

I. Departamento de Derecho Público

1. Derecho Constitucional

LA DINÁMICA EVOLUTIVA DE LOS REGLAMENTOS DEL SENADO EN ESPAÑA

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

Profesora Titular de Derecho Constitucional.
Universidad de Extremadura.

S U M A R I O

- A) EL REGLAMENTO DE 1834
- B) EL REGLAMENTO DE 1838
- C) EL REGLAMENTO DE 1842
- D) EL REGLAMENTO DE 1847
- E) EL REGLAMENTO POR VÍA DE LEY DE 1857
- F) EL REGLAMENTO DE 1867
- G) EL REGLAMENTO DE 1871
- H) EL REGLAMENTO DE 1918
- I) EL REGLAMENTO DE 1982

A modo de introducción se puede sentar, como una afirmación general, que los Reglamentos parlamentarios constituyen instituciones/mecanismos cuya función capital dimana de su propia esencia y finalidad: la regulación de la vida entera de las Asambleas legislativas, con una múltiple variedad de funciones que les están encomendadas entre las que en tiempo pasado, la aprobación de las leyes, y, en la actualidad, el llamado poder deliberativo o control del Ejecutivo.

Conjugando los criterios manifestados en los comienzos de la discusión del Reglamento de 1838, que no es una Ley, puesto que no necesita la conformidad de otro cuerpo colegislador ni la sanción de la Jefatura del Estado, por no ser más que un conjunto de normas reguladoras de la vida interna de un órgano del Estado, una acomodación de su estructura y de su funcionamiento; y dada la existencia de varios Reglamentos, que han regido la vida del Senado a lo largo de su existencia, se presenta, como un imperativo, no el hacer su total historicidad, sino determinar las principales mutaciones experimentadas e introducidas en ellos, mediante el recurso a la idea de la evolución, que se da en todo organismo e institución cada uno dentro de su marco histórico y constitucional, producto no pocas veces de una acción política, de una ideología o de una personalidad determinada. A ello se debe que al desarrollo mutacional le preceda una pincelada histórico-política en el que el Reglamento nace. Se trata de introducir el tiempo de la dinámica de las transformaciones conscientes operantes dentro de unos parámetros comunes y las mutaciones mismas, quedando justificados de este modo la pretensión que, a continuación, se trata de desarrollar.

A) EL REGLAMENTO DE 1834

El primer Reglamento español para una segunda Cámara se formula, cuando por el moderantismo de la época se dibuja en el Estatuto Real

de 1834 con el nombre de «Estatuto de Próceres» una cierta figura del Senado.

Este moderantismo de claro matiz burkeano, producto de dos corrientes que confluyen en una misma dirección, encarnadas sobre todo, en dos personajes de la época:

Martínez de la Rosa y Alcalá Galiano, curado de su radicalismo anterior resultaba un admirador de la política inglesa y de los utilitaristas, que conociera durante su estancia en Inglaterra.

Al irrumpir los exaltados en la política, en el campo liberal se señalaron dos tendencias: una más conservadora y otra más radical, que desembocan en dos partidos políticos; el progresista y el moderado.

Al Ministerio de Cea Bermúdez siguió el del liberal Martínez de la Rosa que produjo el Estatuto Real, basado en la carta francesa de 1814, otorgada por el poder real, que establecía la preponderancia de la Corona, en un intento de armonizar lo antiguo con lo moderno.

Esta obra del Gobierno de Martínez de la Rosa no gustó ni a los carlistas ni a los liberales. Añoraban estos últimos la Constitución doceañista de estructura unicameral que rompió el Estatuto con la división de las Cortes en dos Cámaras: el Estamento de los Procuradores del Reino, a modo de Congreso y el Estamento de Próceres, a modo de Senado.

El 15 de julio de 1834 la Reina Gobernadora dictaba el Reglamento por el que había de regirse la segunda Cámara o Estamento de Próceres, se componía de 151 artículos, distribuidos en 15 artículos.

El extracto de las materias específicas, que comprendía este Reglamento, es el siguiente:

- I. De las Juntas Preparatorias.
- II. De la sesión Regia.

B) EL REGLAMENTO DE 1838

El precedente inicial hay que situarlo en el Reglamento del Estamento de Próceres, que, a manera de una segunda Cámara, funcionó por primera vez en España, organizado por el Estatuto Real de 1834.

Al darse la Constitución de 1837 y crearse por primera vez el Senado

con este nombre y como cuerpo colegislador, en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución, que reconocía a cada uno de los Cuerpos colegisladores, Congreso y Senado, el principio de autonomía, para formar sus respectivos Reglamentos, el Senado aprobó el 17 de febrero de 1838 el que había de regir sus primeras actividades políticas.

Retrotrayendo los hechos en el tiempo, el 20 de julio de 1836, el Ministerio Izturiz formuló un nuevo proyecto de Constitución de la Monarquía española en el que se configuraba la segunda Cámara con la misma denominación que tuviera en el Estatuto Real.

Este proyecto quedaría arrumbado para dar paso a la Constitución de 1837, producto de las Cortes Constituyentes convocadas por el Gobierno progresista de Calatrava.

Sabido es que a raíz de las Cortes de Cádiz, el grupo ideológico liberal esgrimió la bandera del progreso frente a los principios de la tradición, que los realistas defendían, y de aquel concepto nació la idea del progresismo, que tuvo su principal manifestación en el levantamiento de Riego. Luego los liberales se escindieron en dos núcleos: los moderados y los exaltados. De estos últimos surgió el partido progresista propiamente dicho, que prescindió del calificativo de exaltado. A él se debió la preparación de la Constitución de 1837.

El debate que precedió a la aprobación del Reglamento del Senado, en el fondo, fue anodino.

Presentado el proyecto por la Comisión comprendía éstas materias que excedían del ámbito de una reglamentación interna de una Asamblea legislativa, como eran las relaciones entre ambas Cámaras y la forma de proceder como Tribunal Jurisdiccional. Ante la intervención del Ministro de Gracia y Justicia, que fue precedida en el mismo sentido por las de otros Senadores, se acordó que el proyecto volviese a la Comisión para ser redactado de nuevo, lo que dio como fruto el Reglamento de 1838, con la siguiente distribución de materias:

- I. De la junta preparatoria.
- II. Del nombramiento de Secretarios y formación de Secciones.
- III. Del Presidente y Vicepresidente.
- IV. De los Secretarios.

- V. De las sesiones.
- VI. De las Comisiones.
- VII. De las peticiones, proposiciones y proyectos de ley.
- VIII. De los dictámenes.
- IX. De las discusiones.
- X. De las votaciones.
- XI. Del gobierno interior del Senado.
Disposiciones provisionales ¹.

C) EL REGLAMENTO DE 1842

Se teje este Reglamento durante la Regencia de Espartero, situado al frente del partido progresista, en un momento en que se trata de poner orden a una situación en que la nación cruje bajo todos los costados por los efectos de una crisis histórica.

El Gobierno convocó elecciones a Cortes para el mes de febrero de 1841. La victoria progresista fue avasalladora. En lo que respecta al Senado, sólo 25 senadores eran moderados de los 91 elegidos.

La Comisión que redactó el proyecto de Reglamento de 26 de enero de 1842 estuvo presidida por el Duque de Almodóvar.

La Comisión encargada del nuevo proyecto de Reglamento hablaba literalmente de reforma de su Reglamento anterior. Así, decía en su dictamen que a la Comisión se le había encargado proponer al Senado la reforma que estimase conveniente en el Reglamento para su gobierno interior, en virtud de la autorización que le fue dada para continuar sus tareas en el intermedio de la última legislatura a la presente; pero a continuación confesará que, puestos a elegir entre los diversos caminos que se le presentaban, reformar el Reglamento en los puntos que fuera necesario o conveniente o hacer un Reglamento nuevo, bien refundiendo en él lo que se debiera conservar del actual o mantenerle, proponiendo la derogación de algunos de sus artículos, los que habían de ocupar su lugar y otros nuevos que se pudieran añadir, por los inconvenientes que estos métodos ence-

1 D.S.S., t. I, 1837-1838.

rraban (poner retazos a una obra hecha en otro tiempo, superar la dificultad entre los principios que servían de fundamento a las partes antigua y nueva) era preferible redactarlo de nuevo y en su totalidad.

Entre las principales novedades que este Reglamento encierra en relación con el anterior de 1838 se advierten mayores precisiones en la formación y funcionamiento de las Juntas preparatorias, un mayor aseguramiento de la dignidad e independencia del poder legislativo para ponerle absolutamente a cubierto de las posibles intromisiones de cualquier otro Poder del Estado y para que cada uno de sus individuos se contemplase seguro en el desempeño de sus funciones, y para en el caso de merecer ser privado momentáneamente de su libertad por algún delito, aún en ese caso, que no fuera lícito apoderarse de la persona del senador, privándole del uso del ejercicio de sus funciones sin que el Cuerpo conociera el motivo existente para proceder a aquel acto; la desaparición de las secciones, la división de las Comisiones en permanentes y especiales, citándose como permanentes, la de examen de actas, la de administración económica del Senado y la de nombramiento de Senadores para formar las Comisiones especiales, a cuyo examen pasaban los negocios acordados por el Senado; los proyectos y proposiciones de ley, debiendo entenderse que las proposiciones sobre asuntos interesantes comprendían las de investigación y averiguación del estado de éstos; las interpelaciones a los Ministros; la distinción entre proyectos de ley propuestos por el Rey y proposiciones de los Senadores, con una matización entre ambas formas de iniciativa legislativa: que los proyectos de ley propuestos por el Rey, quedados en una legislatura, se continuarán en la siguiente (salvo la facultad de retirarlos) según el estado en que quedaron, verificándose lo mismo con los proyectos de origen congresional o propuestos por el Rey en el Congreso, caso de continuar la misma Diputación, mientras que las proposiciones debidas a los Senadores necesitarían de una reclamación que las reprodujera y, finalmente, el cambio de denominación del último título del Reglamento anterior: «Del Gobierno interior del Senado» por el de «De la administración económica del Senado».

El debate en torno a este Reglamento fue tan anodino como el del anterior, no porque los Senadores fueran menos letrados que los Diputados, como lo evidencia el memorable discurso pronunciado por el Sena-

dor Marliani sobre las relaciones entre España y Francia a cuenta de las Casas reinantes en una y otra Nación, con motivo de la discusión del proyecto de contestación del discurso del Trono habido entre debate y debate del Reglamento, sino porque la obra de la Comisión redactora del proyecto se consideró perfecta, aunque la propia Comisión confesó que nada hay perfecto entre los hombres y satisfactorio para todos.

La situación religiosa de la época ² contrasta con la profunda religiosidad de los Senadores, a pesar de su progresismo, profesado por la mayor parte de ellos, como se deriva de algunos hechos ocurridos durante la discusión de este Reglamento. El Obispo de Jaén, Senador del Reino, cayó gravemente enfermo, encontrándose ya en Madrid para asistir a las sesiones del Senado y colaborar en sus trabajos. Durante el debate del día 14 de enero de 1842 sobre este Reglamento, el Presidente de la Cámara anunciaba a sus componentes que a las cuatro de aquel día se iba a administrar el viático al digno compañero, el Sr. Obispo de Jaén, y con aquel motivo, si el Senado no tenía inconveniente, suspendía la sesión, acordándose así para que los Sres. Senadores que gustasen pudieran acompañarle en aquel acto, con lo que se evidencia que en aquella época el progresismo no estaba reñido con el catolicismo. De igual signo es también la plasmación de la fórmula del juramento que habían de prestar los Senadores, una vez aprobada su admisión y, sobre todo, su modo de prestarlo: arrodillado y puesta la mano derecha sobre el libro de los Evangelios.

Se había organizado un Senado con aires de modernidad para aquellos tiempos, un Senado donde no había grupos parlamentarios reglamentados, pero había ya partidos políticos ³.

D) EL REGLAMENTO DE 1847

Algo más de año y medio llevaba vigente la que ha venido en llamarse Constitución autoritaria de 1845, que había restringido fuertemente los derechos democráticos, cuando el nuevo Senado instituido por ella, vitalicio y de un número de Senadores ilimitado, consideró que el anterior

² Vid. Diego SEVILLA, *Historia Política de España*, t. I, Madrid 1974.

³ D.S.S., t. I, 1842.

Reglamento, que correspondía a un Senado en el fondo electivo, debería modificarse y atemperarse a las nuevas circunstancias (década moderada) y redactar uno nuevo, si bien en la legislatura precedente 1845-1846 se había presentado otro proyecto, cuya totalidad y algunas de sus disposiciones obtuvieron ya en ella la aprobación del Senado.

La Comisión de reforma del Reglamento de Gobierno Interior del Senado, antes de entrar a redactar el proyecto en su totalidad, que aprovechó en gran parte el proyecto que más arriba se ha referido, deseosa de proceder con la mayor probabilidad de acierto en el desempeño de sus trabajos, se creyó en la necesidad de someter a la previa decisión del Senado la resolución de un punto estimado, como una base para la combinación consiguiente de los respectivos títulos de que había de constar.

El punto se refería a la introducción nuevamente de las Secciones, con lo que se trataba de suprimir la Comisión nominadora del artículo 15 del Reglamento vigente de 1842, cuya misión consistía en nombrar a los Senadores que habían de componer las Comisiones especiales, a cuyo examen pasaba cada uno de los proyectos de ley, proposiciones y negocios que acordase el Senado.

La Comisión nominadora había sido el caballo de batalla que hizo fracasar el proyecto de Reglamento de la precedente legislatura, que terminó con este extremo en discusión: su supresión o su permanencia.

Para oponerse a la implantación de las Secciones hablaron principalmente los Senadores Barrio Ayuso y el Marqués de Miraflores; el primero reconoció que las Secciones tenían sus ventajas, tales como el ventilar las cuestiones en familia y sin la solemnidad con que en una discusión pública se solventaban y sin otras cosas, que tal vez privan a algunos de hablar con la libertad que quisieran, pero que la inasistencia a ellas las hacía inoperantes o muy poco operantes. Más rotundo fue en sus argumentos el Marqués de Miraflores, incluso con remisiones al Derecho Constitucional Comparado. Las Secciones se han controvertido mucho en Francia, dijo este Senador, y en Inglaterra no se conocen las Secciones, aunque no dejaba de reconocer que la Comisión nominadora era mil veces menos liberal, menos constitucional que las Secciones en cuanto al nombramiento de los miembros de las Comisiones. Esta finalidad podría ser cumplida mejor por la Mesa o, de otra manera, porque para el nombra-

miento de las Comisiones había de tenerse en cuenta determinados factores, como la especialidad del asunto, la respetabilidad personal en los individuos componentes de la Comisión y una gran disposición oratoria para sostener en los bancos de la Comisión al dictamen, aunque tampoco creía que las Secciones llenasen debidamente el nombramiento de las Comisiones, ya que su actuación particular singularizada u obrar cada cual por sí suponían una garantía suficiente que avalase la composición de una buena Comisión, sobre todo, en los asuntos arduos y difíciles.

La defensa del dictamen estuvo a cargo del Marqués de Vallgornera, que consideró, enfrentándose al Marqués de Miraflores, que las Secciones no tenían, como único objeto, el nombramiento de personas para formar las Comisiones, sino también para servir de preámbulo a la discusión pública, puesto que si las Secciones sólo valieran para designar los miembros de las Comisiones, tampoco merecería la pena de abogar por ellas. Para el Marqués de Vallgornera la diacronía del Senado hasta aquel momento no había podido ser otra. En el año 37 no podía hacerse otra cosa que marchar como se marchaba, porque el Senado entonces empezaba a funcionar; pero en el año 42 fue preciso reformar el Reglamento conocidas que fueron las imperfecciones que contenía. Ahora se estaba en el mismo caso. El Senado había variado en su origen: de un Senado electivo se había pasado a uno vitalicio y entonces la Corona elegía y, siendo ahora vitalicio, era claro que debía reformarse el Reglamento vigente, al ser este Cuerpo enteramente diverso en su índole al anterior Senado; y añadía el Marqués de Vallgornera, aunque la Corona tenía que elegir entre los distintos nombres que salían de las urnas, no era la elección de Senadores como ahora, que la Reina la hace libremente. En este mismo hilo del pensamiento añadía que en el año 42 el Senado tuvo sus razones para reformar el Reglamento, y una de las cosas que propusieron fue el extinguir las Secciones. Las Secciones efectivamente estaban más en un sentido liberal, porque con ellas cabían dos discusiones en lugar de una; sin embargo, y una de las razones más fuertes para anularlas en que se apoyó Gómez Becerra para oponerse a las Secciones se fundamentó en que eran una importación francesa; y que Francia ya estaba cansada de Secciones, porque conocía su inutilidad. De este modo cayeron las Secciones, que por otra parte suponían una especie de monopolio

y no se quería que interviniesen en él más que ciertas personas ⁴. La reforma sobre la división del Senado en Secciones fue aprobada el 6 de febrero de 1847 ⁵.

A los pocos días, concretamente el día 20 de febrero del mismo año, la Comisión constituida para la reforma del Reglamento para el Gobierno interior del Senado, compuesta por el Conde de Ezpeleta, Mariano Miguel y Polo, Domingo Ruiz de la Vega, el Conde de San Julián, actuando como Secretario, José de Isla Fernández, presentaba el proyecto. Entre las modificaciones se destacaron en el dictamen la variación en el modo de votar por papeletas, que tenía por objeto evitar el llamamiento por listas, que sobre ser absolutamente ineficaz para los efectos de comprobación producía un movimiento saltuario y de aspecto poco decoroso, y el restablecimiento de la votación secreta por bolas para la aprobación definitiva de los proyectos de ley, por considerar que era el que más aseguraba la libertad del votante, estimando que la votación pública no guarda analogía con el carácter vitalicio del Senado.

Fue precisamente en este punto, votación secreta-votación pública, donde chocaron con mayor radicalización en el debate los pareceres de diversos senadores con ideas harto modernas, que giraron en torno a la opinión pública y a lo que Duverger denomina representación sociológica ⁶.

Estas ideas, que son actuales, merecen traer a colación unas consideraciones que, a propósito de las consecuencias de las teorías de la soberanía nacional y la soberanía popular y las causas de la confusión, ejemplariza Dabazies y que al mismo tiempo se conectan con el párrafo 2 del artículo 1 de nuestra vigente Constitución, que se califica como fórmula *transaccional y aberrante*.

Expone Dabazies que en 1970 J. J. Servan Schreiber dirigió a los electores de su circunscripción de Nancy una carta firmada por él mismo,

4 Vid. sobre Secciones y Comisiones, N. PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, ya citado, y M.^a del CORO CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, *Historia de los Reglamentos parlamentarios en España (1810-1936)*, Madrid 1985.

5 D.S.S., tomo único, 1846-1847.

6 M. DUVERGER, *Institutions Politiques et droit Constitutionnel*, París 1970.

con la mención «Diputado por Lorena», que fue causa de una llamada al orden por el Presidente de la Asamblea Nacional por la que le recordaba que en virtud del principio de la soberanía nacional no representaba a la Lorena a través de Nancy, sino más y mejor a Francia en su conjunto.

Exacta jurídicamente, afirma Dabazies, esta rectificación es, sin embargo, harto teórica e hipócrita. A cada elegido le consta que representa a los electores de su circunscripción y defiende los intereses categoriales. También el elector de la circunscripción sabe que si algo necesita irá a encontrar al Diputado de su circunscripción y no al de la circunscripción vecina.

Es necesario ponerse de acuerdo sobre estas palabras, explica Dabazies. El diputado no es detentador de un mandato en el sentido civilista del término. Esto sería irrealista e inaplicable al no poder preverse todo para después de la elección. Al diputado se le entrega, por lo tanto, una habilitación para actuar.

Al hilo de estas ideas, en el Congreso, todo público, discusión y votación; en el Senado, pública la discusión, secreta la votación; el Marqués de Vallgornera, en contestación a Alcalá Galiano, le dijo que no era el carácter eminente el concepto bajo el cual era elegido el Diputado:

«El distrito los elige, los delega, los apodera para que lo representen, para que promuevan sus intereses, rebajen sus cargas, remedien sus necesidades; tienen, pues, los electores derecho a saber qué uso hace el Diputado de la confianza en él depositada. Habiendo desaparecido de la jurisprudencia constitucional los mandatos especiales, los poderes propiamente dichos de los antiguos Procuradores (se refiere sin duda alguna al mandato imperativo), el voto público es indispensable; es el contrapeso; es el quilate del Diputado sin poderes o mandato, y sin publicidad en la votación; los electores carecen de toda responsabilidad; el Congreso, de todo prestigio».

Esta confusión entre soberanía y soberanía popular se ha consumado en la actual Constitución española, indudable importación francesa, como hubiera dicho el Senador Gómez Becerra.

Esta confusión, dice Dabazies, y esto es lo más grave, ha conquistado también a los redactores de las Constituciones francesas. En el

momento de la redacción del texto de la Constitución de la IV República, que establecía «la soberanía pertenece al pueblo francés», el Profesor Paul Bastid recordó a los diputados que el principio de la soberanía popular, considerada más de acuerdo con el movimiento del tiempo que la soberanía nacional, tenía implicaciones precisas que podían llegar lejos.

Se vino a parar, según Dabazies en una fórmula *transaccional* y *aberrante*: «La soberanía nacional pertenece al pueblo francés». Esta fórmula, que merecería un cero en el examen si emanara de un estudiante (*sic*), está íntegramente recibida en el artículo 3 de la actual Constitución francesa de 1958 y parecidamente en la española.

Termina Dabazies este comentario diciendo que de este modo nuestro derecho positivo se refiere a la soberanía nacional, camuflándola bajo los rasgos de la soberanía popular ⁷.

Alcalá Galiano conectó también la defensa de la votación pública en el Senado con la opinión pública, sobre lo que, a modo de preámbulo, dio unas notas históricas o un ceñirse a la historia, como él prefirió:

«Háse dicho, manifestó Alcalá Galiano, al oír que en Inglaterra hay tanto partidario de la votación secreta, que allí se llama *ballot*, que los radicales ingleses solicitaban el voto secreto. Es verdad, añadía a continuación, que los radicales ingleses se deciden por el voto secreto y que la aristocracia los repugna; pero, ¿para qué?, ¿acaso para las cuestiones de los Cuerpos deliberantes? No, para las votaciones de los miembros del Parlamento. La práctica en este punto en Inglaterra es siempre la votación pública, si bien no se vota en público nominalmente, puesto que allí salen los espectadores al tiempo de votar; en los Estados Unidos, votaciones secretas para elegir Diputados, votaciones públicas para las leyes; en las Cortes reunidas en España desde 1810 a 1814 y desde 1820 a 1823, y aún en las del Estatuto, siempre eran las votaciones nominales, o por levantados y sentados. ¿De dónde vienen esas votaciones secretas, cuyo mérito tanto se encarece?, se preguntaba Alcalá Galiano, y él mismo contestaba: No de otra parte que de lo adoptado en la carta francesa de Luis XVIII, en que se apeló al secreto en las votaciones de los Cuerpos deliberantes... Tenemos,

⁷ M. Pierre DABAZIES, *Cours de Droit Constitutionnel*, París 1980; M. PRELOT y J. BOULOIS, ob. cit., *Constitución Española Trabajos Parlamentarios*, I, Madrid 1980.

pues, práctica inglesa y práctica angloamericana, votación pública; práctica francesa, votación secreta, ahora abandonada, pues sólo ha quedado para ciertos casos».

Tanta era la adhesión que Alcalá Galiano sentía por la votación pública que no le bastó con recurrir a la práctica de otros Estados. Apeló, como último resorte, a la opinión pública, de la que dijo: «Hubo un tiempo en que no era conocida y ahora caída en descrédito por el abuso que de ella se ha hecho»; una opinión pública que no era la opinión de cuatro periódicos sin desprecio para la prensa; una opinión que no era la de cuatro alborotadores, totalmente despreciables, ni la de los espectadores en las tribunas, sino la opinión pública, que juzga a los hombres, que da y quita reputaciones, concepción, que está más cerca del llamado método reputacional que del concepto de opinión pública, en el ámbito en que se produjo, contrarrestada por el Marqués de Vallgornera, que si no llegó a negar la existencia de la opinión pública, como Stoetzel, para quien la idea del pensamiento colectivo supraindividual es un mito ⁸, se aproxima a la idea de opinión pública de Burdeau, que la considera como una fuerza colectiva cuyo fin propio es reunir las disposiciones individuales esparcidas, obteniendo de ellas la *resultante* ⁹, cuando, manifestándose en favor de la votación secreta, decía:

«Cuando muchos deliberan y deciden, si cada uno expresase literal y genuinamente su opinión, acaso no habría dos enteramente iguales en ciento. Uno aprobaría, en tal caso, con tales condiciones, en tal concepto, etc. Otro desaprobaría en tales otros, y no habría opinión colectiva, no habría una verdadera resultante, si me es lícito emplear esta expresión de la mecánica, de tantas fuerzas, si no opuestas, al menos, diversas. Y, por esto, desde los tiempos más antiguos, siempre que se ha querido expresar, condensar en uno la opinión de muchos, ha sido preciso inventar un mecanismo, un artificio por medio del cual pueda formularse la opinión individual con tal precisión que sea posible sumarla con las demás».

8 J. STOETZEL, *Psychologie sociale*, París 1963.

9 G. BURDEAU, *Methode de la Science Politique*, París 1959.

A pesar de la intervención del Ministro de Gracia y Justicia, Bravo Murillo, en favor de la votación pública para la aprobación de las leyes y otras incidencias conexas con ellas, prosperó la votación secreta o por bolas.

El número de senadores necesarios para la aprobación de las leyes resultó otra de las cuestiones más interesantes del debate sobre este Reglamento. Refirióse a la posible inconstitucionalidad del Reglamento en alguno de sus artículos.

La Constitución había dispuesto en su artículo 37 que «las resoluciones de cada uno de los Cuerpos Colegisladores se toman a pluralidad absoluta de votos; mas para votar las leyes se requiere la presencia de la mitad más uno del número total que lo componen».

La Comisión, a su vez, en el proyecto que había presentado a la consideración del Senado en su artículo 115 estableció que «el Presidente cuidará de que no se empiece ninguna votación en que puede resultar aprobado o desechado algún proyecto de ley sin que se hallen presentes la mitad más uno del número total de Senadores que han jurado y tomado asiento en el Senado. El mismo número se requiere para votar definitivamente sobre la aprobación del Reglamento del Senado y las reformas o alteraciones que se propongan en lo sucesivo».

Con tal motivo se presentó el problema atañente a cuál debería ser el número de Senadores componentes del Senado en la votación de las leyes ante un Cuerpo ilimitado o de número indefinido:

La Comisión por el artículo transcrito optó por los Senadores que habían jurado y tomado asiento, si bien respetando el número de Senadores, mitad más uno, establecido por la Constitución. Por esta vía surgió la posibilidad de una inconstitucionalidad en el artículo. ¿Eran todos los que estaban en disposición de asistir? Razones de edad, enfermedad, nombramiento para otros cargos u otros motivos podían impedir esa asistencia. Para el Senador Ondovilla se trataba de la observancia de un artículo de la Constitución y de su interpretación. Se trataba de un artículo de imposible reforma e interpretación por un solo Cuerpo legislador, porque la Constitución estaba aprobada por los dos Cuerpos Colegisladores y sancionada por la Corona y correspondía reformarla o interpre-

tarla al que había dado la Ley fundamental. Ruiz de la Vega sostuvo que el artículo debería dejarse tal como estaba redactado. La Constitución era inviolable y no cabía discusión. Ruiz de la Vega propuso una distinción: la composición del Senado no era una cuestión constitucional, sino libre, de incumbencia del Senado, puesto que la Constitución no decía quiénes eran los que lo componían. En cambio, el Marqués de Someruelos veía que era un asunto constitucional y a la Constitución había que obedecerla ciegamente. Ruiz de la Vega insistió en que la determinación no faltaba a la santidad de la Constitución. Se daba, en general, una inclinación a mantener las mismas palabras del texto constitucional. El Marqués de Miraflores confundió la revisión de la Constitución con la posible inconstitucionalidad del artículo, que atrajo la atención de otros senadores. En su decir, la inteligencia del artículo y no su interpretación, para que no se dijese si se tenía o no derecho para hacerla, confesó su profesión de fe en la omnipotencia parlamentaria, es decir, en que el Parlamento podía no sólo interpretar, sino alterar la Ley fundamental. Ruiz de la Vega hizo de nuevo una aclaración: «Es esta una cuestión que el Senado puede juzgar y que juzgará con jurisprudencia, porque la jurisprudencia no es interpretación; la interpretación no puede hacerla el Senado sin el concurso de otro Cuerpo Colegislador y de la Corona; pero la jurisprudencia no es interpretación, sino aplicación de la ley y aplicación prudente».

Reformado el artículo, estableciéndose que se computaría la totalidad de los componentes del Senado en cada legislatura por el número de los que resultasen presentados a ejercer su cargo, quedó aprobado sin menoscabo del artículo 37 de la Constitución.

Otro punto álgido del debate sobre este Reglamento fue el de las enmiendas. Pérez Serrano expone que en su verdadera esencia, y con ello trazados sus límites infranqueables, el derecho de enmienda constituye una iniciativa secundaria, accesoria y conexas, incidental y restringida, que sobre la pauta de un dictamen anterior y relación real con sus disposiciones pretende alguna supresión, adición o variante que mejore la redacción, la contextura o las medidas contempladas por los autores de la iniciativa formulada previamente. Aprovechan el pretexto de un dictamen para injertar por vía de enmienda cláusulas ajenas a un asunto o disposición de carácter fiscal o burocrático, etc.; entraña conducta desleal y

práctica viciosa, que en el menos desfavorable de los supuestos afea y mancha la Ley, sino es que además, aprovechándose de circunstancias propicias, tuerce su sentido, prevaleciéndose con verdadero chantaje de la situación del Gobierno y de su empeño en sacar adelante la medida fundamental propuesta ¹⁰. Manzenilla, después de citar a Jeremías Bentham, considera también necesaria una medida que ponga un límite a las enmiendas y expresa que la Cámara (italiana) cree haber encontrado su regulación por medio de la reforma de su Reglamento en 1971, por la que a través del art. 86,1 se ha venido en precisar que los artículos adicionados y las enmiendas son, por regla, presentados y desarrollados en Comisión y que si son rechazados pueden ser defendidos en el Pleno. Añade a continuación que la intención de la norma es clara: evitar los golpes de mano o, simplemente, los equívocos posibles, cuando la propuesta de modificación se presenta en el último momento y no están claras todas las consecuencias ¹¹.

La aproximación de esta doctrina a los hechos que ocurrieron en la discusión es evidente. El artículo 90 del proyecto de Reglamento determinaba que los Senadores podían proponer por escrito adiciones o enmiendas a las partes o artículos de un dictamen antes de comenzar la discusión de la parte o artículo a que refiriese. Luego venían los trámites de la admisión o inadmisión. En el artículo 92 se dispuso que también podían los Senadores presentar las adiciones que estimasen convenientes antes de la votación definitiva del dictamen o proyecto discutido.

La Comisión argumentó que había dispuesto este artículo por ser práctica constante y porque siempre a última hora podía suscitarse alguna modificación tras la discusión.

De las intervenciones contrarias a la admisión del artículo 92 destaca la lección de Alcalá Galiano, aunque fuera el Senador Armendáriz quien rompiera el fuego. En opinión de Armendáriz había dos clases de adiciones que no entendía: las enmiendas o adiciones presentadas a un proyecto antes de abrir la discusión sobre él, que debían discutirse antes, y las adiciones antes de votarse definitivamente la ley, lo que se prestaba a una gran

10 N. PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, ob. cit.

11 A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna 1977.

confusión si no se determinaba cuáles eran éstas o aquéllas. Trajo como ejemplo la Ley electoral de 1837. Ocurrió con ella, decía el Senador Armendáriz, que una ley basada en buenos principios, por culpa de las adiciones solicitadas, después de aprobada, se fue urdiendo de tal modo que no sé cómo era el primer tejido. Además, añadía acto continuo, que la adición en buenos principios es una enmienda y que éstas, según el objeto que con ellas se tratara de conseguir, se podían clasificar en tres clases: unas que cambian, otras que adicionan y otras que sustituyen, por lo que deberían discutirse antes en razón al cambio, adición y sustitución de palabras, causando una alteración completa.

Alcalá Galiano, en defensa de la misma tesis, buscó sus argumentos en el Derecho parlamentario comparado para que no se dijese que muchas cosas son teorías y porque la práctica parlamentaria de otros países servía de historia para juzgar con más acierto la cuestión debatida.

«Por fortuna, dijo Alcalá Galiano, la palabra *enmienda* nos ha venido de fuera y es preciso entrar en su historia.

Por muchos años en los Cuerpos deliberantes la palabra *enmienda* nunca se conoció; no se conoció en las Cortes extraordinarias de Cádiz ni en las ordinarias, ni tampoco en las del 20 al 23; no en las que se convocaron con arreglo al Estatuto, ni en las Constituyentes que formaron la Constitución del 37; recuerden si en todo este tiempo, y apelo a la mayoría de los que me oyen, recuerden, repito, si habían oído la palabra *enmienda* en el recinto de los Cuerpos Colegisladores.

Pero Inglaterra conocía en todas sus deliberaciones la palabra *amendment*; palabra que servía para toda corrección, ora fuese adición, ora no lo fuese, o todo el artículo; en una palabra, para variar un artículo se ponía un *amendment*, y este *amendment* se discutía.

En las Cámaras francesas no se conoció tampoco; pero ya en las sesiones del año 14 se conoció, y entró el *amendment*, y también el *sub-amendment*, que fue el *amendment* de Inglaterra. Sin embargo, hasta el año 37 no sonó la voz de *enmienda* entre nosotros: en aquel año se discutió el Reglamento, que tenía mucho del francés, y entre otras cosas entró la palabra *enmienda*: determinóse con suma cordura, y no lo digo porque así se haga entre los extranjeros, que las *enmiendas* se discutiesen y votasen antes, como se hace en los Parlamentos extranjeros, o se pasasen a la Comisión, si ésta las admitía; pero entre nosotros hay la diferencia de *enmiendas* y adicio-

nes que no se conocen entre los extranjeros, que no tienen más que enmiendas, cuando nosotros ahora tenemos dos cosas que no teníamos, que son enmiendas y adiciones.

Aquí suceden dos cosas que causan ambas inconvenientes. Muchos han creído que las enmiendas se hacen para que el sentido esté más perfecto; de tal manera, que las consideran como un favor que a la ley se hace; y los que esto dicen no lo entienden, como que al adoptar la enmienda adoptan todo lo contrario de lo que se está discutiendo. Por ejemplo, si en la Cámara de los Comunes de Inglaterra se introduce una enmienda a la respuesta al discurso de la Corona, ésta es tan contraria al espíritu del proyecto que es generalmente una desaprobación formal de la conducta del Ministerio.

Ahora bien, visto que este es el carácter de las enmiendas, y que pueden ser un elemento de oposición, no lo que se entiende por enmienda en el lenguaje usual, sino lo que se entiende en el parlamentario cuando abraza una idea completamente contraria a lo que se discute, yo desearía, porque lo creo de necesidad, que se formara un Diccionario parlamentario para que se supiera qué eran adiciones y qué enmiendas. Pero como aunque este Diccionario se formase no tendría quizá la autoridad suficiente, en este caso lo mejor será establecer que las adiciones y las enmiendas se lean antes. Fueron las razones que obligaron al otro Cuerpo Colegislador a variar la práctica admitida y anteponer la discusión de las enmiendas a la de los artículos».

El Marqués de Someruelos, abundando en las razones apuntadas por Armendáriz, sostuvo que una adición presentada después podía alterar de tal modo la sustancia, el régimen, y aunque no fuera más que la estructura de la ley, que los perjuicios causados pudieran ser muchos. Insistiendo en la ley electoral, citada por Armendáriz, dijo que fue completamente desnaturalizada, porque, habiéndose calculado el número de electores según las bases admitidas, la adición de la *yunta*, especialmente, produjo que hubiera provincias de 20 y 25.000 electores, lo que equivalió a conceder el sufragio universal.

La oposición triunfó en su empeño y la Comisión, que no había tenido en ello un empeño formal ni otro propósito que servir de la mejor manera los intereses del Senado en pleno, retiró el artículo junto con el artículo 93, que rezaba así: «Ningún dictamen o proyecto se tendrá por apro-

bado definitivamente mientras que el Senado no haya resuelto sobre todas las adiciones presentadas».

La conexión de ambos artículos era tan íntima que la solución de supresión acordada se presentaba como de pura necesidad ¹².

Sin esta conciencia estricta, que pusieron de manifiesto los intervinientes en la redacción definitiva del Reglamento de 1847, no se hubiera dado paso al art. 114,3 (enmiendas por aproximación) del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982.

E) EL REGLAMENTO POR VÍA DE LEY DE 1857

Entre 1856 y el 17 de julio de 1857 se produjo un gran vaivén constitucional que tuvo su comienzo en la Constitución de la Monarquía española de 1856, no promulgada; continuó por la disolución de las Cortes Constituyentes de 1854-1856 con el Real Decreto de 2 de septiembre de 1856, período de la Unión Liberal y últimos años del reinado de Isabel II; le siguió el restablecimiento de la Constitución de 1845 en virtud del R. D. de 15 de septiembre de 1856; vino después el Acta Adicional a la Constitución de la Monarquía Española de la misma por R. D. de igual fecha que el anterior y, finalmente, la promulgación de la Ley Constitucional de Reforma de 1857, todo ello coronado por la ley de 20 de abril de 1864, que derogó la ley de Reforma y procedió a restablecer en toda su integridad la Constitución de 1845.

De todo este cúmulo de leyes y decretos contradictorios interesa destacar, por su conexión íntima con los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores, la Ley Constitucional de Reforma de 1857 y de ella el art. 28:

«Los Reglamentos del Senado y del Congreso serán objeto de una ley».

Si en el Congreso este artículo produjo la famosa enmienda Campoamor, a los efectos del examen de la constitucionalidad de los Regla-

¹² D.S.S., tomo único, 1846-1847.

mentos no fue menos discutido el problema de la heteronomía de los Reglamentos en el Senado.

Raúl Bertelsen dice que «respecto a la regulación mediante una ley de la actividad de los cuerpos colegisladores, que Calderón Collantes suponía dirigida a limitar las discusiones parlamentarias, Necedal se encargaría de precisar que la reforma del art. 28 de la Constitución no entregaba al Gobierno la confección de los Reglamentos del Senado y del Congreso, sino a la ley, por lo cual nada se haría al margen de la discusión y aprobación de los miembros de una y otra Cámara». Y añade el propio Bertelsen: «En su oposición a la confección por ley de los Reglamentos de los cuerpos colegisladores, Antonio González manifestó el temor de que el Gobierno utilizara la influencia que le daba el proceso legislativo para restringir la iniciativa legislativa de Senadores y Diputados, y para limitar la actuación de las minorías, eliminando las discusiones parlamentarias y desnaturalizando así las Cortes. El diputado Antonio González sospechaba que había la intención de volver al sistema de peticiones, admitido en el Estatuto Real, en el que éstas “se multiplicaban y no se discutían, pasaban al Gobierno y dormían en el silencio, yendo últimamente al sepulcro”».

El Gobierno y la Comisión rechazaron todos estos temores que habían invadido el ánimo de algunos Senadores. Necedal, como Ministro de Gobernación, por el Gobierno, y Arrázola, por la Comisión, fijaron la finalidad de la reforma. Para Arrázola la elaboración del Reglamento por las propias Cortes traía su origen de la autonomía proclamada en la Constitución de 1812, que, siendo soberanas, se reservaron el poder legislativo en toda su amplitud, de forma que todo lo que hacían, incluso su Reglamento, tenía fuerza de ley. De aquí el que en 1857 se cometiera un contrasentido, al disponer que el Rey y las Cortes compartieran el Poder Legislativo, manteniéndose al mismo tiempo la facultad de cada uno de los Cuerpos colegisladores para darse su Reglamento.

Observa Bertelsen Repetto que en el fondo lo que se perseguía era un mejor funcionamiento del sistema constitucional, porque, al integrar la ley la elaboración de los Reglamentos, se daba intervención en su estudio y aprobación a ambas Cámaras y al Gobierno, con lo que se evitaba que el Senado o el Congreso, al darse ellos mismos su Reglamento, descono-

cieran atribuciones del otro Cuerpo Colegislador y del Gobierno. Había otra razón, expuesta también por el Ministro de la Gobernación, que no deja de tener peso en el sistema parlamentario: si en la tramitación de las leyes se contenían las mejores garantías de acierto en las decisiones, no había motivo para oponerse a que una materia de la importancia de los Reglamentos de las Cámaras fuera objeto de ley ¹³.

F) EL REGLAMENTO DE 1867

El año 1867 aparecía en la historia del Senado un nuevo Reglamento. El hecho hay que empalmarlo con la ya citada ley de 20 de abril de 1864, por la que se restableció la vigencia íntegra de la Constitución de 1845. El Reglamento data del 11 de julio de 1867. Un año después, el 30 de septiembre de 1868, caería el trono de Isabel II como corolario de la turbulenta y bullente política desarrollada a partir, sobre todo, de la llamada al poder de O'Donell y la formación de su Ministerio en base a un nuevo partido llamado «Unión Liberal», formado por una gran fracción del moderado con la derecha progresista, que tanto se habían combatido y que seguían pugnando al verse juntos.

Amenazada de descomposición la Unión Liberal cayó del poder el año 1863. Suceden a O'Donell varios Ministerios de corta duración; el de Narváez, que parecía tener más fuerza, la perdió por los sucesos de la noche de San Daniel (10 de abril de 1865). La causa fue una ley sobre el Patrimonio Real por la que se determinaron los bienes que habían de constituirlo como un mayorazgo anejo a la Corona con separación de los bienes de la Reina, que cedió al pueblo de Madrid el Buen Retiro. Castelar, catedrático de la Universidad Central, publicó en *La Democracia* un artículo titulado 'Un rasgo', que se consideró ofensivo para la Reina. Destituido de su cátedra, el Rector de la Universidad, Montalbán, se negó a cursar la orden de destitución y fue también separado de su cargo.

13 R. BERTELSEN REPETTO, ob. cit.

Quisieron darle los estudiantes una serenata como protesta del acto del Gobierno. El Gobernador la prohibió y dio a la Guardia Civil la orden de despejar, que con sus cargas hicieron sangriento el fin de aquella protesta. Estos fueron los sucesos de la famosa «Noche de San Daniel».

Los procedimientos de violencia de Narváez hicieron temer a la Reina que estallase la mina política, ya que por sí muy cargada, y provocó la caída del Gobierno, al que llamó de nuevo a O'Donell.

Tantas idas y venidas, tantos Ministerios, que se sucedían rápidamente, convirtieron la situación en caótica. La Reina Isabel II, con un uso abusivo del precepto constitucional que decía: «El Rey nombra y separa libremente a sus ministros», se dedicaba a nombrar y desnombrar gobiernos. Así cuenta la historia este último período de su reinado, que había de terminar muy pronto a manos de la conocida Revolución de Septiembre de 1868. «Caían Ministros a impulso del último consejo que recibía, o a capricho de la camarilla del Rey consorte; pero no desacreditados ante el Parlamento y la opinión; sin consultarse se nombraban Ministros que nadie conocía y caían sin saber por qué».

De este modo acaecían las cosas en España cuando al verse los progresistas alejados sistemáticamente del poder aspiraron a él por el camino de la conspiración; su jefe, el General Prim, se unió a los demócratas y utilizó varias veces el sistema de la sublevación. El 22 de junio de 1860 se produjo en Madrid una sangrienta Revolución, comenzada por los sargentos del Cuartel de San Gil. A raíz de estos sucesos cae nuevamente O'Donell para ser sustituido por Narváez y, como consecuencia de ello, surge una nueva coalición de unionistas, progresistas y demócratas; para derribar la situación se refugian en la ilegalidad.

Sevilla Andrés observa para estos momentos lo que era obra del Gobierno, con las frases que trae a colación relacionadas con el voto de confianza pedido por éste: «Hemos quebrantado la Constitución del Reino, no lo negamos —decía a las Cortes—, pero creemos haber salvado a la sociedad de los peligros que más de cerca y con más ímpetus y alcances nunca vistos entre nosotros les amenazaban». La verdad, sin embargo, es que la revolución fue vencida, pero el espíritu de ella quedó vivo ¹⁴.

14 D. SEVILLA ANDRÉS, ob. cit.

La implantación del Reglamento de 1867 tuvo un principio inusitado que no se explicó con claridad en el debate, de una extremada acritud, aunque se dieron ciertas circunlocuciones para lograr el empeño emprendido. Se trató de poner en vigencia un proyecto de Reglamento reformatorio del anterior mediante una proposición suscrita por el Marqués de Roncali, como primer firmante, en unión de otros senadores, Rafael de Liminiana, Juan de Villalaz, Francisco González Elipe y Fermín de Ezpeleta; se pedía en ella al Senado que se sirviese aprobar el siguiente artículo único:

«Las discusiones y actos del Senado se ajustarán, mientras no se acuerde otra cosa, a las prescripciones del adjunto proyecto de Reglamento. Queda, por consiguiente, derogado el que actualmente rige para este Cuerpo colegislador».

Flotaba en el ambiente todavía el intento de 1857, que aspiró a la anulación del principio de autonomía de las Cámaras para redactar su propio Reglamento y aprobarlo por el procedimiento estricto de la aprobación de las leyes.

Para defender su punto de vista el Marqués de Roncali se refirió, sin precisarlo, al tiempo histórico en que se dio a conocer una escuela política, compuesta de hombres de indisputable capacidad que creyeron que las disposiciones reglamentarias debían ser objeto de una ley y trajo a la arena senatorial la reforma constitucional publicada en la *Gaceta* por el Ministerio de Bravo Murillo, que sentaba por primera vez que los Reglamentos de los Cuerpos Colegisladores serían objeto de una ley del Estado. En la mente de González Bravo, el Ministro de la Gobernación, amén de confesar que el Gobierno apoyaba la proposición, aleteaba también la idea de los Reglamentos como objeto de ley.

Continuó el Marqués de Roncali relatando, sin grandes detalles, los hechos históricos que se habían sucedido a partir de aquel momento, que se han detallado como ambiente político en el que nació inmerso este Reglamento.

La historia relatada era el conducto que le había llevado a la proposición formulada. Aún más, paralela a ella se había desarrollado otra,

la de los propios Reglamentos del Senado, hasta llegar a aquel momento en el que la necesidad indudable de procurar, en bien del país, la mejora y el perfeccionamiento posible en las disposiciones que regulaban y determinaban el orden de proceder en los Cuerpos Colegisladores hacía necesario un nuevo estatuto senatorial. ¿Cuál es esa historia?

«Corría, dijo el Marqués de Roncali, el año 1837. (El partido progresista), ese partido monárquico-constitucional (que) había prestado... un tributo de reconocimiento a los verdaderos principios de derecho público europeo, (que) había hecho el sacrificio de la Cámara única; había sentado las bases del nuevo sistema de las dos Cámaras (como importantísima innovación trajo) la reforma del Reglamento, el abandono de las reglas, de principios, de prácticas, de usos y costumbres que se habían perpetuado desde 1810 hasta aquella época».

«Y no podía ser de otra manera. Las reglas y las prácticas establecidas y que sirvieron de norma para el régimen de una sola Cámara no podían en manera alguna adaptarse al sistema de dos Cuerpos Colegisladores».

«... Vino la época señalada antes. El partido progresista estableció el sistema de las dos Cámaras... Eran necesarios nuevos Reglamentos... El Senado mixto, de iniciativa popular, establece un Reglamento en 1838; tres años después lo hace desaparecer... Llegamos a 1847. Con el establecimiento de la Constitución de 1845... este Reglamento ha desaparecido... Viene la última reforma, que es la que se publicó en la legislatura de 1865 a 66... Sentados estos precedentes, la reforma de 1857... ha pasado a la historia... ha desaparecido desde 1864».

Previendo la réplica, el propio Marqués de Roncali salió al paso de ella. No se trataba, según él, de hacerse eco de las escuelas que sostenían que los Reglamentos fuesen objeto de ley, sino que la proposición cumplía el principio constitucional del artículo 28 de la Constitución vigente, ya que todas las facultades consignadas en el anterior Reglamento (la pregunta, la petición, la interpelación, la proposición de ley) se trasladaban al nuevo proyecto.

Pero latía en el fondo una cuestión primordial, al menos, en el sentir del Gobierno al que se habían plegado los Senadores firmantes de la proposición: aligerar los trámites de los negocios, conseguir un menor control del Gobierno, atemperar los Reglamentos al principio fundamental de las

Monarquías constitucionales, consistente, al parecer, en la eficacia del Parlamento en sus resoluciones con el Gobierno, en hacer desaparecer en cierto modo en relación con el Gobierno a las minorías en cuanto a la mayoría correspondía la completa dirección de la política dominante para la que González Brabo puso como ejemplo a Inglaterra, porque allí, decía el Ministro de la Gobernación:

«las mayorías resuelven, realizan los sistemas de los Gobiernos; los Gobiernos los practican con el apoyo de las mayorías, mientras que las minorías exponen los cargos, los defectos, las censuras, que encuentran en los actos y sistemas en la región del poder».

«A esto se limitan; añadía seguidamente: con esas manifestaciones labran la opinión pública hasta que ésta, modificada convenientemente, se erige en juez tan fuerte, que desplaza, digámoslo así, la fuerza moral en los Parlamentos, pasando a las mayorías y minorías, en cuyo caso vienen los conflictos, que se resuelven o por la disolución de los Parlamentos, o porque la Corona cambia sus Consejeros. Esta ha sido la teoría y la práctica a que da lugar la construcción especial de los Reglamentos de una y otra Cámara».

Se trata de una doctrina que merece una serie de distinciones dentro del sincretismo que contiene y que exige poner delante los artículos de la Constitución de 1845 vigente en aquel momento, que se conexionan con la afirmación sentada.

Según la expresada Constitución, la potestad de hacer las leyes residía en las Cortes con el Rey (art. 12), el Rey podía negar la sanción (art. 38), no estaba sujeto a responsabilidad, eran responsables los ministros (art. 42) e, incluso, la potestad de hacer ejecutar las leyes correspondía al Rey (art. 43), así como nombrar y separar libremente a los ministros (art. 45, 1.º).

En el fondo de todo ello subyace el sistema de la separación de poderes en términos de Seurín, cuyo análisis sobre el plano propiamente jurídico, institucional, lo califica como «sistema de confusión o de separación de poderes (elemento institucional) y no «régimen» (elemento político, que corresponde a la práctica del gobierno).

Hay que afirmar «a priori» que la organización política española, por muchas invocaciones que se hagan en el curso de los distintos debates

en las Cámaras españolas, y por muchas limitaciones que se hayan pretendido, imposibles, como en cada caso se reconocía, no ha tenido más rasgos comunes con el régimen de la Gran Bretaña que aquellos que se han adoptado con un carácter general universal, como el bicameralismo. Es vano juzgar abstractamente cuando se quiere enjuiciar el valor del principio a través de la evolución del Gobierno, porque es evidente que esta evolución no tiene el mismo significado cuando funciona en provecho del Gobierno inglés, emanación de un partido mayoritario en la Asamblea en un sistema bipartidista en el que la oposición homogénea conserva su control sobre el ejecutivo, que cuando funciona en provecho del Jefe del Estado «irresponsable» ante el Parlamento.

Ni una monarquía «constitucional» es un régimen parlamentario. La historia pone de manifiesto que el advenimiento de las monarquías «constitucionales» persigue como fin primario debilitar el poder establecido: las monarquías absolutas.

En la monarquía limitada el monarca no ejerce, en principio, por sí solo, en su integridad, una función independiente, tal como lo exige la teoría. Actúa jurídicamente con otros órganos, como se advierte en los artículos transcritos en la iniciativa de las leyes o en su irresponsabilidad por medio del refrendo ministerial. Se habla, sin embargo, de una separación estricta para la monarquía «constitucional», porque este principio jurídico corresponde a un deseo político preciso; en todo caso, durante el largo período de transición evolutiva de estas monarquías hacia la monarquía parlamentaria, esto es, hacia una separación flexible, en el sentido que hay que dar a la definición clásica de Mirkin-Guetzevich: «El sentido político del parlamentarismo se define por una sola fórmula: la mayoría debe tener su Ejecutivo» o, también, como «el poder político de la mayoría» es decir, aquel en el que el Gabinete es responsable ante su mayoría. Esto también permanece cierto en el caso de la mayoría homogénea (con un partido mayoritario de coalición con un multipartidismo a la italiana), aunque actualmente la nota destacada del régimen parlamentario se precisa que radica en que el Gobierno o Gabinete es responsable en todo instante ante la Asamblea, ante el Parlamento, de lo que la oposición jamás está fuera de acción, ya que de hecho todas las decisiones que se tomen son más o menos el resultado de un compromiso,

aceptable a la vez para la mayoría y para la minoría. La frase antes citada de Mirkine-Guetzevitch puede llevar a pensar en lo contrario o que es en cierto modo la imagen del régimen inglés. En el multipartidismo, por el contrario, el mecanismo profundo del régimen parlamentario se revela con mayor nitidez, si bien muchos autores persisten en ver en la «crisis ministerial» un aspecto patológico del régimen, cuando no es más que expresión de la lógica del sistema, que era lo que se trataba de evitar con el proyecto de Reglamento presentado según se expresó el Marqués de Roncali:

«Es verdad que se ha exagerado bastante el principio muy sabido de que los Reglamentos debían hacerse para servir de escudo a las minorías; pero tampoco deben ser las minorías un obstáculo para las mayorías; no la mayoría ha de esclavizar a la minoría ni la minoría encerrar nunca a la mayoría y al Gobierno a quien apoya en un círculo de hierro donde les sea absolutamente imposible moverse. Eso es lo que se necesita hacer para que el Gobierno, entidad moral, gobierne y para que la mayoría procure que las tareas legislativas sean fecundas en resultados y ventajosas a la Causa pública».

Volviendo al proyecto de Reglamento, que se quiso poner en vigencia mediante la proposición presentada el 14 de mayo de 1867, se repitió el 4 de junio del mismo año, precedida de un dictamen de la Comisión en el que recogían las ideas expuestas ya por el Marqués de Roncali, Presidente de la misma.

La oposición se movió inmediatamente. Junto con la lectura del proyecto se leyó también una enmienda del Marqués del Duero formulada en los siguientes términos:

«En cumplimiento de los artículos 96 y 136, pido al Senado se sirva acordar la siguiente enmienda: se suprime el artículo único, que se sustituirá con el párrafo que precede al Reglamento: El Senado en uso de la facultad que le concede el art. 28 de la Constitución ha acordado formar el siguiente, etc. Palacio del Senado, 17 de junio de 1867».

La enmienda fue rechazada por 78 votos contra 40. El Marqués del Duero adujo, como argumento máximo el art. 136 del Reglamento vigente,

que da una idea del actuar de la mayoría aprobante. El artículo rezaba que para alterar o suprimir alguna de las disposiciones del Reglamento, se guardarían los trámites establecidos en él para las proposiciones de ley sin que en otra forma ni caso pudiera prescindirse de su estricta observancia. Al mismo tiempo recordó una frase pronunciada en época anterior en el recinto parlamentario: «Dadme los Reglamentos y os entrego la reforma», aludiendo a la reforma de la Constitución y en contestación a González Brabo, que había dicho que si el Gobierno hubiera abrigado ese propósito, se hubiera realizado en unas cuantas páginas. Le preguntó si el partido liberal, triunfador en Vergara, en Morella y en Berga estaba obligado a bajar la cabeza ante un pliego de papel, porque el temerario que eso hubiese hecho, habría sido acusado por todo el mundo y juzgado por un gran crimen:

«El que ataca al Parlamento, decía el Marqués del Duero en forma de sonrisas, conspira con el Trono; el que conspira contra el Trono, conspira contra el Parlamento. Las dos instituciones tienen que marchar unidas: Si perece la una perece la otra».

Y contra la bandera levantada por González Brabo, Religión e Independencia, el Marqués del Duero le opuso la de Isabel II y Libertad; porque la del Ministro era el grito que daban los Carlistas de Navarra. Fue el proyecto de Reglamento que más apasionamientos originó y en este clima de enfrentamientos con que el debate se inició, que a medida que transcurría, iba «in crescendo», el Marqués del Duero en apoyo del Ministro, expondría la meta esencial que se perseguía con el proyecto:

«Yo digo lo que decía el ilustre fundador de la escuela doctrinaria francesa Royer Collard: que era menester poner coto a las mayorías», porque las minorías ya están acotadas.

Estaba el debate todavía en sus principios. Apenas se había dado grandes avances en la discusión. En la legislatura senatorial el calendario marcaba el 14 de junio de 1867, cuando el Senador Luis Pastor formuló una enmienda, que intentaba un cierto «filibusterismo».

«Pido al Senado, decía la enmienda, que al final del artículo único del

proyecto de Reglamento, que está sometido a discusión del Senado, se adicionen las siguientes palabras: que será discutido por títulos y votado por artículos».

Era una enmienda clavada en la desesperanza, en la desconfianza y en el desaliento porque el autor de la misma no esperaba que el Senado la acogiese. Nunca se había visto un Ministerio y una mayoría tan impresionada y tan poseída de una idea sola, única, exclusiva, que les dominaba y les fanatizaba y les sacaba de quicio. La idea era que para vencer la revolución, no había otro medio que cambiar la faz del país, alterar todas sus instituciones y organizarlas bajo un sistema que era el último extremo del último de los partidos políticos de España. Y querían hacer esto, prescindiendo de las demás fracciones, de todas las demás opiniones, de todos los demás partidos políticos; y hacerlo de una manera precipitada, violenta, presentando leyes de diez en diez para que se votasen en un monosílabo, atropellando las prerrogativas del Senado, llegando al límite de sus derechos, sin reconocer que siempre que los gobiernos o los poderes públicos llevan sus facultades a ese extremo, están muy cerca de producir un cataclismo.

El desaliento, la desesperanza, la desconfianza se hicieron realidad. La enmienda del Senador Pastor no fue tomada en consideración, el acuerdo del Senado fue negativo.

Ciertamente, el proyecto de Reglamento encerraba indudables novedades. Los Ministros no estaban obligados a asistir al Senado, que podían ser sustituidos por Comisarios, designados por el Gobierno. Estos Comisarios tenían en las discusiones derecho al uso de la palabra como los Ministros y se colocaban en un banco particular detrás de éstos (art. 41). Los Senadores se distribuían en siete Secciones (art. 8), las Comisiones eran elegidas directamente por el Senado, que podían ser permanentes, como era el caso de las de examen de las calidades de los Senadores, de administración económica del Senado, de peticiones y cuentas generales del Estado y especiales, que eran la contestación al discurso de la Corona y las nombradas para dictaminar un proyecto de ley u otro asunto (art. 49).

El Gobierno podía hacerse presente en el Senado por medio de los

Ministros o de los Comisarios nombrados al efecto, todos los cuales podían asistir a las sesiones del Senado y de las Comisiones, y los primeros también a las Secciones (arts. 41, 46 y 58).

Los Senadores, de acuerdo al artículo 35 de la Constitución, tenían iniciativa legislativa, pero no podían leerse sus proposiciones en el Senado a fin de que éste resolviese si las tomaba en consideración, si a lo menos cinco Secciones no autorizaban su lectura (art. 66). Todo proyecto o proposición de ley debía ser dictaminado por una Comisión (arts. 64 y 68), para ser luego discutido, primero en su totalidad y después en particular. A los dictámenes podían presentarse enmiendas (art. 101).

Los Senadores tenían el «derecho de interpelar a los Ministros, anunciando clara y sucintamente la interpelación por escrito y poniéndola en manos del Presidente del Senado, quien la comunicaría por escrito al Gobierno a fin de que éste dictaminara si daría respuesta o no» (art. 71). De igual manera, el Gobierno podía o no responder a las preguntas «sobre asuntos de interés público» que le formularan los Senadores (art. 73).

La discusión de la contestación al discurso de la Corona se simplificó notablemente, pues sólo versaría sobre la totalidad y podría hablar únicamente un Senador en contra y otro en pro, y si bien podrían presentarse enmiendas a él, sólo se discutiría la que a criterio de la Mesa más se separara del proyecto de contestación (art. 104).

Se han traído aquí a colación estos preceptos porque claramente puede apreciarse la tendencia del Reglamento de disminuir las facultades del Senado, y colocar a los Ministros en una posición de mayor independencia. Así, la autorización de cinco de las siete Secciones para dar cuenta al Senado de una proposición de ley presentada por un Senador era una restricción fuerte a la iniciativa legislativa, que constitucionalmente correspondía a los Senadores y la posibilidad que se daba al Gobierno de responder o no a interpelaciones y preguntas y hacerse representar por Comisarios, lo que significaba desligar a los Ministros de la necesidad de asistir al Senado. En el Reglamento se observa una influencia de los proyectos de Bravo Murillo, que puede verse entre otros puntos, en la existencia de los Comisarios y en el procedimiento a seguir para contestar el discurso de la Corona.

Carro Martínez en sus comentarios a la Constitución de 1869 califica las modificaciones introducidas en el Reglamento de 1867 de «inoportunas e innecesarias», sobre todo, la creación de las Comisiones Regias, que las considera como una pantomima más, que acredita la escasa importancia que el Gobierno daba al Parlamento, una comodidad gubernamental y un baldón más para aquellas Cortes impotentes ¹⁵.

La línea del Reglamento, con este menosprecio al Parlamento, siguen los acontecimientos histórico-políticos que acompañan a los últimos años del reinado de Isabel II, que se cifra en su conducta expuesta más arriba: en el abuso del texto constitucional ¹⁶.

G) EL REGLAMENTO DE 1871

Los acontecimientos históricos, que preceden a la aprobación de este Reglamento, son hartamente conocidos y bastarían dos rasgos para describirlos.

La caída de Isabel II trae detrás de sí un período que en la Historia ha venido en conocerse con la denominación del «sesenio revolucionario», que comienza con el Gobierno provisional del General Serrano, compuesto con elementos de la Unión Liberal y de progresistas. El General Prim y el Almirante Topete ocupan las carteras de Guerra y Marina, respectivamente. En Estado se situó al periodista Lorenzana, autor del «Memorandum» de la revolución enviado a las potencias extranjeras; el poeta López de Ayala se hizo cargo de la cartera de Ultramar, que había formulado los motivos del alzamiento y el programa del mismo en el «Manifiesto de Cádiz»; en Hacienda, Laureano Figuerola, el célebre economista, apóstol del libre cambio; el literato Romero Ortiz, en Gracia y Justicia; Práxedes Mateo Sagasta, ingeniero de caminos, en Gobernación, y el abogado Ruiz Zorrilla, en Fomento.

Se convocan elecciones por sufragio universal, introducido por Decreto de 9 de noviembre de 1868. Los desórdenes y las violencias afloran

15 A. CARRO MARTÍNEZ, *La Constitución española de 1869*, Madrid 1952.

16 D.S.S. de 1867.

por doquier. Las Cortes salidas de aquellas elecciones asumen la función constituyente. En ellas se advierte un fuerte contingente republicano y una representación carlista. Nace la Constitución de 1869, que reconoce la libertad de cultos, declara la soberanía nacional de la que emanan todos los poderes, se reconocen los derechos individuales, y se dice que la forma de Gobierno es la Monarquía, que no iba a ser, que no era, como se dijo en la discusión del Reglamento de 1871, de derecho divino, ni tradicional, ni fundada en el derecho hereditario, que aceptaba la herencia para lo futuro, no de presente, ni derivada de un pacto bilateral entre el pueblo y el Rey, sino de un pacto que viene después.

Como dice Carr, votada la Constitución y sofocado el levantamiento republicano, la principal tarea de gobierno consistía en encontrar un Rey. Recayó el trono en Amadeo de Saboya, que el 30 de diciembre de 1870 llegó a Cartagena. Tres días antes había caído asesinado Prim. El día 2 de enero de 1871 entró Amadeo de Saboya en Madrid. El 25 de mayo del mismo año la Comisión formada por Manuel de la Concha, Facundo Infante, Juan Anglada, Valentín Gil Virseda, Manuel Colmeiro y Telesforo Montejo presentaban el proyecto de Reglamento, que había de regir, una vez aprobado, la vida del Senado.

La discusión del Reglamento en un principio fue plácida y sosegada con un exordio largo sobre la aprobación de las actas de los Senadores, base fundamental para la organización y funcionamiento de un Senado, que se encontraba frente a un Senado nuevo, elegido por provincias de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución vigente, aunque no lo fuera por sufragio directo.

Nada menos que cuarenta artículos se dedicaron a este prólogo, que se dividía en cinco títulos: I, Preliminares para la Junta Preparatoria; II, De la Junta Preparatoria; III, De la Constitución Interina del Senado, cuando se renueve la parte electiva; IV, Del examen de Actas, Credenciales y aptitud legal, y V, de la Constitución definitiva del Senado.

La renovación parcial del Senado por cuartas partes, cada vez que se celebrasen elecciones generales y la renovación total, cuando el Rey disolviese el Senado, produjo objeciones a las propuestas de la Comisión.

En virtud de las renovaciones parciales se constituyeron dos Comisiones de actas, una Comisión permanente y una Comisión auxiliar para

el caso en que nombrada la primera, compuesta de siete miembros, tres o más de éstos fuesen sólo Senadores electos. La Comisión auxiliar había de estar compuesta por el mismo número de individuos.

La finalidad de la Comisión auxiliar era examinar únicamente e informar las actas de los componentes de la Comisión Permanente y procurar economía de tiempo.

Según se restasen un número variable de Senadores electos a la Comisión Permanente, la mayoría podía quedar reducida a tres, mayoría absurda según los enmendantes, de tal manera que la Comisión permanente quedaba de auxiliar. La Comisión manifestó no tener mayor empeño en mantener su punto de vista, consiguió que el Senado no aceptase la enmienda de la desaparición de la Comisión auxiliar.

La Comisión de Actas arrastró otro problema: la designación de sus miembros. El general Nouvilas, que capitaneaba el partido republicano, a fin de que los dictámenes de aquélla llevasen el sello de la legalidad y de la justicia en el examen de las de cada Senador, pidió que se sustituyese al escribir en la papeleta en lugar de tantos nombres cuantos fueran los que habían de componer la Comisión, por el que cada Senador escribiese en cada papeleta cuatro nombres para que de esta manera se alcanzase que en la Comisión de Actas las minorías pudieran estar representadas.

Para actuar como se actuó, la tradición lo mismo del Senado que del Congreso, constantemente y hasta en las épocas en que quede decirse, que existió más laxitud en las discusiones, por ser las épocas en que hubo en España mayor libertad, decía Gil Virseda, que para la elección de Senadores fue el sistema propuesto el que se había seguido, así en el Reglamento que rigió en las Cortes Constituyentes de 1854 como en las de 1869.

«Si en esas épocas, ciertamente liberales, concretó el Senador Gil Virseda por la Comisión, no se ha adoptado otro procedimiento, habrá sido porque se creyese innecesario y expuesto a inconvenientes que a todo trance deben evitarse; ... y si de esa manera pudiera formar parte de las Comisiones uno o dos individuos de las oposiciones, lo que vendría a resultar en el terreno práctico sería, que en tales términos se dificultaría la constitución

del Senado o de cualquier Cuerpo donde se adoptara este procedimiento; en tales términos que se pasarían días y días primero que pudiera constituirse, lo cual ciertamente no es una ventaja del sistema representativo. Antes por la inversa, esos males, cuando así llegan a suceder, son una de las mil concausas que hacen que no prosperen tanto las ideas liberales y el amor al sistema representativo qu todos debemos desear».

Resueltos de este modo problemas no demasiado trascendentales, llaman la atención en la discusión del Reglamento las autorizaciones al Gobierno, por su importancia en sí, desde un punto de vista legislativo, que a primera vista pasan por alto por ser una cuestión menos importante la que se discute.

El origen se encuentra en el Reglamento de 1867. Dispuso su artículo 40 que «las comunicaciones del Gobierno remitiendo al Senado los tratados de paz o dando parte de las declaraciones de guerra, conforme al art. 45 de la Constitución, y aquéllas en que se diese cuenta de los resultados de una autorización concedida por las Cortes con esta calidad, quedarían sobre la Mesa durante cuatro sesiones después de lo cual pasarán al archivo. Si en la comunicación sometiere el Gobierno al juicio del Senado alguno de sus actos, se nombrará una Comisión que examine el asunto y dé su dictamen».

En el Reglamento de 1871 (art. 110) se suprimió la parte primera del art. 40 del anterior Reglamento para quedar reducido a las comunicaciones del Gobierno dando cuenta del uso que hubiere hecho de una autorización concedida por las Cortes con esta calidad, que habrían de pasar a las secciones para el nombramiento de una comisión que examinara el asunto y diera su dictamen. En este Reglamento se suprimió así mismo el que las comunicaciones quedaran sobre la Mesa y luego se archivaran, supresión que fue solicitada en 1867 sin que se lograra.

El núcleo de la cuestión se encuentra en saber la esencia de estas autorizaciones. Conectaban con una atribución, con una prerrogativa constitucional, que correspondía a los Cuerpos colegisladores, como emanación del art. 45 de la Constitución, que establecía que una de las prerrogativas del Rey (léase Gobierno porque a éste se atribuían las del Monarca), expedir los decretos, reglamentos e instrucciones conducentes para la ejecución de las leyes, que en la Constitución de 1869, quedó

plasmada en una fórmula más reducida, pero también menos relacionante: «La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey» (art. 69).

La dación de cuenta por el Gobierno a las Cortes de la autorización concedida por éstas se entroncaba con el art. 47, 4.º de la Constitución de 1845 o era un corolario de dicho párrafo, que disponía: «... Además de las prerrogativas que la Constitución señala al Rey le corresponde... Declarar la guerra y hacer ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes».

En el caso que se refiere, se trataba de una autorización concedida al Gobierno para ejecutar un acto cualquiera con la condición de dar cuenta a las Cortes del resultado en virtud de las leyes que continuamente se hacían con autorización del Gobierno. Todo ello induce a pensar que se trataba de decretos legislativos¹⁷. Habla Colmeiro de delegación constitucional del derecho de interpretar la ley en favor del poder ejecutivo, que viene a ser lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución de 1869. Junto a esta delegación ordinaria, reconoce Colmeiro la existencia de una delegación extraordinaria consistente en revestir al poder ejecutivo con más extensas facultades para interpretar la ley. También menciona Colmeiro los reglamentos inconstitucionales por la materia y por la forma¹⁸. Pero si se sigue el hilo del asunto y se dejan los flecos ya expuestos, como son la formación de una Comisión o no, más bien parece tratarse de una atribución de potestades al Gobierno, o mejor, evitar la arbitrariedad, porque en la discusión del Reglamento de 1871 se vino a decir que cuando los Gobiernos se veían obligados a pedir una autorización, lo hacían para salirse del terreno legal, puesto que las autorizaciones no tenían otro objeto que dejar de cumplir con la ley, y cuando así no sucedía, los Gobiernos pedían lo que necesitaban, siguiendo los trámites reglamentarios y legales. Se concedían por específicas circunstancias, por el bien público o cuando lo exigían consideraciones generales. Quedaba entonces, suspenso el cumplimiento de las leyes y suspendida toda tramitación existente o admitida para llevarla a cabo. Era, en el

17 Vid., para los tiempos actuales, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, I, ob. cit.

18 M. COLMEIRO, *Derecho Administrativo Español*, t. I, Madrid 1958.

fondo, una declinación de autoridad de los Cuerpos deliberantes, por lo que se trataba de ejercer el control del bien o mal uso de la autorización, de la sumisión de los actos del Gobierno al Senado en los casos de autorización. De aquí la exigencia de su dación de cuenta y de la necesidad de su discusión, por uno u otro método, que en definitiva, quedó plasmado del siguiente modo en el art. 111 del Reglamento de 1871: «Las comunicaciones del Gobierno dando cuenta del uso que hubiere hecho de una autorización concedida por las Cortes con esta calidad, se pasarán a las Secciones para el nombramiento de una Comisión que examine el asunto y dé su dictamen».

Al amparo del artículo 110 de la Constitución vigente se redactó en el proyecto de Reglamento que las proposiciones de ley que tuvieran por objeto reformar la Constitución o algunos de sus artículos seguirían los mismos trámites que los ordinarios. En el Reglamento definitivo se numeró como artículo 119 y se estableció en el que no podría darse cuenta de la proposición, al no haber autorizado su lectura la mayoría de las Secciones. En las proposiciones de ley ordinarias bastaba que autorizase la lectura una Sección.

Se trae a relación este punto porque el debate adquirió, a cuenta de él, tonos científicos y trágicos por parte de los Senadores Colmeiro y Villoslada.

Colmeiro se separó de la Comisión e intentó suprimir la rigidez a que la Comisión aspiraba y formuló un voto particular por el que pretendía que las proposiciones de reforma constitucional siguieran los mismos trámites que las ordinarias.

Según Colmeiro se estaba frente a una restricción a la iniciativa parlamentaria, y para él la existencia de un gobierno representativo requería que se reuniesen todas las condiciones propias de tal organización política y, si faltaba la iniciativa parlamentaria, faltaba todo, no quedaba del gobierno representativo más que una vaga sombra.

«... Formada la Constitución de 1869, obra perfecta y acabada, según sus autores, es natural que pretendan conservarla... Esto no ha de impedir que proteste contra la aspiración a la eternidad de la Constitución de 1869... Existe en España un partido moderado, el cual con varia fortuna gobernó por espacio de bastantes años... El partido moderado no acepta el princi-

pio de que, la soberanía exista ni en el pueblo ni en el Rey ni en parte alguna en manera absoluta, sino que reconoce que la soberanía radica en los poderes constituidos. Y así no admitiría la doctrina que de una manera se proceda a la reforma de las leyes orgánicas y de las leyes ordinarias, y de otra a la reforma de las Constituciones, sino que diría: el Poder legislativo reside en los poderes constituidos; reside en las Cortes con el Rey, y del mismo modo que las Cortes con el Rey pueden hacer una ley de carácter civil, económico o administrativo, pueden también hacerla de orden político.

Por eso la Constitución se puede reformar mediante el concurso de las Cortes y del Rey. Luego si para presentar un proyecto de ley ante cualquiera de los Cuerpos Colegisladores basta la iniciativa de un Diputado o de un Senador, y la simple aprobación de una sección para poder dar lectura de ella, es preciso que si se trata de reformar la Constitución se admita el mismo sistema; no hay diferencia: hay una completa paridad, una identidad absoluta. Por manera que las doctrinas del partido moderado no prestan apoyo a la teoría que adopta la Comisión... Para reformar un artículo cualquiera de la Constitución es necesario convocar Cortes Constituyentes... Jamás (se ha visto) reformar una ley por vía de Reglamento... El Reglamento debe ajustarse fielmente al espíritu y a la letra de la ley que pretende desarrollar... Las Constituciones democráticas se apoyan en el sufragio universal... (Aceptado éste) supone la libre iniciativa de los individuos, transmitida esta facultad a los Cuerpos Colegisladores por medio de los legítimos representantes del pueblo, cada individuo es una parte siquiera mínima de esa soberanía... Sufrid (por lo tanto), la molesta iniciativa de los Diputados y Senadores, así en las leyes ordinarias como en la reforma de la Constitución...».

Molesto Navarro Villoslada por ciertos gestos del Ministro de Estado, que contestó a Colmeiro, creyendo que iban dirigidos contra él, alzó su voz con acentos épicos para decir entre otras cosas:

«Ayer el Sr. Martos, dirigiéndose a nosotros, dirigiéndose a mí personalmente, con el brazo extendido y el índice señalándome expresiva, inequívoca y francamente, dijo “que nosotros queríamos discutir de mala fe la reforma de la Constitución”.

Yo diría al Sr. Ministro de Estado, en primer lugar que nosotros ni de buena, ni de mala fe queremos discutir la reforma de la Constitución;

nosotros no discutimos la reforma de la Constitución, porque creemos que es esta irreformable; nosotros no tratamos de enmendarla porque la creemos incorregible; nosotros con toda legalidad, con todo respeto, con muchísimo respeto, queremos destruirla, queremos pulverizarla, queremos aniquilarla, queremos que no quede de ella ni un solo átomo; eso es lo que queremos. Y lo queremos de buena fe, nos presentamos con la visera levantada, con la cara descubierta, mirándoos frente a frente y desplegando al aire nuestra bandera, procediendo no sólo con buena fe, sino con nobleza, con lealtad, con toda sinceridad y quizá, quizá al manifestároslo, con excesiva candidez. Queremos que desaparezca esta Constitución, queremos el reemplazo de esta Constitución por otras leyes, y lo queremos en nombre de la razón que la declara absurda; en nombre de la autoridad...».

Como colofón de la larga discusión que este Reglamento tuvo, de la que se han destacado lugares apasionantes, hay que decir que, según expresó el Senador Udacta, las fracciones habían nacido en el Senado, porque, por lo menos, se podían distinguir: una republicana, dirigida por el general Nouvilas; otra absolutista, representada por su jefe Tejado o Aparisi, y la tercera, representada por Calderón Collantes, amén de otros grupos, como el partido del Gobierno ¹⁹.

H) EL REGLAMENTO DE 1918

La situación de España había sido muy grave el año anterior, el de 1917. El cuadro era desolador. En el área nacional todo se hallaba en descomposición. Las «Juntas de Defensa» del arma de Infantería lanzaron un ultimatum y Dato, que sustituyó a García Prieto en la Presidencia del Gobierno, aprobó el Reglamento de las Juntas y con ello les dio existencia legal. Alentados por este reconocimiento, los suboficiales, brigadas y sargentos del Ejército suscribieron otro documento, que produjo gran sensación. Aparecieron las Juntas civiles de defensa, compuestas por funcionarios públicos. Otro acontecimiento, que causó una gran conmoción, fue la Asamblea de Parlamentarios de Barcelona, calificada

19 D.S.S. de 1871.

en la discusión del Reglamento, como Junta sediciosa y, por ello, disuelta por el Gobierno, según el Senador, Marqués de Mochales. Entre otras cosas, la Asamblea de Parlamentarios pedía Cortes Constituyentes, para introducir en la vida pública española una profunda renovación. A todo esto hay que unir el movimiento revolucionario de agosto de 1917, que comenzó por una huelga ferroviaria en el Norte, lanzada por U.G.T. y que con la ayuda de la C.N.T. se convirtió en huelga general revolucionaria. Formóse un gabinete, presidido por García Prieto, conocido por «El Monstruo de Horacio», con los regionalistas Ventosa y Rodés, el conservador La Cierva, el maurista Fernández Prida, liberales y técnicos, que no sirvió para nada. El 20 de marzo de 1918 se formaría el Gobierno de los prohombres, con Maura como Presidente, Gobierno del que diría el Senador Amós Salvador en el primer turno contra la modificación del Reglamento vigente de 1817 que «este Gobierno nos ha hecho un grandísimo servicio, nos ha sacado de una situación la más crítica por la que ha pasado la nación española, le debemos todos verdadero agradecimiento».

En el programa del Gobierno estaba la modificación de los Reglamentos de las Cámaras y era rumor público que Cambó consideraba sustancial la reforma constitucional del Senado y que era enemigo de la Constitución y del Senado, tal como estaba compuesto. La modificación del Reglamento del Senado se inició mediante la presentación por el Senador Allendesalazar de una moción.

Según Allendesalazar razonaba en su moción el que después se llamaría Estado-providencia, había iniciado ya su andadura en España, aunque para el Profesor J. Chevalier no aparezca hasta el año 1930, si bien reconoce que la posición del Estado en los países occidentales no cesó de reforzarse después del comienzo del siglo XX. El Estado-providencia refleja para Chevalier un profundo cambio en la relación Estado-sociedad: de una parte, porque traduce la extensión de las responsabilidades de un Estado, que no se constriñe solamente al mantenimiento de los equilibrios existentes, sino que también toma a su cargo el desarrollo económico y la protección social; de otra parte, porque consagra la emergencia de una nueva representación del Estado, al que no se le percibe como una autoridad distante y majestuosa, sino como presencia familiar y calu-

rosa. El Estado-providencia, dice Chevalier, es, a la vez, una estrategia de intervención y una imagen simbólica, que se sostienen recíprocamente: lo mismo que la intervención activa del Estado en las relaciones económicas y sociales concurre a diseñar para el público la nueva figura del Estado, éste concurre también a desarrollar la demanda social ²⁰.

En torno a esta idea se movieron las razones, que el Senador Allendesalazar adujo en su moción para solicitar la reforma del Reglamento:

«La transformación operada durante los últimos años en las condiciones de la vida social ha sido causa de que se haya impuesto en todos los Estados de Europa la necesidad de reorganizar la actividad de sus respectivos Parlamentos.

Sin entrar a discutir la justicia o injusticia del hecho, es necesario reconocer que las doctrinas abstencionistas del Estado que dominaban en el período en que se instauró el régimen parlamentario han sido reemplazadas por otras que han extendido la acción del estado a todas las esferas de la vida social, multiplicando sus funciones políticas.

No cabe ciertamente contraste más grande que el que se ofrece entre la vida política de hace algunos años, cuando todo giraba alrededor de la defensa de los derechos individuales, y el momento actual, en que se pide la intervención del Estado en las diversas manifestaciones de la vida colectiva.

Hasta ahora el Senado español ha podido responder a las exigencias impuestas por estos hechos, salvando con su patriotismo y su espíritu flexible las dificultades que le ofrecía su Reglamento, inspirado en necesidades de otros tiempos.

Pero como esta actividad social del Estado ha de aumentarse aún, y consiguientemente ha de intensificarse la labor del Parlamento ante esta necesidad de organizar nuevos servicios públicos y fiscalizar su funcionamiento, es necesario, siguiendo el ejemplo de la mayor parte de los Parlamentos extranjeros, introducir algunas modificaciones en el nuestro para que esta Cámara pueda ser, al mismo tiempo que un órgano de deliberación, un órgano de acción.

20 J. CHEVALIER, *La fin de l'Etat-providence*, Projet, n. 143, Mars 1980.

Dentro de este orden de ideas, me permito someter a la consideración del Senado la conveniencia de introducir las modificaciones necesarias para que se puedan organizar aquellas Comisiones de carácter permanente que requiere la actividad actual de los servicios públicos del Estado: para modificar el *quorum* preciso para la celebración de las sesiones, armonizando las exigencias de la vida parlamentaria con las costumbres de los Senadores; para imprimir una mayor actividad a las discusiones de los presupuestos, con el fin de que pueda cumplirse fácilmente los preceptos constitucionales relativos a la aprobación anual de los gastos e ingresos del Estado, y, por último, para tener los medios necesarios para cerrar las discusiones cuando las necesidades el Estado exijan la aprobación urgente de alguna ley.

Por todos estos hechos, el Senador que suscribe tiene el honor de proponer a la Cámara que nombre una Comisión para que, después del estudio procedente, presente una proposición de reforma del Reglamento del Senado, que sea discutida y votada con arreglo a lo dispuesto en el art. 232.

Palacio del Senado 11 de abril de 1918.—Manuel Allendesalazar».

El término moción que figuraba en el acta de el Diario de Sesiones del Senado motivó que se solicitara su modificación por el Marqués de Mochales en razón a que la moción aquélla debía de llamarse proposición, dotada de unos trámites propios reglamentarios, en cuanto que el Reglamento que se trataba de reformar disponía en el artículo 232 que la proposición de reforma del Reglamento estaba obligada a seguir los trámites de una proposición de ley, como «ley constitutiva del Senado».

Admitida la equivocación sufrida, el incidente sirvió para que el tecnicismo reglamentario restableciera su pureza y quedasen con toda claridad fijados conceptos, que pasaban sin modificación al nuevo Reglamento, que se trataba de aprobar, esto es, qué moción tenía el significado de iniciativa o de propuesta, que formulada por un Senador o varios Senadores se denominaba proposición con esta diferencia: que las proposiciones eran de ley y no de ley, pudiendo ser presentadas por un solo Senador las primeras y las otras por siete Senadores; que las primeras iban a las Secciones para el informe de una Comisión parlamentaria de otros siete senadores, que debía dar un dictamen, que se sometía a discusión para la formación de la ley, mientras que las segundas tenían por objeto variar el curso de

las discusiones o encauzar éstas no con carácter de ley, sino como norma de conducta del Senado. Al parecer, puesto que las propuestas para la variación del Reglamento del Senado no eran de una clase ni de otra, sino que sólo perseguían, dentro de la soberanía del Senado, fijar en la ley interna del Órgano lo que le pareciera conveniente, se trataba, en efecto, de una proposición circunferente o asimilativa.

El método comparativo o de lugares paralelos ofrece como resultante el cuadro siguiente, que indica las variantes que se trataban de introducir:

NOTA COMPARATIVA DE LOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DE 1871 DEL SENADO Y LOS PROPUESTOS POR LA COMISIÓN DE REFORMA DEL MISMO, EN 1918

Artículos del Reglamento de 1871

Artículos reformados en el dictamen de 1918

Art. 8.º Al siguiente día de la apertura de las Cortes, si no fuese festivo, o en el mismo si se hiciese por Real Decreto, celebrará su primera sesión el Senado a la hora señalada, bajo la presidencia de la Mesa constituida en la Junta preparatoria.

Art. 8.º Al día siguiente de las Cortes, si no fuese festivo, o en el mismo se hiciese aquélla por Real decreto, celebrará su primera sesión el Senado a la hora señalada, bajo la Presidencia de la Mesa constituida en la Junta preparatoria.

Art. 10. Los Secretarios serán elegidos en la forma que establecen los artículos 208, 209, 210, y 211, y desempeñarán su cargo hasta la constitución definitiva del Senado.

Art. 10.º Los Secretarios serán elegidos en la forma que establece el art. 31, y desempeñarán su cargo hasta la constitución definitiva del Senado.

Art. 11. Si en la sesión de dicho día no pudiese verificarse el nombramiento por falta de número de Senadores concurrentes, se hará en la inmediata si se reúnen por lo menos 50, o en la primera en que esto se verifique; pero siempre en la forma prescrita en el artículo anterior.

Art. 11. Si en la sesión de dicho día no pudiese verificarse la elección por falta de Senadores concurrentes, se hará en la inmediata si se reúnen por lo menos 50, o en la primera en que esto se verifique; pero siempre en la forma prescrita en el artículo anterior.

Artículos del Reglamento de 1871

Art. 12. De los nombramientos de Secretarios se dará conocimiento al Congreso de los Diputados y al Gobierno.

Art. 15. En la primera legislatura de cada renovación general o parcial de la parte electiva y en la sesión del mismo día en que se constituya interinamente o en la inmediata si no hubiese tiempo, nombrará el Senado la Comisión permanente de Actas y calidades, compuesta por siete individuos; y, si tres o más de éstos fuesen sólo Senadores electos otra auxiliar del propio número.

Art. 17. La Comisión auxiliar examinará y dará dictamen tan sólo en las actas y credenciales de los individuos de la Comisión permanente; y si alguna, o la aptitud legal del elegido presentase dificultad, aunque fuese leve, el Senado, sin discusión previa le sustituirá con otro Senador cuya aptitud legal no ofrezca duda alguna. Los dictámenes de esta Comisión serán los primeros que se discutan y voten.

Art. 18. La Comisión permanente examinará los documentos a que se hace referencia en los artículos 1.^o y 2.^o, y clasificará los expedientes por el orden de su numeración, en tres categorías, a saber:

Primera. Los que no contengan protesta ni reclamación alguna.

Segunda. Los que sólo ofrezcan motivos ligeros de discusión.

Artículos reformados en el dictamen de 1918

Art. 12. De los Secretarios elegidos se dará conocimiento al Congreso de los Diputados y al Gobierno.

Art. 15. En la primera legislatura de cada renovación general o parcial de la parte electiva, y en la sesión del mismo día en que se constituya interinamente, o en la inmediata si no hubiese tiempo para ello, nombrará el Senado la Comisión permanente de Actas y calidades, compuesta de siete individuos; y si tres o más de éstos fuesen Senadores electos, otra auxiliar del mismo número.

Art. 17. La Comisión auxiliar examinará tan sólo las actas y credenciales de los individuos de la Comisión permanente, dando dictamen respecto a las mismas; y si alguna de ellas o la aptitud legal del elegido ofreciera dificultad, aunque fuese leve, el Senado, sin discusión previa, sustituirá al Senador de que se trate con otro cuya aptitud legal no ofrezca duda alguna. Los dictámenes de esta Comisión serán los primeros que se discutan y voten.

Art. 17. La Comisión auxiliar examinará los documentos a que se hace referencia en los artículos 1.^o y 2.^o, y clasificará los expedientes por el orden de su numeración en tres categorías, a saber:

Primera. Los que no contengan protesta ni reclamación.

Segunda. Los que sólo ofrezcan leves motivos de discusión.

Artículos del Reglamento de 1871

Y tercera. Los que ofrezcan dificultad grave.

Art. 19. De las actas electorales comprendidas en las dos primeras categorías, extenderá la Comisión un solo dictamen, por provincias y Corporaciones, proponiendo su aprobación. Presentará también por separado, en dos listas correspondientes a las mismas categorías, los nombres de los Senadores que resultando en dichas actas, hubiesen probado su aptitud legal, y propondrá su admisión.

Al darse cuenta al Senado de las dos mencionadas listas, no se pasará a la segunda hasta que hubiere sido aprobada la primera.

Art. 21. Si contra alguno de los dictámenes de la Comisión pidiesen la palabra varios Senadores, usará de ella el primero que la pidiese, contestando la Comisión u otro de los mismos. El interesado podrá tomar parte en la discusión por una sola vez sin consumir turno.

Art. 23. Aprobada el acta, la aptitud legal, y admitido, el Presidente le proclamará Senador.

Artículos reformados en el dictamen de 1918

Y tercera. Los que ofrezcan dificultad grave.

Art. 19. De las actas electorales comprendidas en las dos primeras categorías la Comisión uno o más dictámenes por provincias y Corporaciones, proponiendo su aprobación. Presentará también por separado en listas correspondientes a las mismas categorías los nombres de los Senadores que, resultando electos en dichas actas, hubiesen probado su aptitud legal, y propondrá su admisión.

Al darse cuenta al Senado de las mencionadas listas, no se pasará a las correspondientes a la segunda categoría hasta que hubieren sido aprobadas las relativas a la primera.

Art. 21. Si contra alguno de los dictámenes de la Comisión pidiesen la palabra varios Senadores, usará de ella el primero que la pidiese, contestando la Comisión u otro de aquellos, sin que se pueda conceder la palabra para alusiones. El Senador electo podrá invertir en la discusión por una sola vez sin consumir turno, y no tomará parte en la votación.

El Senado, a propuesta de su Presidente, podrá acordar que intervenga en la discusión el candidato derrotado, en la misma forma que el electo.

Art. 23. Aprobada el acta y la aptitud legal, admitido por la Cámara el Presupuesto, el Presidente le proclamará Senador.

Artículos del Reglamento de 1871

Art. 24. No se dará dictamen sobre la aptitud legal de ningún Senador mientras no presente los documentos que la justifiquen, a juicio de la Comisión; pero una vez presentados, no se podrá demorar el dictamen más de diez días.

Cuando el interesado considerase los documentos exhibidos, aunque la Comisión no lo estimase así, tendrá derecho a que se le dé cuenta de su expediente dentro del referido plazo para la resolución del Senado.

Art. 27. Cuando en alguna votación sobre la validez o nulidad de la elección de Senadores, o de su aptitud legal, resultare empate, se practicará lo dispuesto en el art. 215, y al tercer empate quedará admitido el Senador.

Art. 31. Inmediatamente se procederá a la elección de los cuatro Secretarios, verificándose en la forma establecida por los artículos 208, 209, 210 y 211.

Art. 39. Cuando el Rey suspenda las Cortes o declare terminada la legislatura, el Presidente del Senado pasará al Gobierno en el término de ocho días,

Artículos reformados en el dictamen de 1918

Art. 24. No se dará dictamen sobre la aptitud legal de ningún Senador mientras no presente los documentos que la justifiquen, a juicio de la Comisión; pero una vez presentados, no se podrá demorar el dictamen más de diez días.

Cuando el interesado considerase bastantes los documentos exhibidos, aunque la Comisión no lo estimase así, tendrá derecho a que se dé cuenta de su expediente dentro del referido plazo para la resolución del Senado.

En los dictámenes de aptitud legal se expresará el artículo y el párrafo de la Constitución en que se halle comprendido cada interesado, y también sumariamente la forma en que acredite las condiciones que deba justificar.

Art. 27. Cuando en alguna votación acerca de la validez o nulidad de la elección de Senadores o su aptitud legal resultare empate, se volverá a votar en la sesión inmediata, y si otra vez resultare empate, quedará aprobado el expediente objeto de la discusión.

Art. 31. Inmediatamente se procederá a la elección de los cuatro Secretarios, verificándose en la papeleta de candidatura el puesto que cada uno haya de ocupar.

Art. 39. De las vacantes que ocurran en el personal de Senadores dará conocimiento la Mesa del Senado al Gobierno de S. M., en cumplimiento del artículo

Artículos del Reglamento de 1871

para los efectos del art. 60 de la ley de 8 de febrero de 1877, una lista en que conste respecto a los Senadores por derecho propio.

1.º Los que hayan tomado asiento en el Senado.

2.º Los que hayan solicitado su admisión, acerca de cuyos expedientes hubiese dado dictamen favorable la Comisión de Calidades sin haber recaído resolución del Senado.

También pasará otra lista en que consten las mismas circunstancias respecto a los Senadores vitalicios nombrados por la Corona.

Art. 41. El Presidente llevará la voz y dirigirá los actos del Senado con sujeción a las prescripciones del Reglamento.

Corresponden a su autoridad:

Artículos reformados en el dictamen de 1918

lo 58 de la Ley Electoral; y en el intervalo de las legislaturas, o cuando las Cortes se hallen disueltas, cumplirá este precepto la Comisión de Gobierno interior, con arreglo al art. 5.º de la ley de 21 de mayo de 1885.

Quando el Rey suspenda las sesiones de Cortes, o declare terminada la legislatura, el Presidente del Senado pasará al Gobierno, en el término de ocho días, para los efectos del art. 60 de la ley de 8 de febrero de 1877, una lista en que conste, respecto a los Senadores por el derecho propio:

1.º Los que hayan tomado asiento en el Senado.

2.º Los que, habiendo sido admitidos por el mismo Cuerpo, no se hayan presentado a tomar asiento.

3.º Los que hayan solicitado su admisión, acerca de cuyos expedientes hubiese dado dictamen favorable la Comisión de Calidades, sin haber recaído resolución del Senado.

También pasará otra lista en que consten las mismas circunstancias respecto a los Senadores vitalicios nombrados por la Corona.

Art. 41. El presidente llevará la voz y dirigirá los actos del Senado con sujeción a las prescripciones del Reglamento.

Los Vicepresidentes sustituirán al Presidente por el orden de su nombramiento, y en tal caso ejercerán las mismas funcio-

*Artículos del Reglamento de 1871**Artículos reformados en el dictamen de 1918*

Art. 43. Si el Presidente quisiere tomar parte en una discusión, dejará la Presidencia y no volverá a ocuparla hasta que se haya votado el artículo o punto que se discuta.

Art. 45. El Presidente tendrá en la correspondencia el tratamiento de Excelencia.

Art. 48. Los Secretarios extenderán las actas de las sesiones, que deberán comprender una relación sucinta y clara de cuanto se trate y resuelva en el Senado, a cuya aprobación se someterá la de cada sesión al abrirse la siguiente.

Art. 57. Los Senadores deberán hallarse con la conveniente anticipación en el pueblo en que haya de celebrarse la apertura de las Cortes; y si por justo motivo no pudiesen verificar su presentación, lo manifestarán al Senado por medio de oficio dirigido a los Secretarios.

Art. 62. Los Senadores que no tengan uniforme o traje particular se presentarán en los actos solemnes con vestido negro.

Art. 64. Cuando ocurra el fallecimiento de un Senador, el Presidente nombrará una Comisión de doce individuos que acompañen sus restos a la última morada,

nes que a la autoridad de aquél le atribuye el Reglamento.

Corresponde a la autoridad presidencial: En el resto del artículo no hay variación.

Art. 43. Si el Presidente quisiere tomar parte en una discusión, dejará la Presidencia y no volverá a ocuparla hasta que se haya votado el artículo o terminado el punto que se discuta.

Art. 45. El Presidente tendrá el tratamiento de Excelencia.

Art. 48. Los Secretarios extenderán las Actas de las sesiones, que deberán comprender una relación sucinta y clara de cuanto se trate y resuelva en el Senado, a cuya aprobación se someterá la de cada sesión en la siguiente.

Art. 57. Los Senadores deberán hallarse con la conveniente anticipación en donde haya de celebrarse la apertura de las Cortes; y si por justo motivo no pudiesen verificar su presencia, lo manifestarán al Senado por medio de oficio dirigido a los Secretarios.

Art. 62. Los Senadores se presentarán en los actos solemnes de uniforme, etiqueta o traje negro.

Art. 64. Cuando ocurra el fallecimiento de un Senador, el Presidente nombrará una Comisión que acompañe sus restos a la última morada, y el asiento que

*Artículos del Reglamento de 1871**Artículos reformados en el dictamen de 1918*

y el asiento que hubiere ocupado en el salón estará cubierto con una gasa negra durante nueve días, y no se consentirá que en ese período lo ocupe otro Senador.

Art. 65. Las Secciones se sortearán cada dos meses, y en la primera sesión, designándose los sorteados por el orden numérico del uno al siete.

El mes que se haga el sorteo se contará por entero, cualquiera que sea el día en que se verifique.

Art. 66. Cada Sección elegirá un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y un Vicesecretario, y de sus nombramientos dará cuenta por escrito a la Secretaría del Senado.

Estos cargos se renovarán en cada sorteo, y serán incompatibles con el de Ministro de la Corona.

Art. 74. Las Secciones negarán a autorizar la lectura de los proyectos o proposiciones de ley que procedan de la iniciativa de los Senadores, para lo cual la Mesa los remitirá con este objeto dos días después de habérselos presentado.

hubiere ocupado en el salón estará cubierto con una gasa negra durante nueve días, y no se consentirá que en ese período lo ocupe otro Senador.

En caso de fallecimiento del Presidente del Senado, la Mesa, o a propuesta de ésta la Cámara, si estuviese reunida, acordará el ceremonial oportuno.

Art. 65. Las Secciones se sortearán cada tres meses, y en la primera sesión del respectivo trimestre, designándose los sorteadores por el orden numérico del uno al siete.

El mes que se haga el sorteo se contará por entero, cualquiera que sea el día en que se verifique.

Art. 66. Cada Sección elegirá un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y un Vicesecretario, y de sus nombramientos dará cuenta a la Secretaría del Senado.

El Presidente, Vicepresidente y Secretarios del Senado ocuparán de derecho los puestos de su categoría en las Secciones a que correspondan; entendiéndose que los Vicepresidentes ocuparán la presidencia de su Sección si no perteneciese a ésta el Presidente de la Cámara.

Art. 74. Las Secciones negarán o autorizarán la lectura de las proposiciones de ley presentadas por Senadores, para lo cual la Mesa las remitirá con este objeto dos días después de haber sido presentadas.

*Artículos del Reglamento de 1871**Artículos reformados en el dictamen de 1918*

Art. 81. Sin embargo, tendrán el carácter de permanentes durante cada legislatura:

- 1.^a La Comisión de Actas, que lleva este nombre, y que será además de Calidades, incompatibilidades e incapacidades.
- 2.^a La de Fomento y conservación de la Biblioteca del Senado.
- 3.^a La de Gobierno interior.
- 4.^a La de Presupuestos generales del Estado.
- 5.^a La de Examen de cuentas generales del Estado.
- 6.^a La de Nombramiento y separación libre de los Ministros del Tribunal de Cuentas del Reino.
- 7.^a La de Inspección de la Deuda pública.
- 8.^a La de Concesión de gracias o pensiones a personas determinadas.
- 9.^a La de Peticiones.
- 10.^a La de Corrección de estilo y las demás que el Senado calificase de carácter permanente.

Art. 82. Las Comisiones comprendidas en los números 1.^o, 2.^o y 6.^o se nombrarán directamente por el Senado, conforme a lo establecido en el artículo 79.

Art. 81. Sin embargo, tendrán el carácter de permanentes 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 determinadas.
- Octavo.—La de Peticiones.
- Noveno.—La de Corrección de estilo.
- Décimo.—La de Obras públicas.
- Undécimo.—Las de asuntos y proyectos de ley de los Departamentos ministeriales.

Las Comisiones comprendidas en los números primero, segundo, sexto y décimo se nombrarán directamente por el Senado, conforme a lo establecido en el artículo 79.

Art. 82. La Comisión permanente de Obras públicas estudiará y dará dictamen de todas las proposiciones referentes a carreteras y toda clase de obras públicas en general.

Las Comisiones de asuntos y proyectos

*Artículos del Reglamento de 1871**Artículos reformados en el dictamen de 1918*

de ley de los Departamentos ministeriales serán elegidas directamente por el Senado y se compondrán de quince individuos.

Estas Comisiones permanentes de Ministerio serán:

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

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

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

Una vez elegida una Comisión será convocada por el Senador primero de lista, y se constituirá definitivamente, nombrando libremente su presidente y secretario entre sus individuos así como el número de ponencias que estime conveniente a la mejor marcha de sus trabajos.

*Artículos del Reglamento de 1871**Artículos reformados en el dictamen de 1918*

Las actas de las Comisiones permanentes de Ministerio se llevarán por el secretario de cada una de ellas cuidando de mencionar al margen los individuos asistentes o que hayan excusado su asistencia con motivo justificado. Al fin de cada trimestre pasará 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 estimará el caso como de renuncia, y sin más propondrá, dentro de una semana, que se cubra la vacante.

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

El Gobierno, para cualquier proyecto de ley, podrá proponer a la Mesa que en vez de pasar a la Comisión permanente respectiva sea dictaminado por una Comisión especial de siete individuos elegidos por las Secciones. En este caso, a propuesta del Presidente, acordará el Senado.

Art. 87. La Comisión que haya de dar dictamen sobre el nombramiento y sepa-

Art. 87. La Comisión permanente de Inspección e la Deuda pública se com-

Artículos del Reglamento de 1871

ración libre de los Ministros del Tribunal de Cuentas del Reino, y la de Inspección de la Deuda pública, se compondrán cada una del número de individuos que determinan las leyes.

Art. 95. Toca al presidente de cada Comisión convocarla con señalamiento de día y hora, dirigir sus sesiones y distribuir los trabajos entre sus individuos.

Art. 98. Las Comisiones tendrán el derecho de reclamar del Gobierno por medio de los Secretarios del Senado cuantos documentos y noticias crean necesarios para el acierto en sus dictámenes.

Artículos reformados en el dictamen de 1918

pondrá de los Senadores que determina la ley.

Art. 95. Toca al Presidente de cada Comisión convocarla con señalamiento de día y hora, dirigir sus sesiones y distribuir su trabajo entre sus individuos.

Cuando el Presidente de la Comisión no cumpla el deber de convocarla, puede la mayoría reunirse y seguir funcionando en cumplimiento de su cometido.

Art. 98. Las Comisiones tendrán el derecho de reclamar del Gobierno por medio del Senado cuantos documentos y noticias crean necesarios para el acierto de sus dictámenes.

En cuanto se reciba un proyecto de ferrocarril o de carretera de la Secretaría del Congreso, así como las proposiciones de ley que emanen de la iniciativa del Senado, se pedirá al Sr. Ministro de Fomento, por la Secretaría del Senado, el expediente y planos del proyecto, así como nota de las observaciones que acerca del mismo quiera hacer la Dirección de Obras públicas, anunciándose en sesión pública el haberse recibido.

Las Comisiones que deban dar dictamen sobre proposiciones y proyectos de ley que tengan por objeto obras públicas de cualquier clase o sobre modificación de las leyes que las regulan, habrán de invitar a los Ministros a cuyo departa-

*Artículos del Reglamento de 1871**Artículos reformados en el dictamen de 1918*

Art. 101. Habrá sesión ordinaria todos los días no festivos.

Art. 102. A propuesta del Presidente, el Senado determinará la hora en que deberán empezar las sesiones, las cuales durarán seis hasta la constitución definitiva del Senado y cuatro en lo sucesivo, pudiendo en uno y otro caso prorrogarse indefinidamente por acuerdo del mismo,

mento corresponda la obra, antes de dar dictamen, para que, si lo tienen por conveniente por la importancia de la obra que se proyecte o por cualquier otro motivo, se sirvan concurrir a informarla respecto de la conveniencia o inconveniencia, desde el punto de vista de los intereses públicos, del proyecto o proposición de ley de que se trate, haciendo constar aquéllas en el preámbulo de su dictamen haber hecho esta invitación, lo que los Sres. Ministros hayan manifestado, si hubieran considerado conveniente concurrir, y lo que además resulte del expediente remitido por el Ministerio respectivo.

Art. 101. Habrá sesión ordinaria por lo menos, los martes, miércoles, jueves y viernes, no festivos, de cada semana.

A propuesta del Presidente, el Senado determinará la hora en que deberán empezar las sesiones, las cuales durarán seis hasta la constitución definitiva del Senado, y cuatro en lo sucesivo, pudiendo en uno y otro caso prorrogarse indefinidamente por acuerdo del mismo, a propuesta del Presidente o a petición del Gobierno o de un Senador.

Art. 102. Con el mismo acuerdo, y cuando la urgencia lo requiera, habrá sesiones extraordinarias, que serán antes o después de la ordinaria.

*Artículos del Reglamento de 1871**Artículos reformados en el dictamen de 1918*

a propuesta del Presidente o a petición del Gobierno o de un Senador.

Art. 103. Las sesiones ordinarias, en que se discutan dictámenes sobre presupuestos generales del estado durarán seis horas, destinándose en cada una, por lo menos, cuatro horas a este asunto, y a cualquier otro de los incluidos en la orden del día que revista carácter de urgencia a juicio del Presidente.

Las demás sesiones ordinarias, después de constituido definitivamente el Senado, durarán cuatro horas.

En todos estos casos podrán ser prerrogadas las sesiones por acuerdo del Senado, a propuesta del Presidente o a petición de un Senador.

Cuando la prórroga haya de durar menos de dos horas en las sesiones de cuatro, el Senado resolverá sin debate la propuesta.

Decidirá también sin debate cuando comenzada y continuada durante algunas sesiones la discusión de las leyes anuales de Presupuesto y de fuerzas militares permanentes de mar y tierra, sea indispensable la prórroga indefinida para que queden aprobadas dentro del plazo constitucional.

La propuesta de prórroga habrá de hacerse siempre dentro de las horas reglamentarias de la sesión.

Art. 109. Para abrir la sesión y continuarla deberán estar presentes 30 Sena-

Art. 109. El primer asunto del orden del día será la aprobación del Acta de

Artículos del Reglamento de 1871

dores cuando menos, y 40 bastarán para toda resolución que no sea la votación definitiva de proyectos de ley, en cuyo caso será necesaria, conforme al art. 43 de la Constitución, la presencia de la mitad más uno de los Senadores que tengan aprobadas sus actas y hayan sido admitidos en el Senado.

Art. 110. En cada sesión, después de leída el Acta de la anterior, y antes de pasar a discutir los asuntos señalados en la orden del día, se dará cuenta de las comunicaciones que se hubieran recibido y de las proposiciones de ley cuya lectura haya sido autorizada por las Secciones.

Art. 115. Las proposiciones de ley que hicieren los Senadores deberán formularse como los proyectos del Gobierno, y firmadas por su autor o autores, se entregarán a la Mesa para que las pase a las Secciones en los términos dispuestos en el artículo 74.

Artículos reformados en el dictamen de 1918

la última sesión; para ello y continuar la sesión deberán estar presentes 30 Senadores, y 40 bastarán para toda resolución que no sea la votación definitiva de proyecto de ley.

Cuando en proyecto de ley se pidiere votación nominal definitiva, será necesaria, conforme al art. 43 de la Constitución, la presencia de la mitad más uno de los Senadores que hayan prestado juramento o prometido.

Art. 110. En Cada sesión, y antes de pasar a discutir los asuntos señalados en la orden del día, se dará cuenta de las comunicaciones que se hubieren recibido y de las proposiciones de ley cuya lectura haya sido autorizada por las Secciones.

Art. 115. Las proposiciones de ley que hicieren los Senadores deberán formularse como los proyectos del Gobierno, y firmadas por su autor o autores, se entregarán a la Mesa para que las pase a las Secciones en los términos dispuestos en el art. 74.

Cuando alguna proposición de ley envuelva 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 será comunicada por la Mesa a la Presidencia del Consejo de Ministros, para que ésta manifieste su conformidad o disconformidad. Comu-

*Artículos del Reglamento de 1871**Artículos reformados en el dictamen de 1918*

Art. 126. Leído el dictamen de una Comisión sobre cualquier materia, el Presidente señalará día para su discusión.

Esta no podrá verificarse sino a los tres días lo menos, después de estar impreso y repartido.

A propuesta del Presidente, podrá, no obstante, acordar el Senado que es urgente la discusión de un dictamen y señalar cuando deba verificarse.

Art. 129. No podrá cerrarse ninguna discusión general ni particular sin que hayan hablado tres Senadores en contra, si los hay que tengan pedida la palabra, y otros tantos en pro, salvo lo dispuesto en este Reglamento para casos especiales.

Art. 130. Si puesto un dictamen a

nicado al Presidente del Senado el acuerdo del Gobierno, será leído juntamente con la proposición para la toma en consideración por el Senado.

Art. 126. Leído el dictamen de una Comisión sobre cualquier materia, el Presidente señalará día para su discusión.

Esta no podrá verificarse sino a los dos días lo menos, después de estar impreso y repartido.

A propuesta del Presidente, podrá, no obstante, acordar el Senado que es urgente la discusión de un dictamen y señalar cuándo deba verificarse.

Los dictámenes de Comisión que contengan alguna propuesta de aumento de las comprendidas en el párrafo 2.º del art. 115, serán inmediatamente comunicados al Gobierno por la Mesa antes de dar cuenta a la Cámara. De la contestación del Gobierno conocerá la Comisión dictaminadora, dando cuenta a la Cámara en el preámbulo del dictamen.

Art. 129. No podrá cerrarse ninguna discusión general ni particular sin que hayan hablado tres senadores en contra, si los hay que tengan pedida la palabra, y otros tantos en pro, salvo lo dispuesto en este Reglamento para casos especiales.

Para conceder más de tres turnos será preciso el acuerdo del Senado, entendiéndose en tal caso ampliada la discusión para todos los efectos reglamentarios.

Art. 130. Si puesto un dictamen y en

Artículos del Reglamento de 1871

discusión y en cualquier estado de ella no hubiese quien tuviere pedida la palabra en contra, se procederá a la votación.

Art. 131. En el caso de ampliarse por acuerdo del Senado la discusión general o particular, el mismo declarará, a petición de uno o más Senadores, cuándo está el asunto suficientemente discutido.

Presupuestos y Códigos.

Art. 132. Los presupuestos se discutirán por el orden de preferencia que acuerde el Senado a propuesta del Presidente.

El de gastos de cada Ministerio se discutirá primero en su totalidad; después por capítulos, y últimamente por artículos, y aun por párrafos, si así lo acuerda el Senado, a propuesta del Presidente o a petición de un Senador; y de todos modos en cuanto al artículo o párrafo a que se hubieren presentado enmiendas o adiciones. La votación será siempre por artículos o párrafos.

El presupuesto de ingresos se discutirá y votará en la misma forma que el de gastos en cuanto lo permita su diferente índole.

Artículos reformados en el dictamen de 1918

cualquier estado de ella no hubiese quien tuviere pedida la palabra en contra, se procederá a la votación.

En el caso de ampliarse, por acuerdo del Senado, la discusión general o particular, el mismo declarará, a petición de uno o más Senadores, cuándo está el asunto suficientemente discutido.

Para la aplicación de este artículo el Senado resolverá sin debate sobre pregunta del Presidente.

Presupuestos y Códigos.

Art. 131. Los presupuestos se discutirán por el orden de preferencia que acuerde el Senado a propuesta del Presidente.

El de gastos de cada Ministerio se discutirá primero en su totalidad; después por capítulos, y últimamente por artículos, y aun por párrafos, si así lo acuerda el Senado, a propuesta del Presidente o a petición de su Senador; y de todos modos en cuanto al artículo o párrafo a que se hubieren presentado enmiendas o adiciones. La votación será siempre por artículos o párrafos.

El presupuesto de ingresos se discutirá y votará en la misma forma que el de gastos en cuanto lo permita su diferente índole.

Procedimiento excepcional de discusión sobre dictámenes que implique señalamiento de fecha en que haya de concluir la votación.

Art. 133. Sobre dictámenes en los que, por su importancia, extensión o urgencia, aprecie el Senado la necesidad de señalar día en que haya de recaer la votación definitiva, se seguirá el siguiente trámite excepcional de discusión:

A instancia, cuando menos, de 30 Senadores presentes en el acto, o bien a la del gobierno, el Presidente podrá proponer a la votación del Senado, sin admitir enmiendas ni consentir discusión de tal propuesta, el señalamiento del día en que haya de concluir la votación de un dictamen. La discusión de éste, sea su estado cual sea, quedará cerrada lo más tarde, en la sesión precedente a la del día señalado, y en esta última se terminarán las votaciones que el dictamen ocasione, entendiéndose para este efecto prorrogada indefinidamente.

Desde que esté acordado el antedicho señalamiento se observarán en la deliberación acerca del dictamen a que él se refiera las reglas siguientes:

- 1.^a Hasta la votación definitiva, ningún otro asunto será tratado durante las horas dedicadas a la orden del día en cada sesión, a reserva de aumentarlas con prórrogas o sesiones extraordinarias.
- 2.^a A propósito de cada artículo o cada parte del dictamen en que haya de recaer la votación, no se podrán discutir ni votar más de dos enmiendas; las que, como más divergentes, señale el Presidente.
- 3.^a Acerca de cada artículo o cada parte del dictamen que sea asunto de votación,

*Artículos del Reglamento de 1871**Artículos reformados en el dictamen de 1918*

Art. 142. Las enmiendas y adiciones que se hicieron al dictamen de una Comisión se presentarán 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 contraigan, sin cuyo requisito no podrá darse «primera» lectura de las mismas, ni pasarán a la Comisión. Presentadas con la anticipación expresada, se imprimirán y repartirán a los Senadores.

Art. 144. Si no las admite la Comisión, se concederá la palabra para su apoyo al autor o a uno de sus autores, empezán-

ningún Senador usará por segunda vez de la palabra si no es durante quince minutos y para estrictas rectificaciones de hecho o de concepto.

4.^a No se concederá la palabra para responder a alusiones personales, excepto el caso de juzgar el presidente necesaria la respuesta, pudiendo entonces disponer el que haga uso de la palabra de diez minutos como máximo.

5.^a A fin de distribuir equitativamente el término señalado, el Presidente podrá reducir el número de los turnos ordinarios.

6.^a No se accederá a las lecturas que autoriza el art. 166.

Art. 142. Las enmiendas y adiciones que se hicieron al dictamen de una Comisión se presentarán 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 contraigan, sin cuyo requisito no podrá darse «primera» lectura de las mismas, ni pasarán a la Comisión. Presentadas con la anticipación expresada, se imprimirán y repartirán a los Senadores.

No podrá ser leída ni tomada en consideración ninguna enmienda o adición a proyectos de ley, sean estos relativos a presupuestos o a petición de créditos extraordinarios o suplementarios, sean de

Art. 144. Si no las admite la Comisión, se concederá la palabra para su apoyo al autor o a uno de sus autores, empezán-

Artículos del Reglamento de 1871

dose por la que, a juicio de la Mesa, oyendo a la Comisión, se separe más del artículo o proyecto a que se refieran. Contestará un individuo de la Comisión y en seguida se preguntará al Senado si la toma o no en consideración.

Art. 146. De lo dispuesto en el art. 142, se exceptúan las enmiendas y adiciones que se presenten en una sesión por consecuencia de otras aprobadas en la misma, y que de algún modo tengan relación o puedan afectar a otros artículos no discutidos ni aprobados. De estas enmiendas o adiciones se dará primera lectura en el acto de presentarlas, pasando a la Comisión, y se podrán discutir cuando se llegue al artículo sobre el que recaigan, después de su segunda lectura y de manifestar la Comisión si las acepta o no, sin que se impriman ni repartan, y en la misma sesión. Si la discusión no pudiere verificarse hasta otro día, se imprimirán y repartirán.

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

Art. 153. Concluida la discusión y votación de un proyecto de ley o de cualquiera otra clase, la Secretaría lo redactará, de conformidad con lo acordado por el Senado, lo revisará la Comisión de Corrección de estilo y se someterá a la aprobación definitiva, debiendo permane-

Artículos reformados en el dictamen de 1918

dose por la que, a juicio de la Mesa, oyendo a la Comisión, se separe más del artículo o proyecto a que se refieran. Contestará un individuo de la Comisión, y en seguida, sin más debate, recaerá el acuerdo del Senado acerca de si la toma o no en consideración.

Art. 146. De lo dispuesto en el párrafo primero del art. 142, se exceptúan las enmiendas y adiciones que se presenten en una sesión por consecuencia de otras aprobadas en la misma, y que de algún modo tengan relación o puedan afectar a otros artículos no discutidos ni aprobados. De estas enmiendas o adiciones se dará primera lectura en el acto de presentarlas, pasando a la Comisión, y se podrán discutir cuando se llegue al artículo sobre que recaigan después de su segunda lectura y de manifestar la Comisión si las acepta o no, sin que se impriman ni repartan, y en la misma sesión. Si la discusión no pudiere verificarse hasta otro día, se imprimirán y repartirán.

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

Art. 153. Concluida la discusión y votación de un proyecto de ley o de cualquiera otra clase, la Secretaría lo redactará, de conformidad con lo acordado por el Senado, lo revisará la Comisión de Corrección de estilo y se someterá a la aprobación definitiva, debiendo permane-

Artículos del Reglamento de 1871

necer sobre la mesa veinticuatro horas después de anunciada, para que puedan los Senadores ver si está conforme con lo resuelto, salvo los casos en que el Senado declare urgente el proyecto, en los que deberá votarse en el acto, a no ser de mucha extensión.

Art. 159. En ambos casos el Senado podrá también rectificar equivocadamente puramente de hecho o de concepto, pero sin entrar en la cuestión principal.

Art. 166. Cualquier Senador podrá pedir durante la discusión, o antes de votar, la lectura de las leyes, órdenes y documentos que sean conducentes a la ilustración del asunto que se trate.

Art. 168. Las discusiones de reforma constitucional, de los presupuestos y de cualquier otro proyecto de ley, no podrán interrumpirse para hacer preguntas que no sean de ley, sin un acuerdo del Senado, a propuesta del Presidente o a petición de un Senador, excepto los lunes, días especialmente destinados a estos asuntos y a peticiones sin perjuicio de continuar después los ordinarios.

Esto no obsta para que en cualquier día, y antes o después de la orden del mismo, puedan los Senadores dirigir a los Ministros las preguntas que tengan por conveniente, si la Mesa los autorizase para ello o si lo acordase el Senado, cuando el

Artículos reformados en el dictamen de 1918

cer sobre la mesa veinticuatro horas después de anunciada, para que puedan los Senadores ver si está conforme con lo resuelto, salvo los casos en que el Senado declare urgente el proyecto, en los que deberá votarse en el acto.

Art. 159. En ambos casos el Senado podrá también rectificar por una sola vez equivocaciones exclusivamente de hecho o de concepto, pero sin entrar en la cuestión principal ni emplear más de veinte minutos.

Art. 166. Cualquier Senador podrá pedir durante la discusión la lectura de las leyes, órdenes y documentos que a juicio del Presidente, previamente advertido, contribuyan al esclarecimiento del asunto de que se trate.

Art. 168. Las discusiones de reforma constitucional, de los presupuestos y de cualquier otro proyecto de ley, no podrán interrumpirse para hacer preguntas o tratar de interpelaciones y de proposiciones que no sean de ley, sin un acuerdo del Senado, a propuesta del Presidente o a petición de un Senador, excepto el día semanal que por acuerdo también del Senado se destine en cada legislatura a estos asuntos y a peticiones, sin perjuicio de continuar después los ordinarios.

Esto no obsta para que en cualquier día, y antes o después de la orden del mismo, puedan los Senadores dirigir a los Ministros las preguntas que tengan por conve-

Artículos del Reglamento de 1871

Senador interesado proponga que se le consulte.

Podrán también, sin dicha autorización y acuerdo, anunciar de palabra o por escrito interpelaciones a los Ministros en los términos establecidos en los artículos 181 y 182.

Art. 169. El que en los discursos pronunciados o documentos que se leyeren fuera aludido en su persona, nombrándole, o en sus hechos propios o personales, podrá usar de la palabra sin entrar en el fondo de la cuestión, y si no se hallare presente, en la enmienda. Para hacerlo en lo sucesivo es necesario el acuerdo del Senado.

En estos casos no se permitirá más que el discurso del que se defienda y del que hubiere hecho la alusión, si quiere contestar, después de lo cual se pasará a otro asunto.

Art. 188. El mismo resolverá, cuando llegue el caso, si el mensaje que se haya de dirigir a S. M. se habrá de discutir y votar de una vez o por parte.

Aun cuando los mensajes se discutan de una vez, cualquier Senador podrá presentar las enmiendas y adiciones que le parezcan, y el Senado determinará las que deben ser admitidas, las cuales se discutirán con prioridad al mensaje.

Art. 189. Las Comisiones de etiqueta

Artículos reformados en el dictamen de 1918

niente, si la Mesa los autorizase para ello o si lo acordase el Senado, cuando el Senador interesado proponga que se le consulte.

Podrán también, sin dicha autorización y acuerdo anunciar de palabra o por escrito interpelaciones a los Ministros en los términos establecidos en los artículos 181 y 182.

Art. 169. El que en los discursos pronunciados o documentos que se leyeren fuese aludido en su persona, nombrándole, o en sus hechos propios o personales, podrá usar de la palabra sin entrar en el fondo de la cuestión, y si no se hallare presente, en la sesión inmediata. Para hacerlo en lo sucesivo es necesario el acuerdo del Senado.

En estos casos no se permitirá más que el discurso durante quince minutos, del que se defienda, y, por un tiempo igual, el del que hubiere hecho la alusión, si quiere contestar.

Art. 188. El mismo resolverá, cuando llegue el caso, si el mensaje que se haya de dirigir a S. M. se habrá de discutir y votar de una vez o por parte.

Aun cuando los mensajes se voten de una sola vez, cualquier Senador podrá presentar enmiendas y adiciones; pero tan sólo será apoyada la toma en consideración de las dos que como más divergentes del proyecto, designe el Presidente.

Art. 189. Las Comisiones de etiqueta

*Artículos del Reglamento de 1871**Artículos reformados en el dictamen de 1918*

y de mensaje serán presididas por el Presidente del Senado o por uno de los Vicepresidentes que él designe.

y de mensaje serán presididas por el Presidente o por uno de los Vicepresidentes que él designare.

Cuando no se hallen disueltas las Cortes y por cualquier motivo haya recepción pública en el Real Palacio, que sea de habitual asistencia para los Cuerpos Colegisladores si éstos estuviesen reunidos, el Presidente del Senado nombrará la correspondiente Comisión de Senadores encargada de cumplir los deberes propios de la ocasión que se haya dado lugar a su nombramiento y que, en el día señalado, se trasladará al Real Alcázar con la solemnidad de costumbre.

Art. 201. El Senado votará de los cuatro modos siguientes:

- 1.º Levantándose los que aprueben y quedando sentados los que reprueben.
- 2.º Por votación nominal.
- 3.º Por papeletas.
- 4.º Por bolas.

Art. 203. Si el secretario tuviese duda o algún Senador lo reclamase, aún después de publicada la votación, el Presidente nombrará un Senador de los que estén de pie, y otro de los que permanezcan sentados para que cuenten los que a prueban y otros dos en la propia forma para que lo verifiquen de los que reprueban, publicando en seguida el resultado.

Art. 204. Ningún Senador podrá entrar en el salón mientras se recuenten los votos.

Art. 201. El Senado votará de los cuatro modos siguientes:

- 1.º Permaneciendo sentados los que aprueben y levantándose los que desaprueben.
- 2.º Por votación nominal.
- 3.º Por papeletas.
- 4.º Por bolas.

Art. 203. Si el Secretario tuviese duda o algún Senador lo reclamase, aún después de publicada la votación, el Presidente nombrará un Senador de los que estén de pie, y otro de los que permanezcan sentados, para que cuenten los que aprueban, y otros dos en la propia forma para que lo verifiquen de los que desaprueban, publicando en seguida el resultado.

Art. 204. Ningún Senador podrá salir del salón mientras se recuenten los votos.

*Artículos del Reglamento de 1871**Artículos reformados en el dictamen de 1918*

Art. 205. Toda votación ordinaria se repetirá nominalmente siempre que la diferencia entre los que aprueban y reprueban no pase de uno, y además lo pidan siete Senadores, o cuando los que cuenten los votos no estén conformes después de haberlos contado dos veces.

Art. 207. La votación nominal se verificará diciendo los Senadores sus nombres por el orden en que estuvieren sentados, y añadiendo «sí» o «no», según sea el voto de aprobación o desaprobación.

Art. 208. Toda elección de personas se hará por papeletas.

Estas votaciones se verificarán por el mismo orden que las nominales, permaneciendo cada Senador en su puesto, y pasando dos porteros por ambos lados del salón con sus urnas a recoger las papeletas, que, concluida la operación, serán depositadas en la mesa para proceder al escrutinio conforme a lo dispuesto en los artículos 210 y 211.

Los Secretarios llevarán la lista de votantes.

Art. 209. La elección de personas se hará siempre de una en una y por mayoría absoluta, menos en los casos de excepción marcados en este Reglamento,

Art. 205. Toda votación ordinaria se repetirá nominalmente siempre que la diferencia entre los que aprueban y desaprueban no pase de uno, y además lo pidan siete Senadores, o cuando los que cuenten los votos no estén conformes después de haberlos contado dos veces.

Art. 207. La votación nominal se verificará diciendo los Senadores sus nombres por el orden en que estuvieren sentados, y añadiendo «sí» o «no», según sea el voto de aprobación o desaprobación.

Los presentes, pero abstenidos, se tendrán en cuenta para computar el número de los que concurran al acto.

Art. 208. Toda elección de personas se hará por papeletas.

Estas votaciones se verificarán por el mismo orden que las nominales, permaneciendo cada Senador en su puesto, y pasando dos porteros con la urna a recoger las papeletas. Los Senadores dirán su nombre en alta voz al tiempo de votar, y los Secretarios llevarán las listas de votantes.

Concluida la votación, la urna será depositada en la mesa para proceder al escrutinio conforme a lo dispuesto en los artículos 210 y 211.

Art. 209. La elección de personas se hará de una en una y por mayoría absoluta, menos en los casos de excepción marcados en este Reglamento, guardán-

*Artículos del Reglamento de 1871**Artículos reformados en el dictamen de 1918*

guardándose la precedencia de aquéllas en los casos en que hubiere lugar según el orden del nombramiento.

Art. 211. Son nulas las papeletas que contengan nombres ininteligibles; pero servirán para hacer el cómputo del número de los Senadores votantes y para fijar la mayoría de la votación.

Art. 212. El escrutinio por bolas servirá para cualquier votación en que se califiquen los actos o la conducta de una persona o personas, o cuando el Senado lo acuerde por mayoría de dos terceras partes.

Art. 214. La votación definitiva de las leyes es la única que, con arreglo al art. 43 de la Constitución, requiere la presencia de la mitad más uno del número total de Senadores que tengan aprobadas sus actas y haya sido admitidos por el Senado.

Art. 218. También tiene derecho cualquier Senador para hacer que se cuenten los presentes a la votación, a fin de

dose la precedencia de aquéllas en los casos en que hubiera lugar, según el orden del nombramiento.

Art. 211. Son nulas las papeletas que contengan nombres ininteligibles; pero servirán para hacer el cómputo de los Senadores votantes y para fijar el número reglamentario requerido para la votación.

Art. 212. El escrutinio por bolas servirá para cualquiera votación en que se califiquen los actos o la conducta de una persona o personas, o cuando el Senado lo acuerde por mayoría de dos terceras partes de los Senadores presentes.

Art. 214. La votación definitiva de las leyes es la única que, con arreglo al art. 43 de la Constitución, requiere la presencia de la mitad más uno del número total de Senadores que hayan prestado juramento o prometido.

Los dictámenes de Comisiones mixtas en los casos de plena y literal conformidad con lo votado ya definitivamente como ley en esta Cámara no necesitan de la solemnidad de una segunda votación definitiva con los requisitos de número que marca el artículo 43 de la Constitución, bastando en estos casos para quedar aprobados en el Senado como leyes los ordinarios requisitos de Reglamento en la toma de acuerdos.

Art. 218. También tiene derecho cualquier Senador para hacer que, al comenzar la votación, se cuenten los presentes,

*Artículos del Reglamento de 1871**Artículos reformados en el dictamen de 1918*

comprobar si son o no en número suficiente.

Art. 228. La misma Comisión con los Secretarios del Senado hará las propuestas de los empleados de la Secretaría, Archivo y Redacción de Diario, y no podrá aumentarlos, disminuirlos ni destituirlos sin la aprobación del Senado. Ella sola, sin embargo, nombrará los otros dependientes, dando cuenta al Senado, y concederá en caso preciso, licencias temporales a los mismos y a los demás empleados.

a fin de comprobar si constituyen o no, número suficiente.

Art. 228. La misma Comisión con los Secretarios del Senado, hará a éste las propuestas de los empleados de la Secretaría y Redacción del Diario que estime necesarios para el servicio de la Cámara, y de las plantillas y retribuciones de los mismos, y no podrá aumentarlos, disminuirlos, postergarlos ni destituirlos sin la aprobación del Senado.

Las escalas de la Secretaría y de la Redacción del Diario serán independientes y cerradas, y los ascensos en todas las categorías de las mismas se verificarán por rigurosa antigüedad dentro de cada una de aquéllas.

El ingreso en las escalas de la Secretaría y de la Redacción del Diario se verificará siempre por la última categoría y mediante oposición, cuya forma y ejercicios determinarán los respectivos Reglamentos a que se refiere el art. 230, sin que en ningún caso puedan aprobarse más aspirantes que el número que corresponda al de vacantes anunciadas en la convocatoria.

La Comisión de Gobierno interior sola nombra los otros dependientes, dando cuenta al Senado, y concederá, en caso preciso, licencias temporales a los mismos y a los demás empleados. Las excedencias que éstos soliciten podrán concederlas interinamente, hasta que el Senado resuelva.

*Artículos del Reglamento de 1871**Artículos reformados en el dictamen de 1918*

Art. 230. La expresada Comisión formará los Reglamentos particulares de las dependencias del Senado.

Art. 230. La expresada Comisión formará los Reglamentos particulares de régimen interior de las dependencias del Senado, sometiéndolos a la aprobación de éste, la cual será también requisito previo e indispensable para dar validez a cualquier modificación de dichos Reglamentos.

Junto a otras cuestiones menores, tres fueron los puntos principales, que este Reglamento trataba de abordar:

- 1.º Las Comisiones Permanentes.
- 2.º Evitar el obstruccionismo.
- 3.º El informe previo del Gobierno en las proposiciones sobre aumento de gastos.

Las Comisiones Permanentes eran una conquista tardía del parlamentarismo español. Así como en el Congreso de los Diputados hubo unanimidad en admitirlas, en el Senado varios de sus miembros, como Amós Salvador no entendía su utilidad. La Comisión, que las había propuesto, basada su necesidad en la especialización y en la continuidad. Estribaba la especialización en que los Senadores se pudiesen inscribir en unas listas de acuerdo con su aptitud o su preferencia de las que se extraerían los integrantes de las Comisiones Permanentes, que suponían la continuidad por elegirse para la legislatura.

Para repudiar las Comisiones Permanentes, el Marqués de Mochales arguyó que las Comisiones Permanentes eran una copia, si no vil, al menos, incompleta de las que con tal carácter funcionan en los Parlamentos extranjeros, principalmente en el francés. Se había dicho, además, en razón a las Comisiones permanentes que casi todo lo permanente era antidemocrático y todo lo democrático movedizo, vaporoso, inconsistente, proteico y voluble, en tanto que del régimen parlamentario se predicó como de transacción, de armonía, el «modus vivendi» trazado entre el Poder real y el Poder del pueblo.

Por la Comisión, el Senador Sánchez Toca en un discurso total defendió la reforma del Reglamento, considerada estrictamente indispensable para robustecer la autoridad y eficacia de la actuación del Parlamento, proporcionándole el acrecentamiento de la actividad social y política del Estado y del Poder público en la era contemporánea que transcurría y para mantener vivificadas las más gloriosas tradiciones del Parlamento como garantía y fundamento de las libertades públicas. Diría Sánchez Toca que era una necesidad sentida en todos los parlamentos europeos y hasta en el Congresionismo americano.

Sánchez Toca abordó el tema de la reforma, con una gran amplitud, comprensiva de puntos de vista de la Ciencia Política, el Derecho Constitucional y el Parlamento, y aunque la cita sea larga se trae a colación por su interés en los siguientes términos:

«Las realidades contemporáneas de la vida social y política habían desvanecido el simplicismo del primitivo constitucionalismo abstracto e individualista. Resultaban ya insustentables las ideologías del Estado, concebido como un más necesario, meramente supletorio de la soberanía de los derechos individuales, y reduciendo las funciones de gobierno a los oficios de guardián del orden público.

Sintióse general sensación en todos los Parlamentos de la responsabilidad que pesaba sobre las Cámaras por cada sesión que se esterilizaba en debates baldíos. Los Parlamentos se veían envueltos entre conflictos de obstrucción que, como táctica o estrategia de debates, consistía en obstruir las salidas de todo programa de Gobierno. El régimen parlamentario mismo iba perdiendo su eficacia, su prestigio y hasta su razón de ser por el abuso de la palabra.

La mejor recapitulación de las motivaciones que determinaron la urgencia de estas reformas reglamentarias, se encuentra registrada en los anales de los grandes Parlamentos, singularmente en el Reichstag del Imperio alemán y en la Cámara de los Comunes. Basta referirse a ellos, y de un modo especial a los memorables discursos de Gladstone, a partir de 1879...

A la par de esto, por descomposición de los grandes partidos y el fraccionamiento de las Cámaras en agrupaciones que generalmente sólo resultaban concentrables sobre una negación, al intentar formar un compuesto de mayoría, el régimen parlamentario mismo padecía radical transformación, encontrándose frecuentemente ante conflictos en los cuales insigni-

ficantes minorías se bastaban a obstruir toda labor útil sobre necesidades de gobierno que no admitían aplazamiento.

Y huelga indicar que lo que principalmente caracteriza, hasta ahora, a las Cortes actuales es que, en los grandes recuentos parlamentarios, ningún partido pueda figurar gobernando como mayoría, pues el de mayor recuento sólo alcanza, a lo sumo, la categoría de la más numerosa de las minorías...

Además de este fenómeno de desintegración en grupos de las tradicionales mayorías parlamentarias, y bien puede decirse que con independencia de esos mismos cómputos y por orden de concausas que las derivadas de la proporcionalidad numérica entre múltiples fracciones, hace muchos años que en España no se hace ley alguna exclusivamente con los votos de una mayoría homogénea.

Los Gobiernos han venido a parar en verdaderamente subordinados a las minorías. Las minorías son las que principalmente mandan ahora en nuestro Parlamento. La arbitrariedad ministerial se desarrolla por otras esferas que la del debate y de la fiscalización parlamentaria. También el parlamentarismo nuestro, aunque por diferentes vías y otras causas que los demás, ha venido a nuevo régimen.

Si este tránsito fuera demarcable dentro de nuestra vía política con alguna fecha culminante, cabe decir que el Gabinete constituido en 21 de marzo, por su propio programa y estructura, determina en nuestro parlamentarismo el tránsito del antiguo al nuevo régimen.

Las Constituciones otorgadas o las impuestas desde el año 8 del siglo anterior hasta la Constitución del año 1837, forman el período calificable como el de nuestro primitivismo constitucional.

Y a su vez, el período que ahora podríamos llamar el antiguo régimen de nuestro parlamentarismo, abarca el ciclo en que desde entonces hasta el 21 de marzo último fue desarrollándose sobre el tipo pseudo clásico que entre los parlamentarios suele apellidarse de la Monarquía de julio.

Mas a pesar de todas las vicisitudes de nuestro parlamentarismo, lo mismo en su período primitivo, que vulgarmente apellidamos el de los doceañistas, como durante todo el período, ya a esta fecha clasificables por nosotros como antiguo régimen ha venido rigiendo fundamentalmente el mismo Reglamento. Esto es, el que la Junta de la Regencia extrajo del adoptado por la Constitución francesa en 1791, y que las Cortes del año 10 adoptaron para elaborar la Constitución de 1812.

Lo más trascendental de ese Reglamento, en cuanto a las restricciones de

la tribuna, está regulado por el art. 94 del Reglamento decretado por las Cortes de 4 de septiembre de 1813, desarrollando a su vez el art. 137 de la Constitución del año de 1812.

Por la propia importancia de este precepto, aquellas Cortes lo incrustaron en su Constitución, a fin de que su permanencia quedara a salvo de ulteriores modificaciones reglamentarias, pues nuestros doceañistas entendían que uno de los primeros acuerdos de cada nuevas Cortes debía consistir en votar el Reglamento por que se querían regir...

(Por eso) esta reforma del Reglamento presenta dos aspectos cardinales:

- 1.º Volver a la pureza originaria de los preceptos reglamentarios que resulten desvirtuados por prácticas abusivas.
- 2.º Acomodar nuestro Reglamento a la nueva necesidad de los tiempos.

Urge habilitar la deliberación parlamentaria como instrumento eficaz y expedito en la labor de su función fiscalizadora y legislativa...

Para la obra normal de un Gabinete parlamentario se necesita la homogeneidad y la unidad sobre un programa general de gobierno...

(En cuanto a las Comisiones permanentes) cuando hablamos de Comisiones permanentes de Ministerios, queremos señalar éstas que han brotado con motivo de la conflagración internacional en estos cuatro últimos años. Estas han nacido en Francia; precisamente porque el Gobierno democrático de Francia no sentía suficiente estabilidad y suficiente cohesión y continuidad de gobierno, dada la peculiar condición de aquel régimen democrático, se constituyeron allí las Comisiones parlamentarias permanentes por Ministerios. Gracias a este nuevo organismo, en Francia se ha hecho una obra de permanencia y de fijeza política y de continuidad de gobierno que todo el mundo habría tenido por inverosímil en las democracias. Lo que la Convención francesa creyó resolver con el envío de sus comisarios a los ejércitos, se ha hecho ahora con completo éxito mediante la labor tranquila, escudriñadora de la fiscalización de las Comisiones parlamentarias. Y a su vez los ingleses, tan aventajados por la tradicional experiencia política de su régimen parlamentario, cuando vinieron a Francia se han prendado de estas Comisiones parlamentarias ministeriales, adaptándolas con gran éxito a las prácticas del parlamentarismo británico.

No se trata, ciertamente, de hacer nada de eso. No tenemos que copiar esas Comisiones para estados de guerra, pero sí nos son indispensables para multitud de servicios y necesidades constantes hasta de tiempos normales para nuestro régimen parlamentario. Estas Comisiones responden a una

de las reformas más necesarias en el parlamentarismo en punto al reclutamiento, formación y designación del personal político, y singularmente de los Ministros».

La reforma francesa, repetidamente mencionada en el debate, ha sido abordada recientemente por Patrick Loquet, Patrick Loquet arranca para ello de Barthélemy, quien escribe cómo las asambleas revolucionarias «llegaron desde el primer momento al principio de la permanencia de las Comisiones».

«La Constituyente, afirma Barthélemy, contará, hasta treinta y un comités permanentes, cuyo dominio se extendía a todas las materias legislativas, administrativas y gubernamentales» ²¹.

Según Patrick Loquet «en su reglamento de 28 de octubre de 1791, la legislativa reorganiza todos estos comités. Instituye veintiuno, que subsistirán hasta el Decreto de 7 fructidor Año II. En esta fecha la Convención crea seis nuevos comités permanentes. Como reacción, dice Loquet, los regímenes se suceden a lo largo de todo el siglo XIX descartan los comités permanentes y especializados en los que su recuerdo se halla además asociado al de la dictadura convencional y del Terror».

«Así, añade, la Constitución Thermidoriana es clara en este aspecto: el artículo 67 establece que ni el Consejo de los Quinientos ni el Consejo de los Ancianos pueden crear en su seno comité alguno permanente. Solamente les reconoce la facultad de formar comisiones especiales encargadas de examinar un objeto determinado y que se disuelven tan pronto como ha terminado su misión».

Reconoce, sin embargo, Loquet que la Constitución de 1848 retorna a las comisiones permanentes, que pronto desaparecen. Son palabras otra vez de Barthélemy en la obra ya citada: «En esta primavera caliente de 1848 sopla en la atmósfera política una renovación de los vientos del 89. Pero las jornadas de junio de 1848 van a resucitar los recuerdos de la Convención, y por su reglamento de 6 de julio de 1849, la legislatura vuelve a las comisiones especiales y temporales».

²¹ J. BARTHÉLEMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des Commissions*, París 1934.

En resumen, la Cámara de Diputados francesa adoptó el sistema de comisiones permanentes en 1902 y el Senado lo hizo en 1920 y 1921.

Hubo graves críticas al sistema entre las que destacaron la de Poincaré y Léon Blum. Del primero cuenta Barthélemy que dijo: «Lo que más impide el funcionamiento normal de nuestro régimen es la existencia de grandes comisiones». Blum fue todavía más severo: «Yo imputo, por mi parte, a esta desgraciada institución una gran responsabilidad en el desorden actual»²². Pero, la historia francesa constitucional y parlamentaria posterior consagró el hecho definitivamente.

El prologuista de la obra de Loquet, el Profesor Claisse, de la Unidad de Lille, sintetiza la función de las comisiones diciendo que su acción se inserta en la dinámica mayoritaria y constituyen la esencia del trabajo parlamentario: informan al Parlamento, desarrollan su función en el proceso de elaboración de las leyes, a nivel de iniciativa, se les consulta con frecuencia por el Gobierno, en su seno se transigen enmiendas y, por último, controlan la acción gubernamental, control que ha creado en las comisiones prácticas parlamentarias, que se sitúan al margen de los textos constitucionales y legislativos: adopción de resoluciones o participación en la elaboración de texto de aplicación, encontrando de este modo la institución parlamentaria por las vías de las comisiones parlamentarias una concepción extensiva de sus competencias: información, negociación, decisión, control, en una palabra, «las comisiones parlamentarias permanentes son, en definitiva, el lugar donde se elabora la voluntad mayoritaria»²³. Tal fue la realidad francesa en el proceso de las Comisiones permanentes y la nuestra en el Senado.

Pasando al tema de la obstrucción, que también le llamaron veto y guillotina, se plasmó en el artículo 113 del Reglamento del que se derivaba que por comunicación del Gobierno se podían suspender las sesiones de los Cuerpos Colegisladores y en lo que al Senado correspondía, a propuesta de su Presidente, podía acordar la suspensión de las sesiones, a todo lo cual el procedimiento excepcional, de discusión sobre dictá-

22 L. BLUM, *La réforme gouvernementale*, París 1935.

23 P. LOQUET, *Les Commissions parlementaires permanentes de la V.^a République*, París 1982.

menes, que implicasen señalamiento de fecha en que hubiese de concluir la votación, incluso con reducción de los turnos ordinarios por el Presidente (art. 133 del Reglamento), amén de la que vino en llamarse «semana parlamentaria» al establecerse en el artículo 101 que el Senado tendría sesiones solamente los martes, miércoles, jueves y viernes, reformas que dijeron de origen catalán con clara alusión a Cambó, y que el Senador Maestre calificó como «cuestión catalana o catalanista en España, un puro mito, una ilusión somnolienta, un “snobismo”, cosa literaria, que no está en la realidad». Por eso, dijo, el Marqués de Mochales, que veía en el Gobierno a un Ministro de la Corona, cuyo programa de Gobierno era una reforma constitucional y, entre otras, una transformación del Senado, convirtiéndole en electivo en su totalidad y como por el artículo 23 de la Constitución las condiciones para ser elegido o nombrado Senador podrían variarse por ley, había llegado el momento de hacerlo, porque ciertos representantes, tales los de las Sociedades económicas, sin vida efectiva alguna y otros casos de representación paradójica o falsa, no tenían por qué ocupar un escaño.

La tercera y destacada novedad la constituyó el artículo 115 del Reglamento que disponía que «cuando alguna ley envolviera 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, sería comunicada por la Mesa a la Presidencia del Consejo de Ministros para que éste manifestase su conformidad o disconformidad...».

La Comisión razonaba que la autorización del Gobierno trataba de defender el equilibrio del Presupuesto, la no descomposición de los servicios ya organizados por beneficios sin merecimientos, concesiones gratuitas, en una palabra, gracias injustas, que entrañaban las gratificaciones, las pensiones, etc., que en esos aumentos se solicitaban.

Los opositores a la reforma no querían entender la generalidad de la norma ²⁴. Extraño fue que no se pronunciara la fórmula que expresa el procedimiento conservado por el Reglamento inglés: «La Corona pide

24 Vid. Luis IZAGA, *Elementos de Derecho Político*, Barcelona 1952.

los subsidios, los Comunes los conceden y los Lores los consienten»²⁵. Para la oposición el Gobierno tenía allí ponencias, no traía proyectos finalizados; traía ponencias para que la soberanía del país las aprobase o no. De manera que cualquier dejación de iniciativa de un representante del país es una dejación de la soberanía nacional²⁶.

D) EL REGLAMENTO DE 1982

Aprobado el Reglamento definitivo del Senado actual se pasa por alto el que fue provisional y del vigente se ha considerado más efectivo establecer los lugares paralelos dentro de lo posible con los Reglamentos anteriores que rigieron la vida del Senado, que el de sus antecedentes y circunstancias cancomitantes a su redacción por mor de su contemporaneidad.

25 Sir COURTENAY P. ILBERT, Barcelona 1930.

26 *Ibid.*, op. cit.