción territorial, que se mantuvo en el Pleno del Senado (B.O.C. de 13 de octubre de 1978) y que respetó la Comisión Mixta Congreso-Senado.

Esta calificación del Senado como Cámara territorial nació de la enmienda número 45 presentada en el Senado por Progresistas y Socialistas Independientes. Para el Senador Benet Morell se trataba de consagrar de este modo el Estado autonómico previsto en la nueva Constitución. Tres eran los territorios en que aparecía dividido el territorio nacional. El Municipio, la Provincia y la Comunidad Autónoma. Por Unión de Centro Democrático, el Senador Jiménez Blanco proclamó en su intervención que iban a votar en favor de la enmienda que decía que «el Senado es la Cámara de representación territorial». Pero como el sentido de Provincia estaba profundamente arraigado en gran parte del país, compatible con el sentido autonómico naciente, se optó en función de la doble territorialidad, provincia y comunidad autónoma, porque el Senado se compusiese de cuatro Senadores por provincia... más un Senador por cada Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. Fue la fórmula que compaginaba el equilibrio entre la realidad territorial de la región y la realidad territorial de la provincia ²⁶.

Para reforzar este carácter territorial del Senado en su Reglamento ha distinguido en cuanto al origen de las credenciales los Senadores provinciales y los de las Comunidades Autónomas; ha dispuesto que la Constitución definitiva del Senado... se comuniquen a las Asambleas legislativas o, en su defecto, a los órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas, así como la pérdida de la condición de Senador autónomo, a los órganos que se acaban de expresar y también las vacantes que se produjesen en ese mismo sector; la posibilidad de constituir grupos territoriales; la presencia en la Junta de Portavoces, cuando se trate de deliberar sobre alguna materia que afecte especialmente a una Comunidad Autónoma de los Grupos territoriales; la información y ayuda requerida por una Comisión del Senado a las Comunidades Autónomas; la

26 *Constitución Española, Trabajos parlamentarios*, ts. I, II, III y IV, Cortes Generales, Madrid 1980.

intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las Comunidades autónomas y en la distribución del fondo de Compensación Interterritorial; las proposiciones que veinticinco Senadores pueden presentar al Senado para que aprecie la necesidad de que el Estado dicte leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, según lo previsto en el artículo 150, 3, de la Constitución; la autorización por parte del Senado sobre medidas del Gobierno para cumplimiento forzoso de obligaciones de las Comunidades Autónomas; el traslado por parte del Senado de peticiones recibidas a la Comunidad Autónoma que corresponda en su caso.

A pesar del calificativo de territorial que se ha dado al Senado y a las conexiones establecidas entre éste y las Comunidades Autónomas, una crítica somera y axiomática dice:

— Que la fórmula más acertada de acuerdo con la naturaleza del Estado fue la establecida en el Anteproyecto Constitucional.

— Que la supremacía del Congreso de los Diputados es clara y evidente a través de todo lo que se ha venido exponiendo.

— Que la designación de los Senadores pertenece realmente, lo mismo que los Diputados, a los partidos políticos.

— Que los miembros del Senado intervienen en la arena senatorial como miembros de los partidos políticos, que como representantes de las entidades territoriales a que pertenecen.

— Que, en definitiva, el Senado no es la Cámara territorial pretendida, y todavía más si se tuviera en cuenta la teoría jurídica de CARRÉ DE MALBERG.

Una de las reformas que en Italia se ha propuesto para convertir al Senado en «Cámara de las Regiones»: que los Senadores deberían ser elegidos por los Consejos de cada una de las regiones, elegidos, no entre los miembros del Consejo, sino entre ciudadanos eventualmente dotados de ciertos requisitos, por ejemplo, síndicos o alcaldes, consejeros municipales, provinciales o regionales, dirigentes de asociaciones sindicales, culturales o de partido; presidentes o jueces de la Corte Constitucional, miembros del Consejo Superior de la Magistratura, diputados o senado-

res, dotados, a saber, de una cierta cultura, de una cierta competencia, de una cierta experiencia de vida pública.

Se podría admitir eventualmente como hipótesis que el Consejo Regional dispusiera de un poder de revocación de los senadores elegidos por él. El número de éstos, asignados a cada una de las regiones, debería fijarse en relación a la población con algún acoplamiento idóneo para impedir la prevalencia de la región más populosa.

Naturalmente, el sistema de elección debería ser objeto de un atento examen ²⁷.

D) EL SENADO COMO ALTO TRIBUNAL DE JUSTICIA: RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS

Supone la jurisdicción conferida al mismo por la Contitución del Estado para entender y juzgar, con arreglo a las leyes, a los Ministros de la Corona por delitos cometidos por ellos en el ejercicio de sus funciones de gobierno.

La responsabilidad ministerial fue establecida por primera vez en la Constitución de 1845, y su efectividad por el Tribunal del Senado, en virtud de la ley de 11 de mayo de 1849 sobre funcionamiento del mismo.

En la Constitución de 1869 se dispuso que era privativo de las Cortes hacer efectiva la mentada responsabilidad, correspondiendo la acusación al Congreso y el juicio al Senado constituido en Tribunal, cuyos preceptos se consignaron casi textualmente en la vigente de 1876, en la tercera de las facultades asignadas por el artículo 45 a las Cortes del Reino, sin expresar, empero, cómo y de qué manera deben ser juzgados los ministros por el Senado, con lo cual dejó subsistente la Ley de 1849. En 1904 se dictó la Ley de 5 de abril y el Reglamento de 23 de septiembre del mismo año para determinar los casos en que debía intervenir como tal Tribunal para exigir la responsabilidad civil correspondiente a los cita-

27 N. OCCHIOUPO, *La Camera delle Regioni*, Milano 1975.

dos Ministros, por actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones que infringiesen algún precepto legal expreso, con agravio de un derecho definido en disposición legal o por inobservancia de trámite o diligencia de substanciación, prevenido por las leyes referidas, siempre que la acción u omisión citadas no pudieran ser imputables al mismo perjudicado.

Insita la igualdad en la democracia, para DUGUIT, con la creación de este tipo de jurisdicciones, supone la condena del sistema.

El Reglamento de 1918 a las disposiciones citadas añadió el requisito de no darse cuenta al Senado de proposiciones de acusación de Ministros sino con las formalidades de la proposición de ley.

En virtud de los preceptos de 1849 correspondía al Senado como Tribunal, juzgar a los Ministros acusados por el Congreso para hacer efectiva su responsabilidad; conocer de las causas sobre delitos graves contra el Rey o la dignidad real, o contra la seguridad interior o exterior del Estado, cuando así se dispusiese por medio de Real Decreto acordado en Consejo de Ministros; y, finalmente, conocer también de todos los delitos cometidos por los Senadores después de haber jurado el cargo, haciéndose extensivo el conocimiento al delito principal y a los conexos que resultasen en la tramitación del proceso; exceptuándose los Senadores no seglares por las faltas y delitos exclusivamente eclesiásticos, los cuales serían juzgados por los Tribunales especiales de su fuero con sujeción a los cánones de la Iglesia, pero también a las leyes del Reino, y los militares que hubiesen delinquido en campaña, respecto de los cuales podía el Senado permitir que conociese de la causa el Tribunal competente de su fuero.

1.º ÓRGANO COMPETENTE Y ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE

Las atribuciones para exigir responsabilidad a los Ministros era el Senado, compuesto de los Senadores del estado seglar que hubiesen jurado su cargo. Para constituirse el Senado y celebrar sus sesiones como Tribunal debía preceder real convocatoria acordada en Consejo de Ministros y concurrir sesenta senadores, cuando menos. Estaban obligados a asistir

todos los senadores del estado seglar. Cabía excusarse por motivos justos. No podían ser jueces los senadores, nombrados después de perpetrado el hecho, motivo del procedimiento.

Era Presidente del Tribunal el del Senado y hallándose cerradas las Cortes, el que lo hubiese sido en la última legislatura; y en su defecto, en uno u otro caso, el Vicepresidente a quien correspondiera.

Incumbía al Presidente:

- Mantener el orden y el decoro en los estrados.
- Dirigir la actuación del proceso y decretar las diligencias que estime conducentes para la averiguación de la verdad.
- Firmar las sentencias definitivas e interlocutorias que dicte el Tribunal.

a) *Los Comisarios*

El Presidente era auxiliado en el ejercicio de su cargo por los Comisarios, que el Tribunal creyese conveniente elegir entre los individuos de su seno para cada causa. Cada uno de los Comisarios desempeñaba las atribuciones delegadas por el Presidente.

Cuando habiendo de proceder el Senado como Tribunal no estuviese reunido, el Presidente procedía a designar Senadores que, en calidad de jueces adjuntos, le asistan interinamente, hasta que constituido aquél se nombrasen los Comisarios.

b) *Ministerio Fiscal*

El cargo de Fiscal era desempeñado por un Comisario nombrado por el Gobierno por medio de Real Decreto acordado en Consejo de Ministros. En calidad de abogados fiscales le asistían los letrados nombrados por el Fiscal.

2.º EL SUMARIO

Todo sumario tiene por objeto la realización de un conjunto de actuaciones encaminadas a averiguar y hacer constar la perpetración del delito

con todas las circunstancias, que puedan influir en su calificación y culpabilidad del delincuente, asegurando sus personas y las responsabilidades pecuniarias de los mismos y la preparación del juicio oral.

a) *Cuestión preliminar de la competencia*

Cuando dada cuenta del resultado del sumario se dudase de la competencia del Tribunal el Presidente tenía la obligación de someter a éste la cuestión preliminar de competencia.

Asimismo, instruida información sumaria por cualquier otro Juzgado, resultase que el delito era por su naturaleza de los atribuidos a la jurisdicción del Senado, el Juez debía remitir el proceso al Ministerio de Gracia y Justicia para su envío al Senado.

b) *Iniciación del sumario contra los Ministros*

La acusación debía de partir del Congreso de los Diputados mediante la observancia de determinados requisitos, cuales eran:

— El Congreso tenía que formular una proposición con los mismos trámites que una de ley hasta que recayese resolución del mismo Congreso.

— Si el Congreso acordaba haber lugar a la acusación, nombraba una Comisión de individuos de su seno para que la sostuviese ante el Senado. Para decidir sobre la proposición de acusación se necesitaba el mismo número de diputados que para votar las leyes, y había de hallarse el Congreso definitivamente constituido. La discusión para declarar haber o no lugar a la acusación era pública y siempre ordinaria. Todas las votaciones relativas a la acusación de los Ministros eran secretas.

— Si los individuos de cuya responsabilidad se tratase pretendieren concurrir a defenderse, podían hacerlo, ocupando el lugar que a este fin les señalase el Presidente, si no tuvieran asiento en el Congreso. Los discursos que los mismos pronunciasen en su defensa no consumían turno en la discusión. Si en vez de concurrir personalmente remitiesen escritos o documentos para su defensa, le serán admitidos y leídos en la sesión.

— Los Ministros de cuya acusación se tratase, estaban bajo la salvaguardia del Congreso hasta que se declarase haber o no lugar a la acusación ante el Senado.

— Sin necesidad de Real convocatoria se constituía en Tribunal el Senado luego de recibido el mensaje de acusación que le dirigiese el Congreso.

— La Comisión nombrada por el Congreso sostenía la acusación ante el Senado. El Ministro acusado podía nombrar los defensores que tuviese por conveniente.

— En procesos contra Ministros no se procedía por el Senado a la declaración de si ha o no lugar a la acusación.

— Cuando por cualquier causa cesase de ejercer sus funciones el Congreso, la Comisión nombrada por éste para sostener la acusación, continuaba desempeñando las suyas hasta la terminación del juicio.

c) *Averiguación del delito: pruebas*

En el sumario podían emplearse todos los medios de investigación admitidos en el Derecho común, excepto la confesión.

A excepción de las personas de la Real familia, ninguna otra podía excusarse de comparecer a prestar declaración como testigo a título de exención o de fuero. La que resistiere sin asistirle impedimento justo podía ser compelida por todos los medios legítimos de apremio y hasta por el de hacerla conducir a la audiencia por la fuerza pública.

d) *Medidas cautelares personales y reales*

El arresto de los culpables, el embargo de bienes y la concesión de libertad conforme a derecho se acordaban por el Presidente y los Comisarios a pluralidad de votos. En caso de empate, el voto del Presidente era decisivo.

3.º CONCLUSIÓN DEL SUMARIO Y LA CALIFICACIÓN

A la posible brevedad, desde que a juicio del Presidente estuviere completo el sumario, el Comisario que aquél designase daba cuenta al Senado, por medio de informe, del resultado de las actuaciones. Con igual brevedad el Tribunal declaraba concluso el sumario, o decretaba las diligencias que estimase indispensables.

En el término de tres a ocho días después de concluso el sumario, o resuelta en su caso la cuestión de competencia, el Tribunal, a puerta cerrada y por votación secreta, declarará si ha o no lugar a la acusación. Para que se declare haber lugar a la acusación era necesaria la mayoría absoluta de los Senadores presentes.

Luego que se declarase concluso el sumario se requería al procesado para que nombrase el defensor o defensores que le tuvieran que asistir y defender en el progreso de la causa. Si no los nombraba, el Presidente lo hacía de oficio.

En el término más breve posible el Secretario entregaba al Fiscal una copia del sumario y otra a cada uno de los acusados.

El Fiscal, dentro del término señalado por el Tribunal, a propuesta del Presidente, desde que hubiese recibido la copia del sumario, presentaba el escrito de acusación y lista de los testigos de carga que hubiesen de ser a su instancia examinados.

Al fin del escrito de acusación y antes de la petición correspondiente hacía el Fiscal un resumen en párrafos numerados en que se expresase:

- 1.º El delito cometido y sus circunstancias agravantes o atenuantes.
- 2.º La participación que en él hubieren tenido los acusados como autores, cómplices o encubridores.
- 3.º La pena legal que debía imponérseles. Para preparar su defensa se le concedía al acusado el término que el Tribunal estimase bastante, no pudiendo bajar de diez días. Al efecto se le comunicaba al acusado copia del escrito de acusación y lista de los testigos de cargo y de los Senadores que habían de juzgarle.

Dentro de aquel término presentaba el acusado lista de los testigos

de descargo, la cual se comunicaba al acusador veinticuatro horas antes por lo menos del día que se señalase para la audiencia pública.

No podía ser examinado en el juicio público ningún testigo cuyo nombre no hubiese sido comunicado al acusador o al acusado con la anticipación prevenida en el párrafo anterior.

Sin expresar causa podían recusar respectivamente el acusador y el acusado o acusados la décima parte de los Senadores.

4.º EL JUICIO PÚBLICO: NORMAS FUNDAMENTALES

Al Presidente incumbía, cumplidos los plazos de la calificación, señalar día para la vista pública. A ésta concurrirán el acusado y sus defensores, y en ella leerá el Secretario todo el proceso, el escrito de acusación y la lista de los testigos de cargo y descargo.

El juicio comenzaba con una gran solemnidad. A una orden del Presidente entraba primero la Comisión acusadora por la puerta del cancel, que se encontraba a la derecha del Presidente y bajando las gradas del salón sus individuos se ponían en el banco que al mismo lado tenían dispuesto, cerca de la barra; acto continuo entraban los acusados y sus defensores, precediendo los letrados a sus defendidos, tomando todos ellos asiento junto a la barra, fuera del perímetro ocupado por los señores jueces y por la Comisión acusadora. Los letrados tenían delante sus respectivos bufetes. Dos maceros se hallaban al pie del salón, dando frente, estaban colocados en la testera del mismo y que habían precedido al Presidente al dirigirse éste con los Comisarios a la silla de la Prsidencia. Cuatro porteros de estados se hallaban de pie detrás de los procesados. Dos barras laterales separaban de los del Tribunal los últimos bancos del salón, ocupados por los Senadores, que no formaban parte de aquél y por los Diputados.

El juicio público comenzaba con lectura del artículo 31 de la ley de enjuiciamiento para los casos en que el Senado se constituyese en Tribunal. Se leía a continuación la lista de Senadores, que se repetía en cada uno de los días de audiencia pública, no pudiendo formar parte en votaciones ulteriores, el Senador que dejase de asistir a cualquiera de las sesio-

nes de la vista pública. Seguía la lectura del proceso por el Secretario y la lista de testigos y comenzaba su interrogatorio.

Los testigos eran colocados en sala separada de la de Audiencia, y entraban en ésta cuando eran llamados a declarar. Adoptaba el Presidente las demás precauciones que le aconsejase su prudencia para evitar confabulación entre los testigos. El testigo no podía ser interrumpido mientras no concluyese su declaración. Terminada la declaración del testigo, las partes podían dirigirle preguntas y repreguntas acerca de ella, por medio del Presidente, a menos que éste no las desechase por inoportunas.

Así el Presidente como los Senadores hacían al acusado y a los testigos las preguntas que se le ofreciesen, en vista de las declaraciones dadas en la audiencia pública, de los documentos que se produjesen o de los otros medios de cargo y descargo que se hubiesen suministrado.

El Secretario iba extendiendo un acta de cada sesión del Tribunal a medida que ésta se celebraba.

Empezada la vista en audiencia pública se continuaba diariamente y sin otras interrupciones que las que a juicio del Tribunal eran necesarias.

Concluido el examen de los testigos, el acusador sostenía de palabra la acusación con las modificaciones a que hubiesen dado lugar los debates, y le contestaba el defensor del acusado, replicando el primero y contrarreplicando el segundo si lo estimaba conveniente.

Cuantas veces pedía la palabra el acusado, le era concedida.

El Presidente o el Comisario designado por él hacía en sesión secreta el resumen del debate, exponiendo antes los méritos de la causa, y enseguida proponía la cuestión en esta forma: ¿Es culpable el acusado del delito que se le imputa?

En el caso de resolverse afirmativamente esta pregunta se hacía la siguiente: ¿Es culpable el acusado con las circunstancias expresadas en el resumen del escrito de acusación?

Si de la vista pública hubiere aparecido alguna circunstancia agravante o atenuante omitida en el escrito de acusación se preguntará al Tribunal si el acusado ha cometido el delito con aquella circunstancia.

Si el acusado hubiere alegado en su defensa alguna de las circunstancias que según las leyes eximen de responsabilidad, el Presidente preguntaba antes de la pregunta arriba mencionada, si tal circunstancia estaba probada.

En las votaciones sobre la calificación del hecho se atenían los Senadores a lo que les dictaba su conciencia.

La declaración de culpabilidad se votaba siempre separadamente de la imposición de la pena. Para la declaración de culpabilidad y de sus circunstancias agravantes se necesitaban las dos terceras partes de votos. Cuando la declaración de culpabilidad y de sus circunstancias se hubiere hecho en conformidad de la acusación, se ponía a discusión la pena que en ésta se pedía. Cerrada la discusión se hacía la votación por bolas.

Si no se aprobare la pena pedida en la acusación, o si la declaración de culpabilidad se hubiere hecho con circunstancias diferentes de las expresadas en el resumen de la acusación, se nombraba por el Tribunal una Comisión de individuos, la cual propondría la nueva pena que creyese procedente.

El dictamen de esta Comisión se discutía, y enseguida se votaba por bolas.

Si no resultare sentencia, la Comisión proponía una nueva pena y su dictamen se discutía y votaba como el anterior. En el caso de ser aquél desaprobado proponía la Comisión nuevos dictámenes hasta que resultase sentencia.

Para la imposición de la pena de muerte se necesitaban las tres cuartas partes de votos de los Senadores presentes; para las demás bastaba la mayoría absoluta.

La sentencia era siempre motivada. No podían imponerse en ella más penas que las señaladas por la ley, graduándolas según ésta previniese.

Constituido el Tribunal para dictar sentencia, no podía separarse sin haberla dictado.

Cuando el Tribunal condenaba a la reparación de daños o indemnización de perjuicios, sin determinar la cantidad, correspondía a los Tribunales ordinarios la acción civil sobre la reclamación del importe.

En sesión pública y sin estar presente el procesado publicaba el Presidente la sentencia, la cual causaba siempre ejecutoria y era inmediatamente notificada al acusado. De ella se pasaba copia al Gobierno para su ejecución.

Cuando el acusado no estuviese presente y a disposición del Tribunal se substanciaba la causa en rebeldía.

El Tribunal debía observar las leyes del Derecho común del Reino en lo que no se opusiese a la presente.

En estos términos precisos y solemnes actuaba el Senado como Alto Tribunal de Justicia.

Estas son en grandes líneas la actividad desarrollada, la proyección de la actividad del Senado en la vida política española desde 1838 hasta la actualidad.