



— LV —

# LA REFORMA DEL SENADO ESPAÑOL

POR EL EXCMO. SEÑOR

D. JOSÉ ANTONIO UBIERNA Y EUSA

Revisor de la Corporacion  
y Senador del Reino

1922

EDITORIAL REUS (S.A.) MADRID





# LA REFORMA DEL SENADO ESPAÑOL



LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA



PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA  
DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

LV

# LA REFORMA DEL SENADO ESPAÑOL

CONFERENCIA

POR EL EXCMO. SEÑOR

D. JOSÉ ANTONIO UBIERNA Y EUSA

Revisor de la Corporación y Senador del Reino

---

Sesión del día 4 de Marzo de 1922

---

MADRID

EDITORIAL REUS (S. A.)

Impresor de las Reales Academias de la Historia  
y de Jurisprudencia y Legislación

CAÑIZARES, 3 DUP.º

1922



---

**ARTÍCULO 66 DE LAS CONSTITUCIONES:**

**Los trabajos que publique la Academia quedarán de su propiedad. Ningún trabajo realizado en la Academia podrá ser publicado sin autorización de la misma**

---

**En las obras que la Academia autorice o publique, cada autor será responsable de sus asertos y opiniones**

---

Talleres tipográficos de la EDITORIAL REUS (S. A.)  
Ronda de Atocha, núm. 15 duplicado.—MADRID (898)



## SEÑORAS Y SEÑORES:

Sería desconocer la realidad, olvidar que en estos momentos existen planteados en España problemas de índole social, política y económica, cuya indudable trascendencia requieren un estudio intenso, a fin de hallar urgentemente para ellos soluciones adecuadas; mas al margen de los aludidos asuntos surgen otros en la vida nacional, que aun cuando no revistan tan profundo interés, merecen también especial examen por la importancia que implican.

Entre éstos puede incluirse el que afecta a la organización de la Cámara Alta.

Para que una nación logre su fomento y prosperidad, se requiere que exista dentro de un régimen sabiamente ponderado, un poder legislativo de tal forma constituido que permita implantar cuantas reformas reclame la conveniencia del país, sin necesidad de que ellas nazcan en un período revolucionario, es decir, que en la vida parlamentaria, y aceptando el sistema bicameral, figure al lado de la Cámara popular, genuina representación de la opinión



pública, otro Cuerpo legislador, integrado por elementos honorables y capacitados de la sociedad y constituido por la representación de aquellos intereses que verdaderamente impulsan la vida de la nación, para que al actuar prevalezca en la dirección de los asuntos públicos una firme garantía de autoridad y experiencia que mantenga la estabilidad de las instituciones fundamentales del país, mas aceptando a la vez cuantas modificaciones aconseje la razón y respondan al cumplimiento de la ley de la perfección y del progreso, a la que están sometidos los pueblos igual que los individuos.

Tal debe ser la misión de la Cámara Alta.

Con su elevada autoridad, su sentido político más mesurado será el intermediario y conciliador necesario entre la Asamblea popular y el Poder público, y puede impedir, con una actuación adecuada y un criterio amplio, la funesta situación que se deriva tanto de una revolución como de un golpe de Estado.

¿Sobre qué bases debe organizarse la Cámara Alta?

En política no hay nada absoluto. Las lecciones de la Historia, las enseñanzas que proporciona el estudio de las legislaciones extranjeras, la discreta apreciación del temperamento político de un pueblo y de las condiciones de existencia que le son precisas, constituyen elementos diversos que deben ser recogidos



para adaptar a la Asamblea aquella organización que conduzca a una vigorosa vitalidad en su existencia, a una completa independencia en su funcionamiento y a una benéfica labor en el campo legal.

Además, con Majorana, tendremos que admitir que en pocas materias se puede observar tanta discrepancia de juicio en las Constituciones y en los escritores políticos como en la relativa a la constitución del Senado (1).

Tales observaciones demuestran la dificultad que surge al pretender señalar cómo debe hallarse constituida la Cámara Alta, y como ejemplo de que en todo momento esa dificultad ha aparecido al organizar dicho Cuerpo legislador puede citarse, refiriéndonos a la vecina República, que cuando Napoleón I, después de su regreso de la Isla de Elba confió a Benjamín Constant, el encargo de preparar un proyecto de Constitución, presidió un completo e inmediato acuerdo entre ambos en la forma de elección de la Cámara de los Diputados; mas la constitución de la Cámara Alta motivó las más graves meditaciones, originó las mayores discrepancias, y por ella nació un amplio debate parlamentario, en el que intervinieron las autoridades más eminentes de la política francesa.

(1) Del *Parlamentarismo*, por Majorana. Roma, 1885, pág. 198.



Comprendemos la dificultad que surge al estudiar este punto, acentuada en este caso ante el reconocimiento de nuestra falta de preparación para analizar tan compleja cuestión, pero esto no obstante, la importancia que el tema tiene y la conveniencia de que se estudie la reforma del Senado español, nos obligan a desprender del telar un modesto trabajo, tejido con el alto propósito de contribuir a la solución del problema, y que sometemos a vuestra deliberación con el respeto que impone esta tribuna, y no añadimos que con el temor que produce la gravedad de la materia que vamos a tratar porque ese sentimiento se borra ante la confianza que nos inspira dirigirnos a vosotros, señores Académicos, que nos habéis prodigado en todo momento la más intensa benevolencia.

Los debates en nuestra Cámara Alta, salvo rara excepción (nos consideramos incluidos en ella) son admirables. Anunciado el comienzo de cada sesión por la histórica campana, que como homenaje a la tradición resuena solemne en el Palacio de Doña María de Aragón, celebranse las deliberaciones, imperando en ellas una competencia tan profunda, manteniéndose tan viva la ley de la cortesía en la discusión y obedeciendo de tal forma a impulso del patriotismo, que en todo momento su labor legislativa ha hecho merecer una alta estimación. A pesar de este juicio creemos que la reforma en su composición, en su funcionamiento y en su



competencia se impone, aun cuando el respeto que imprime siempre la historia, el reconocimiento de la elevada actuación del Senado español y el recuerdo de su gloriosa labor parlamentaria, aconsejan que al estudiar tales modificaciones preceda un meditado y cuidadoso examen, a fin de no incurrir en el grave error de defender reformas que originasen mayores perjuicios que ventajas.

Tal es el intento que perseguimos.

No nos limitaremos a señalar las modificaciones que defendemos y a exponer someros fundamentos en apoyo de nuestro criterio, sino que se acompañarán un bosquejo de los antecedentes históricos de nuestro Senado, y haremos ligerísimas indicaciones de la legislación extranjera, pues el ejemplo que nos presente la Cámara Alta en otros países ha de influir en los espíritus imparciales que traten de este problema y ha de reportar sobre la doctrina, que en definitiva se trate de adoptar, tanta luz como los más extensos razonamientos.

Bien sé que la *Reforma del Senado español* constituye en realidad un tema parlamentario, que dentro de la órbita de este orden, debiera ser dilucidado, como no ignoro tampoco que con idéntica libertad e independencia que puede ser analizado tal problema en este salón, pudiera plantearse en el de sesiones de nuestro Parlamento; pero la complejidad de los puntos que nos proponemos examinar, la amplitud que



su exposición requiere y el matiz doctrinal que pretendemos emplear en este modesto estudio, recomiendan que le sometamos a la consideración de esta Real Academia y en este sentido nos hemos inclinado.

Si nuestras modestas indicaciones pueden ser útiles, o por lo menos ofrecen algún interés a cuantos se hallaren dispuestos a estudiar sin parcialidades partidistas el problema de la dualidad de Cámaras, y especialmente la constitución de la Alta, nos consideraremos satisfechos de haber contribuído, en la medida de nuestras escasas fuerzas, a una solución eficaz en tan importante materia.



I

DEFENSA DE LA TEORÍA BICAMERAL







Si la nación, dicen los defensores del sistema unicameral, es quien nombra sus representantes, ¿por qué ha de haber un principio más que la represente? ¿Por qué ha de ser doble esa representación? La nación, *una*, nombra su representación, *una*. El Poder legislativo reside en la nación y en la Corona; si a la última otorgamos la facultad de nombrar libremente una Cámara legislativa, la hacemos superior a la nación, y ejerce otro poder de mucha importancia, en vez de compartir con las Cortes el legislativo.

La segunda Cámara, ¿a quién representa? No a la nación, que no la nombra. No a la Corona, que forma con la nación una misma entidad y tiene sus representantes en la nación entera. No a sí misma, porque las clases que hayan de formarla derivan su poder a las leyes a que deben la representación.

Colocar al lado una de otra Cámara, coexistir ambas con igualdad de poder y competencia, no conducirá más que a uno de estos dos



resultados: o las Cámaras están de acuerdo, y entonces una doble discusión y votación sería realmente innecesario, y no produce otro efecto que retrasar la aprobación de la ley, o, por el contrario, surge el desacuerdo, y en este caso, la divergencia que aparece habrá de originar necesariamente una grave complicación, derivada de la duda que nacería al tener que optar por el criterio de una de las dos Cámaras.

Defiéndose el sistema bicameral fundándose en que en todas las sociedades hay elementos permanentes y elementos progresivos. Para que todos tengan representación en el régimen político, se necesita una segunda Cámara. En vano es querer que ellos funcionen con regularidad dentro de una sola. Ambos Cuerpos deben diferenciarse por su organización, calidades de sus individuos y carácter.

Verdad que es más sencillo el mecanismo político con una sola Cámara; pero es más imperfecto. Verdad también que la manifestación de la opinión pública es más pronta; pero no importa tanto buscar la manifestación más rápida como la más verdadera y conveniente.

Se alega que la segunda Cámara, impresionada por amor propio, puede sostener opiniones contrarias a las del Congreso. Lo mismo cabe sospechar, dentro de lo posible, respecto de esta Cámara.

Las deliberaciones llevan una mayor madu-



rez cuando han pasado por el tamiz de dos Cámaras. Su resultado es así más respetable.

Por otro lado, sería imposible, sin escatimar las facultades y la libertad de los electores, exigir ciertas cualidades a los representantes de la Cámara popular, que pueden fácilmente exigirse a los del Senado, haciendo que este segundo Cuerpo sea a la vez representación de intereses permanentes.

Los partidarios de las dos Cámaras, o doble representación, creen, además, que es necesaria ésta, porque en la Cámara única tan sólo suelen estar representados el progreso o la tradición, siendo así que ambos deben entrar en la esfera del gobierno, para que las sociedades ni avancen demasiado, ni se estacionen, como sucedería, si el elemento conservador no viniese a moderar el ardor, excesivo algunas veces, de la Cámara popular, que componiéndose de los elementos más renovadores de la sociedad tiene un amor grande a los nuevos intereses y un insaciable deseo de reformas. La Cámara Alta también, con su prudencia, y hasta si se quiere, con su temor a las novedades intempestivas o peligrosas, hace que las reformas se introduzcan gradualmente y robusteciendo el Poder ejecutivo da mayor estabilidad a la Constitución. Suponen que son ambas Cámaras necesarias para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, como si el equilibrio fuera otra cosa que la paralización del movimiento,



que es la muerte en la vida política, y respecto de que una Cámara debe ser innovadora y otra conservadora, dicen que en cierto modo no es esto exacto, porque llevando el hombre en sí mismo esas cualidades, necesariamente se han de reflejar en toda Cámara ambos elementos. Así es, que aunque les parece atendible esta razón porque los hechos sociales se transforman con lentitud, pues lo que fué no puede convertirse un solo instante en lo que debe ser, ni cambiar las cosas de naturaleza súbitamente, porque en el orden físico como en el orden moral, todo es paulatinamente progresivo, como lo demuestran muchos hechos, y hasta la tenaz resistencia de los hábitos adquiridos, les parece mucho mejor y más natural fundar la necesidad de una segunda Cámara en esa tendencia natural en el hombre, resultado de su limitación y falibilidad que le lleva a no satisfacerse con el primer fallo, y desear y creer en los buenos efectos de una revisión.

En todo tiempo la necesidad de dividir el Poder legislativo en dos Cámaras ha sido proclamado por los publicistas, oradores y hombres de Estado más distinguidos: por Monnier, Malonnet, Necker y Tally-Tollendal en 1789; por Bossy d'Anglas, Cambacérès y Daunou en 1795; por Sieyès en el año VIII; por Benjamín Constant en 1815; por Royer-Collard, Guizot, Thiers y Casimiro Périer en 1831; por Odilon Barrot y Charles Dupin en 1848; por Alexis de Tocque-



ville, Paradol, Laboulaye y Stuart-Mille posteriormente. Por estas razones creemos que la existencia de dos Asambleas es hoy un principio de derecho constitucional admitido por los publicistas eminentes y sancionado por la práctica constante de las naciones civilizadas, ya que con razón escribe Alexis de Tocqueville (1)—que «se puede considerar como una verdad demostrada la necesidad de dividir la acción legislativa entre diversos cuerpos.»

Resulta, pues, defendible que la división del Poder legislativo en dos Cámaras es una fórmula a la cual deben someterse todos los Gobiernos de vida normal, ya sean republicanos o monárquicos, pues realmente constituye una cuestión de salud pública el que la representación nacional no se halle concentrada en una Cámara única, sino que de acuerdo con lo que la teoría proclama y lo que la historia moderna demuestra, exista dualidad de asambleas para realizar la labor parlamentaria.

(1) *De la democratie en Amerique.*







II

SISTEMAS RELATIVOS A LA CONSTITUCIÓN  
DE LA ALTA CÁMARA



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y ENSEÑANZA  
DE LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN



## Sistema hereditario

Este sistema, que pudo tener su razón de existencia en los antiguos tiempos (Senado romano) y en la Edad Media (la Señoría de Venecia y la Cámara de los Lores) por la organización y merecimientos especiales de la nobleza, no puede ser, *indudablemente, el mejor*, como afirma el Sr. Pacheco, ni su existencia tan indispensable como juzga Benjamín Constant, ni es digno de ser tan apetecido como lo es para Montesquieu; y al expresarnos así no es porque creamos que no hay aristocracia y dejemos de comprender que es legítima su influencia cuando signifique lo mejor.

Los partidarios de la clase de Senadores por derecho propio, como representantes de la nobleza, exponen:

¿Qué razón se alega en contra del reconocimiento de ese derecho hereditario? ¿Que constituye un privilegio y hiere la igualdad? Este criterio equivale a olvidar que el ingreso en la nobleza (no limitándola a la llamada de sangre) es posible a todo ciudadano eminente, aun



cuando ostente humilde origen, y que la desigualdad de derechos transmitidos por el solo hecho del nacimiento es también admitido en el orden civil en que sirve de fundamento a la herencia y a la propiedad.

Se dice, además, que muchos tratadistas condenan dicha facultad porque afirman que no puede conceptuarse como soberanía más que la del pueblo, y únicamente admiten que merece ese nombre y reconocen como la soberanía superior a los pueblos y a los reyes, la soberanía de la razón, único legislador verdadero de la Humanidad.

Cierto es que las naciones son soberanas y deben considerarse como de derecho natural aquellos medios que necesitan para su conservación, así como es indudable también que la opinión pública es la única sólida base de los Gobiernos, los cuales existen por la voluntad nacional. Pero ¿dónde reside la soberanía del pueblo? ¿La mayoría de individuos, la mayoría de los votantes de un pueblo, es la soberana? Si fuera así, añadirían, habría que aceptar el imperio de la fuerza y constituiría una soberanía sin reglas, sin límites, sin consciencia y sin leyes.

Las sociedades que integran un Estado no son únicamente conjuntos numerarios de individuos y de voluntades; ellas tienen otro elemento que el número: el derecho y los intereses legítimos que de esta institución nacen.



La herencia es la ley necesaria de la nobleza y por propia utilidad social debe tener derecho a formar parte de la Cámara alta. En los Estados monárquicos, la designación del Soberano, acompañada del derecho hereditario o de la inamovilidad, ha parecido el medio más sencillo de constituir una Cámara moderadora. La seguridad del cargo, las garantías de estudio y de experiencia son las cualidades que demanda el mandato especial de un Cuerpo deliberante, que se designa generalmente con el nombre de Senado; así se halla establecida en nuestro país y en otros muchos.

Podría al principio del siglo XIX pensarse con Benjamín Constant que en una nación monárquica el derecho hereditario de una clase es indispensable, y que para que el gobierno de uno solo subsista sin dicha clase se precisa que impere el más puro despotismo, pues los elementos de gobierno serían un hombre que mandase, soldados que ejecutaran y un pueblo que obedeciese; podría también preguntarse, refiriéndose a un país que tuviere dicha forma de gobierno, ¿qué sería de una nobleza hereditaria sin funciones al lado de una magistratura desempeñada por el Soberano, revestida de una amplia potestad? y, por último, se podría afirmar que la nobleza hereditaria, constituyendo la primer Cámara, sería una magistratura a la vez que una dignidad que serviría para contrarrestar otra Asamblea emanada de



la elección popular; mas hoy diversas consideraciones influyen para combatir este sistema.

Para poder resolver con acierto el problema es preciso no desviarnos del verdadero concepto que debe merecer la palabra «aristocracia».

Hoy, como en todos tiempos, hay causas naturales de distinción social; así hay la *aristocracia del Estado*, procedente de los elevados cargos y oficios del poder público, y la cual es accesible a todo el que merezca alcanzar esos puestos; del *talento*, los sabios; de la *fortuna* o *riqueza*, los plutócratas y también de *nacimiento*, que es la que se adquiere por derecho de sangre cuando existen de antiguo linajes ilustres, cuya historia se enlaza con la Historia de la nación y cuyos servicios a la patria dejan hondos recuerdos en el pueblo.

«Las aristocracias políticas, como decía el insigne Cánovas del Castillo (1), son sólidas; las aristocracias políticas son verdaderas cuando se fundan, no sobre los servicios, no sobre los nombres, no sobre las tradiciones, sino sobre los intereses, sobre una suma tal de intereses, que pueda pesar de un modo fijo y acaso decisivo, en una sociedad determinada.»

La aristocracia de la sangre tiene derecho a

(1) Discurso pronunciado en el Congreso de los Diputados en sesión de 11 de Abril de 1864. (*Diario de las Sesiones*, pág. 1.444).



ostentar su representación como importantísimo sector social que es en la vida legislativa, y, por tanto, figurar esta clase como parte del Senado; pero de otras manifestaciones de aquella idea (aristocracia del Estado, aristocracia de la riqueza, aristocracia del talento), no debe prescindirse en la constitución de la Cámara, a fin de que se halle ésta integrada por cuantos elementos pueden influir con sus ideas y su actuación en la próspera marcha del país; más lo que no puede admitirse es que constituya el único elemento que figura en la Cámara Alta, y que se prescinda de otros Cuerpos sociales de especialísima importancia para la gobernación del Estado.

### **Sistema vitalicio**

Recompensar servicios eminentes, reunir en la Cámara las más excelsas ilustraciones del país, utilizar en la labor parlamentaria la experiencia que pueden aportar hombres notables, que por carecer de la influencia local o del favor popular, no quieran intervenir en los combates electorales o no hubieren conseguido el triunfo en los mismos, se obtiene manteniendo viva la potestad real de designar Senadores a los que por sus esclarecidos méritos y su política ejemplar merezcan tan alto honor.

Impugnando que el Senado se halle integra-



do por una parte permanente, los que combaten que esta clase represente un principio de estabilidad de las instituciones políticas y constituya una base del régimen monárquico, afirman que, para que la Cámara Alta pueda cumplir de un modo completo su elevada misión y queden defendidos los intereses de la patria, es preciso que ella goce de una completa independencia e imponga respeto y merezca el aplauso a todos los ciudadanos su actuación elevada y patriótica y añaden que la inamovilidad asegurada a sus miembros no constituye una garantía suficiente de que ellos serán libres de votar como consideren conveniente a los intereses del Estado y de dar tanto a los Ministros como a la Corona todos aquellos consejos y lecciones que el patriotismo les inspire.

Combatiendo el criterio de atribuir al Rey la facultad de designar los miembros de la Cámara Alta, coinciden entre otros escritores Lherbette, Daunou, Thouret y el Mariscal Chausel al afirmar que en un Estado democrático en el que el principio de la soberanía de un pueblo está admitido, no puede pertenecer al Monarca la potestad de designar él solo los legisladores de una Cámara, puesto que una Asamblea, compuesta de miembros que deben únicamente su título al favor real o a la protección ministerial, son incapaces de tener una alta autoridad moral en un país donde no sea fundamen-



tal en la vida social el elemento hereditario. Sin embargo, pensando en que existen Senadores vitalicios en Inglaterra y en otras Naciones, y fundándonos con relación a nuestra patria, en que la experiencia ha demostrado, la utilísima labor realizada por la parte permanente de nuestro Senado y en que no conviene prescindir de aquellos hombres que con su saber, su historia y sus dotes pueden aportar una labor patriótica al país con su intervención parlamentaria, se puede admitir este sistema.

Puede, pues, haber Senadores vitalicios, aun cuando limitando de tal forma la parte del Senado que se constituya con este carácter, que nunca puede prevalecer sobre la parte electiva de la Cámara Alta, que es el sistema que en principio debe estimarse preferible.

### Sistema electivo

Prefiérese tal forma de constitución del Senado ante los inconvenientes que representan los restantes sistemas, combatidos tan ardorosamente por algunos publicistas, que uno de ellos muy notable—Majorana—llega a decir, a nuestro juicio injustamente, «que los Senadores de nombramiento, herencia y derecho propio constituyen un mal. Son irresponsables y lo son de la irresponsabilidad de la indolen-



cia, que es a veces peor que la del abuso. No van a las sesiones de la Asamblea, prefieren el hogar doméstico. Son viejos los más y prefieren mejor recordar el pasado que pensar en el futuro; otros son hacendistas, altos funcionarios y grandes contribuyentes, que no tienen de la política ni el instinto, ni la educación, ni las necesidades, etc. Predomina en ellos, en el modo de considerar las cosas, el estoicismo. Desfilan las leyes estrepitosamente, quedando aprobadas muchas al acabar de leerlas el Secretario.»

Además, se defiende este sistema recordando que es el que se halla establecido en las naciones europeas, no sólo en las de forma republicana, sino hasta aquéllas en que impera el régimen monárquico, pues, exceptuando Inglaterra y algún otro Estado en los cuales la Cámara Alta no procede del sufragio, vemos que en los restantes países es aceptado este procedimiento.

Dícese, a nuestro juicio con notoria exageración, que si los Senadores por derecho propio y los Senadores vitalicios nombrados por el Soberano no han podido obtener todo aquel ascendiente sobre sus conciudadanos que impone el cargo, es porque su elevación a la dignidad de Senador no depende más que de la benevolencia del Jefe del Estado. Cuando en una nación la convicción íntima de la inmensa mayoría de ciudadanos es que ellos tienen el dere-



cho de gobernarse libremente, es decir, conforme a las voluntades manifestadas por los representantes que ellos eligen; cuando en esa nación no se admite ningún privilegio o ninguna desigualdad; cuando ni el nacimiento, ni la fortuna, el premio de servicios prestados son títulos reconocidos a la estimación, ¿es posible esperar la menor popularidad y admiración para un Cuerpo político que debe únicamente su origen al favor del Monarca?

Las instituciones deben, en efecto, hallarse en relación con las ideas de tiempo y con las costumbres de cada pueblo. Así se concibe que hoy en Inglaterra y ayer en Austria y Prusia, donde la nobleza es respetada, donde las grandes fortunas territoriales ejercen una enorme influencia, donde el prestigio de la realeza se halla todavía intacto, donde las masas no se hallan inculcadas de aquella máxima que proclama que la voluntad debe ser el único origen de todos los poderes, se concibe, decimos, que en esos Estados las Cámaras Altas tengan un origen aristocrático, ya que la aristocracia constituye una fuerza social y ella necesita tener una representación especial. Mas en España, donde dicha clase social no reviste la importancia que tuvo en tiempos anteriores, donde la democracia reina de un modo completo, donde el culto monárquico se halla sólidamente cimentado, el principio electivo es el que, como base del régimen de la Cámara Alta,



debe imperar, constituyendo la genuina representación del país.

El Poder legislativo en su totalidad debe ser, por tanto, electivo, dividido en dos Cámaras, no porque las estadísticas de Blunschli nos hagan optar por la forma bicameral, pues no es suficiente razón el que otros mantengan un criterio determinado para participar de él, sino porque creemos esa forma más conveniente para la representación del pueblo en general por una Cámara y del elemento corporativo por la otra. En efecto; el Senado habría de representar las entidades colectivas, procurando estén representados en él todas las Corporaciones importantes del Estado, como las Universidades, Cámaras de Comercio, Industriales y Agrícolas, Cabildos eclesiásticos, etc.; pero siempre mediante la elección de cada Corporación o conjunto de Corporaciones; así las Corporaciones sociales, administrativas, municipales, provinciales o centrales tendrían sus representantes para ilustrar a la Cámara de las condiciones técnicas de su función para el mejor acierto en la legislación que en ella recayese.

Tiene razón Laveleye cuando afirma que es una gran imprudencia declarar hostiles los intereses del capital y del trabajo instituyendo dos Cámaras rivales para representarlas. «¿No veis, dice, que avanza la ola de la democracia y que para defender la sociedad contra el so-



cialismo no se puede oponer una reunión de hombres privilegiados, cuyo título, para ocupar el Poder, se hace consistir principalmente en que son ancianos y ricos? Defender la Cámara Alta por su espíritu de resistencia al progreso en un tiempo tan ávido de reformas, ¿no equivale a hacerla impopular? ¿No es esto organizar constitucionalmente la lucha de los pobres contra los ricos, colocándolos por separado en una Cámara aristocrática, como para indicarles mejor a las iras populares?»

El recuerdo de las consideraciones que hemos formulado en defensa de la parte permanente del Senado, nos veda suscribir por completo esta doctrina: admitimos el sistema electivo como el principio, como la regla general, como la base del régimen senatorial, pero aun cuando muy limitada y reducida, debe subsistir dicha parte permanente interviniendo en la labor legislativa.







III

LA CÁMARA ALTA EN EL EXTRANJERO

Vol. LV

3







Los pueblos que han comprendido el verdadero concepto de libertad han establecido el sistema bicameral (1).

El régimen electivo es el que prevalece y triunfa en la constitución de la Cámara Alta.

Francia, estableciendo en su ley de 24 de Febrero de 1875, que el Senado se compondría

(1) Entre otras Naciones pueden citarse las siguientes:

*Italia*: Dos Cámaras; el Senado y la de Diputados.

*Noruega* tiene el Storting, compuesto por el Lagthing y el Odelsting.

*Portugal* tiene sus Cortes con dos Cámaras. El Senado se componía de representantes por provincias, según la Constitución de 21 de Agosto de 1911; hoy hay representantes por categorías profesionales, según el Decreto ley electoral de 30 de Marzo de 1918.

*Rumania* la representación nacional que tiene dos Cámaras: el Senado y la de Diputados.

*Servia* tiene la Skoupchtina nacional ordinaria y la gran Skoupchtina.

*Suecia* tiene el Riksdag, compuesto de dos Cámaras.



de 300 Senadores elegidos por los Departamentos y 75, vitalicios, por la Asamblea nacional, una vez que por la ley de 14 de Agosto de 1884

*Suiza* la Confederación, que se ejerce por dos Secciones o Consejos: el Nacional y el de los Estados.

*Argentina* el Congreso con dos Cámaras; la de Diputados y la de Senadores.

*Brasil* dos Cámaras; Congreso de los Diputados y el Senado.

*Chile* su Congreso nacional con dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores (según el art. 24 de la Constitución de 1.º de Diciembre de 1874); el Senado se compone de miembros elegidos en votación directa de provincias.

*Colombia* su Congreso con dos Cámaras: la del Senado y la de Representantes.

*Estados Unidos* su Congreso con dos Cámaras: la de Representantes y el Senado.

*Méjico* el Congreso general con dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores (conforme se establece en el art. 58 de las Reformas de la Constitución de 13 de Noviembre de 1874; el Senado se compondrá de dos Senadores por cada Estado y dos por el distrito federal.

*Nicaragua* el Congreso con dos: la de Diputados y la de Senadores.

*Uruguay* la Asamblea general con dos Cámaras: la de Representantes y la de Senadores.

*Bélgica* tiene dos Cámaras: la de Representantes y el Senado (art. 53 de la Constitución belga, reformada por las leyes constitucionales de 7 de Septiembre de 1893).

*Dinamarca* su Rigsdag, compuesto de dos Cámaras: el Folkething y el Landsting (Constitución de 5 de



quita el carácter constitucional al precepto indicado, publica la ley de 9 de Diciembre del mismo año, organizando el Senado con la supresión de los Senadores vitalicios y Portugal, que conforme a la Constitución de 21 de Agosto de 1911 aceptaba con respecto al Senado el régimen de elección por provincias, al modificar el Decreto ley electoral de 30 de Marzo de 1918 el régimen de dicha Cámara, dispone que el Senado se componga de 77 miembros unos representando provincias y otros por categorías profesionales.

Hemos destacado de la exposición de las Naciones extranjeras las dos citadas porque sus reformas reflejan el criterio doctrinal generalmente sustentado por los tratadistas de Derecho político.

Junio de 1915 con las modificaciones de 10 de Septiembre de 1920).

*España* sus Cortes con dos Cámaras: el Congreso y el Senado.

*Francia* su Asamblea con dos: la de Diputados y el Senado.

*Holanda* tiene los Estados generales con dos Cámaras.

*Inglaterra* dos Cámaras: la de los Lores y la de los Comunes (ley de 11 de Agosto de 1876).

*Perú* el Congreso con dos: la de Diputados y la de Senadores. (Según el art. 3.º de la ley de 9 de Julio de 1919, los Senadores y Diputados y el Presidente de la República serán elegidos por voto popular directo).



Del examen de la constitución, funcionamiento y atribuciones de las distintas Cámaras extranjeras, se deducen, entre otras, las siguientes conclusiones:

1.<sup>a</sup> La primer Cámara es elegida por los mismos electores que designan la segunda Cámara en Bélgica y en diferentes Repúblicas americanas: es designada por los Consejos provinciales en Holanda y Suecia, por los representantes de cada Estado en los Estados Unidos; es elegida por los primeros contribuyentes en Rumania, y por último, en Bélgica los Senadores son elegidos o por el Cuerpo electoral directamente o por los Consejos provinciales.

2.<sup>a</sup> Para ser elegible en la primer Cámara es preciso reunir mayores condiciones que para ser elegido miembro de la segunda Cámara en Bélgica, en Suiza y en Rumania; por el contrario los mismos electores son elegibles en Dinamarca, Suiza y los Estados Unidos.

3.<sup>a</sup> No se exige ni en Holanda, ni en Dinamarca una edad mayor para los miembros de la primer Cámara que para los de la segunda; mas no sucede así ni en Suecia, ni en Rumania, ni en los Estados Unidos.

4.<sup>a</sup> En casi todos los países la primer Cámara es menos numerosa que la segunda; sus miembros son, relacionando el número de representantes de ambas Cámaras, en proporción de una tercera parte en los Estados Unidos, en Suiza, en la mayoría de las Repúblicas ameri-



canas y en algunas Colonias inglesas; en la proporción de mitad en Bélgica, en Rumania, en Holanda, y por último, constituye dos terceras partes en Suecia y Dinamarca.

5.<sup>a</sup> La duración del mandato legislativo es en casi todos los países más duradero para los miembros de la primer Cámara que para aquellos de la segunda. Así la duración del mandato de Senadores es triple en Suecia y en los Estados Unidos; es doble en Bélgica y Rumania.

6.<sup>a</sup> El derecho de sancionar las leyes y de oponerse a su promulgación corresponde a los Soberanos de los Estados monárquicos, salvo en Noruega, donde los proyectos adoptados por las dos Secciones del Storting en tres sesiones sucesivas adquieren fuerza de ley, sin necesidad de la aprobación real. En Suiza el Presidente de la Confederación y el Consejo federal, a los que se halla atribuido el Poder ejecutivo, no pueden presentar ningún obstáculo a la ejecución inmediata de las leyes y decretos aprobados por la Asamblea federal.







IV

HISTORIA DEL SENADO ESPAÑOL



LIBRARY OF THE REAL ACADEMY OF JURISPRUDENCE AND LEGISLATION



## **Estatuto real y modificaciones posteriores**

En 10 de Abril de 1834 se promulga el Estatuto real.

Privados de asistir a las Cortes, no menos que por espacio de tres siglos, dos brazos principales del Estado; reducido el derecho de concurrir a ellas a un corto número de ciudades y villas, y vinculado exclusivamente en los Cuerpos municipales cuya índole y naturaleza había cambiado con el transcurso de los tiempos, no hay ficción legal que sea suficiente a que se reputen unas Cortes tan diminutas y mezquinas como la representación fiel y cumplida de los grandes intereses de la sociedad; por ello dividiéronse las Cortes en dos brazos o estamentos a fin de lograr, sin azares ni riesgos, el fin importantísimo de aquella institución admirable (1).

En el título II de dicho Real decreto se establece el Estamento de Próceres del Reino, que

(1) Exposición dirigida por el Gobierno a S. M. la Reina gobernadora con fecha 4 de Abril de 1834.



se componía de los Arzobispos y Obispos, de Grandes de España, de títulos de Castilla; de un número indeterminado de españoles, elevados en dignidad e ilustres por sus servicios en las varias carreras, y que fuesen o hubieran hayan sido Secretarios del Despacho, Procuradores del Reino, Consejeros de Estado, Embajadores o Ministros plenipotenciarios, Generales de mar o de tierra, o Ministros de los Tribunales Supremos; de los propietarios territoriales, o dueños de fábricas, manufacturas o establecimientos mercantiles, que reunieran a su mérito personal y a sus circunstancias relevantes el poseer una renta anual de 60.000 reales y el haber sido anteriormente Procuradores del Reino, y de los que en la enseñanza pública, o cultivando las Ciencias o las Letras, hubiesen adquirido gran renombre y celebridad, con tal que disfruten una renta anual de 60.000 reales, ya provenga de bienes propios, ya de sueldo cobrado del Erario.

En la Constitución de 1837 la organización del Senado se encuentra reglamentada en el título III. Las Cortes habían acordado que este Cuerpo no fuese hereditario ni privilegiado, y por tanto, no quedaba libertad a la Comisión dictaminadora para proponer sino que fuese elegido, bien por el pueblo, bien por la Corona. Si lo primero, podría temerse que fuera demasiado semejante al Congreso, y poco a propósito, por consiguiente, para revisar las leyes



que éste hiciera; si lo segundo, que no tuviera la fuerza y el prestigio que estos Cuerpos necesitan y sin los que no pueden existir. Para evitar uno y otro inconveniente, propuso la Comisión que se eligieran por el Rey, a propuesta, en lista triple, hecha por las provincias. Este método, ya conocido en otros países, pareció ser el único que podía adoptarse en el nuestro en tales circunstancias, porque, conservándose el origen popular del Senado, dejaba a la Corona el medio de evitar que tomasen en él asiento algunas personas que pudieran no estar suficientemente capacitadas para ostentar tal dignidad.

Aparece después la Constitución de 1845 estableciendo que el número de Senadores era ilimitado y su nombramiento pertenecía al Rey (1); la de 1856, que citamos porque, aun

(1) Art. 15.—Sólo podrán ser nombrados Senadores los españoles que, además de tener treinta años cumplidos, pertenezcan a las clases siguientes:

Presidentes de algunos de los Cuerpos Colegisladores.  
Senadores o Diputados admitidos tres veces en las Cortes.

Ministros de la Corona.

Consejeros de Estado.

Arzobispos.

Obispos.

Grandes de España.

Capitanes generales del Ejército y Armada.

*(Sigue la nota.)*



Tenientes generales del Ejército y Armada.

Embajadores.

Ministros plenipotenciarios.

Presidentes de Tribunales Supremos.

Ministros y Fiscales de los mismos.

Los comprendidos en las categorías anteriores deberán, además, disfrutar 30.000 reales de renta, procedente de bienes propios o de sueldos de los empleos que no pueden perderse sino por causa legalmente probada, o de jubilación, retiro o cesantía.

Titulos de Castilla que disfruten 60.000 reales de renta.

Los que paguen con un año de antelación 8.000 reales de contribuciones directas y hayan sido Senadores, o Diputados a Cortes, o Diputados provinciales, o Alcaldes en pueblos de 30.000 almas, o Presidentes de Juntas o Tribunales de Comercio.

Las condiciones necesarias para ser nombrado Senador podrán variarse por una ley.

Por la ley de 17 de Julio de 1857 se reformaron los artículos 14 a 18 y 28 de la Constitución de 1845:

Art. 14. El Senado se compondrá:

De los hijos del Rey y del sucesor inmediato de la Corona que hayan cumplido veinticinco años.

De los Arzobispos y del Patriarca de las Indias.

De los Presidentes de los Tribunales Supremos de Justicia y de Guerra y Marina.

De los Capitanes generales del Ejército y Armada.

De los Grandes de España por derecho propio, que no sean súbditos de otra Potencia, y que acrediten tener la renta de 200.000 reales, procedentes de bienes inmuebles, o de derechos que gocen de la misma consideración legal.

De un número ilimitado de Senadores nombrados por el Rey.



cuando no llegó a promulgarse solemnemente, sirvió de base para otras leyes, y que en su título III preceptuaba que el número de Senadores sería igual a las tres quintas partes de los Diputados y que serían elegidos del mismo modo y por los mismos electores que los Diputados a Cortes; la de 1869, que mantiene la doctrina de que los Senadores se elegirán por provincias (1), y, por último, la Constitución de 1876, implantando en el Senado español un notabilísimo sistema mixto, en el que resplandece el principio de la representación y en el que se mantiene con el criterio de que la parte electiva del Senado (según decía D. Antonio

(1) Art. 39.—El Congreso se renovará totalmente cada tres años. El Senado se renovará por cuartas partes cada tres años.

Art. 40. Los Senadores y Diputados representarán a toda la Nación, y no exclusivamente a los electores que los nombraren.

Art. 41. Ningún Senador ni Diputado podrá admitir de sus electores mandato alguno imperativo.

*Del Senado.*—Art. 61. Cualquiera que sea en adelante la división territorial, nunca se alterará el número total de Senadores que, con arreglo a lo prescrito en esta Constitución, resulta de la demarcación actual de provincias.

Art. 64. El Senado se renovará por cuartas partes, con arreglo a la ley Electoral, cada vez que se hagan elecciones generales de Diputados.

La renovación será total cuando el Rey disuelva el Senado.



Cánovas del Castillo en el preámbulo al proyecto de ley Electoral de Senadores) no ha de ser la representación vaga, indeterminada y puramente individualista de un grupo de ciudadanos, unidos cuando más por un pensamiento o por una aspiración de partido, sino la de grandes fuerzas sociales que deben estar igualmente solicitadas por el impulso del progreso que por el espíritu de conservación.

La organización de ese Alto Cuerpo es, conforme reconocía la Comisión dictaminadora, la verdadera novedad que en nuestras tradiciones parlamentarias ofrece el proyecto constitucional; pero conforme con su esencia, juzgo que era harto reducido el número de Senadores que han de elegir, la Corona, por una parte, y las Corporaciones y mayores contribuyentes, por la otra.

Las condiciones especiales de la Alta Cámara y de los individuos que han de formarla, aconsejaron a dicha Comisión a ampliar el número de Senadores, fijando en 150 los que han de elegir las Corporaciones y provincias y en otros tantos los que puede nombrar el Rey.

Tal es el origen de la Cámara Alta, hoy instalada en el antiguo palacio de Doña María de Aragón.

Al evocar este nombre permitidnos que suspendamos el plan de este modestísimo trabajo y, alejándonos del tema que examinamos, dediquemos unas líneas a recordar el momento



en que dicho edificio fué convertido en palacio del Senado.

Digresión de matiz puramente histórico y que nos permitimos hacer al amparo de vuestra benevolencia y con la esperanza de que estiméis interesante la cita y curioso el recuerdo (1).

Instalado ya definitivamente en Madrid en 1814 el Supremo Gobierno, las Cortes extraordinarias continuaron sus sesiones hasta que fueron elegidas las nuevas ordinarias, teniendo que aprovechar para aquéllas el vetusto y desmantelado teatro de los Caños del Peral mientras se llevaba a cabo la obra conveniente para habilitar al efecto la iglesia del convento de Agustinos, fundado por Doña María de Aragón, en las *Vistillas del Río* (2); la cual, por su

(1) Datos copiados de las notables obras de Mesonero Romanos *Memorias de un setentón y Madrid antiguo*; *Guía de Madrid*, de Fernández de los Ríos; *Las calles de Madrid*, por Peñasco y Cambroner, y de la «Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes ordinarias desde 25 de Septiembre de 1813 a 11 de Mayo de 1814».

(2) El Colegio de Doña María de Aragón fué fundado por esta señora, que era dama de la Reina Doña Ana, esposa de Felipe II. En 3 de Abril de 1590, tomaron posesión del edificio los frailes Agustinos calzados, estableciendo cátedras de Filosofía y Teología. Dirigió la obra Theotocópuli, terminándose la iglesia en 1599.

En 1616 los testamentarios de Doña María de Ara-



figura oval, amplitud y sonoridad, fué escogida para convertirla en salón de sesiones de la representación nacional (1).

Habían acordado también las Cortes que el mismo día 2 de Mayo se trasladarían a celebrar sus sesiones en el edificio de Doña María de Aragón, preceptuando que para tal fecha había de estar terminado y habilitado completamente dicho edificio (2), y no fué menester más para que el Ayuntamiento y el pueblo entero de Madrid, ante la mágica evocación del Dos de Mayo, acudiesen al llamamiento.

Hombres, mujeres y niños presentáronse en gón pidieron al Ayuntamiento que les ayudase con sus recursos a la edificación de una Lonja delante del Monasterio fundado por la referida señora, a cambio de los pies de sitio que dejaban a beneficio del público y del ornato que resultaba a la villa.

(1) *Orden de 24 de Marzo de 1814.*—«Las Cortes han resuelto... 3.º Que la Regencia tome todas las providencias necesarias para que esté concluido el nuevo salón de Cortes para el día feliz en que nuestro Rey deba jurar en él la Constitución de la Monarquía.»

(2) *Orden de 1.º de Mayo de 1814.*—«Las Cortes han resuelto que se dé principio a la religiosa ceremonia del Dos de Mayo en el nuevo salón de su edificio de Doña María de Aragón, a cuyo fin celebrarán en el mismo la sesión del día de mañana.»

*Orden de 2 de Mayo de 1814.*—«En este día han resuelto las Cortes continuar sus sesiones en el nuevo edificio, destinado por las mismas, llamado de Doña María de Aragón.»



formidable falange a trabajar en el nuevo salón de Cortes; los menestrales, los artesanos, los artistas acudían a contribuir con sus talentos a tan patriótica tarea; los obreros prestaban gratuitamente su cooperación material, y la gente acomodada pagaba jornales o enviaba a su costa los maestros y oficiales de su devoción. Con este concurso universal, espontáneo, patriótico, quedó en breves días concluido y convenientemente decorado el grandioso salón, y terminada la fachada, pudo lucir, entre las estatuas de la Religión, la Patria y la Libertad, en una elegante lápida de mármol, escrito en letras de oro, el artículo de la Constitución que decía: «La potestad de hacer las leyes reside »en las Cortes con el Rey.» Celebráronse las sesiones de las Cortes generales del Reino en este salón, en el que exclamó, con aplauso del auditorio, un Diputado «*no somos vasallos*» al leerse una carta de Fernando VII que contenía esta palabra: de él fué expulsado otro Diputado que se aventuró a decir que reconocía a Fernando por Rey y Señor, y allí propuso Martínez de la Rosa que el Diputado que pidiese variante alguna de la Constitución, antes del tiempo fijado en ella, fuese condenado a muerte.

Pocos días fué empleado el edificio en tan alto y patriótico menester, pues el 11 de Mayo del mismo año, con motivo de la abolición de la Constitución a la llegada de Fernando VII,



de vuelta de su cautiverio en Francia, fué destrozado por el populacho y arrastrados las estatuas, los emblemas alegóricos y la lápida que renovaba el artículo constitucional.

Vuelta la iglesia al culto divino y los Padres al convento, hubieron de abandonarle de nuevo en 1820, en que tornó a su destino de *Salón de Cortes*, y luego a los Padres en 1824, hasta que, a la extinción de éstos en 1836, fué definitivamente dispuesto y convertido en *Palacio del Senado*.



V

SU CONSTITUCIÓN ACTUAL



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS



El Senado se compone: 1.º De Senadores por derecho propio. 2.º De Senadores vitalicios nombrados por la Corona. 3.º De Senadores elegidos por las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes en la forma que determina la ley de 8 de Febrero de 1877, que ha derogado las disposiciones de la ley de 20 de Agosto de 1870.

El número de los Senadores por derecho propio y vitalicios no podrá exceder de 180. Este número será el de los Senadores electivos; artículo 20 de la Constitución.

Al redactarse el indicado precepto constitucional acéptase en parte el criterio mantenido en la Constitución de 1845, que disponía que el nombramiento de los Senadores pertenecía al Rey (1) y reconocía a la Nobleza derecho a ostentar su debida representación en la Cámara Alta (2), y a la vez admítase el sistema elec-

(1) Artículo 14.

(2) Artículo 15.



tivo de cierto número de Senadores conforme se establecía en la Constitución de 1869 para la designación de los mismos, dándose, por tanto, al Senado una organización que representaba una verdadera originalidad en nuestras tradiciones parlamentarias.

Se trataba, pues, en el citado precepto constitucional de hermanar ambas Constituciones, manteniendo un criterio ecléctico para la formación del Senado, en el que figuran junto a los Senadores electivos los que, como recompensa a sus relevantes servicios y méritos, el Monarca designa, y aquéllos que tienen las condiciones preeminentes para disfrutar tal dignidad por derecho propio, si bien con respecto a esta última clase debe reconocerse que no se halla en la Cámara representada la Aristocracia, como no lo está el Clero, ni la Magistratura, ni la Milicia, pues los ilustres miembros que pertenecen a dichas Instituciones sociales ostentan una significación puramente individual.



## VI

# REFORMAS RELATIVAS A SU COMPOSICIÓN







## 1.<sup>a</sup> Reducción de la parte permanente de la Cámara

La conveniencia de la reforma del Senado se ha defendido constantemente. Ya a raíz de publicarse en nuestro vigente Código político la constitución de la Cámara, un publicista, León José Serrano, proclamaba la necesidad de que sirviera de base parlamentaria la representación de todas las clases de la sociedad y legítimos intereses del Estado, es decir, de las clases políticas conservadoras y de todas las clases, así de la propiedad territorial y de agricultura, industria y comercio, como de las clases obreras y proletarias, y asimismo de los intereses morales de la sociedad, que constituyen la vida y dignidad de las Naciones»: posteriormente se ha ido acentuando la nota de disconformidad con el criterio que rige para la constitución de nuestro Senado, de tal forma, que en muchas de las modernas obras de Derecho político—las de Posada, Santamaría, Royo Villanova y otros—se defiende la modificación de la Cámara Alta española y además en diversos actos políticos, alguno del relieve de la



Asamblea parlamentaria, celebrada en Madrid el 30 de Octubre de 1917, se solicita una amplia y transcendental reforma de la Cámara (1).

Como, conforme hemos dicho, se preceptúa

(1) Asamblea parlamentaria, celebrada en 30 de Octubre de 1917 en el Ateneo de Madrid.

Opinaba que el nuevo ordenamiento constitucional, en lo que se refiere a la composición del Senado, debe atemperarse a las siguientes bases:

«Suprimir los Senadores de nombramiento de la Corona, formándose el Senado únicamente de Senadores electivos, elegidos en la forma que determina la ley.

Conceder representación en el Senado a la vida corporativa española, llevando a la función directa legislativa los distintos intereses que verdaderamente impulsan la vida del país.

Amortizar, a medida que vayan ocurriendo, las vacantes de Senadores de nombramiento de la Corona.

El número de Senadores electivos será, desde luego, aquel a que en definitiva debe quedar reducido el Senado una vez que se hayan amortizado los Senadores vitalicios que existan en el momento de implantarse la reforma.

En cuanto a los Senadores por derecho propio que lo sean por razón de los cargos oficiales que se mencionan en el art. 21 de la Constitución vigente, seguirán formando parte del Senado mientras continúen en el desempeño de sus cargos.

Cesarán, desde luego, en el cargo de Senador por derecho propio los Grandes de España que lo sean por sí, y en cambio se concederá a la Nobleza, como Corporación, el derecho de designar Senadores electivos.— Ochenta y un representantes.»



en el art. 20 de la Constitución el máximo número total de Senadores por derecho propio y vitalicios sin determinar la proporción entre una y otra clase de Senadores, se ha introducido una grave complicación con la que se merman las prerrogativas de la Corona, porque esos Senadores, por su propio derecho, son nombrados a costa de los que había de designar el Monarca, de suerte que la facultad regia queda reducida a medida que se solicita ingreso por los que puedan invocar su derecho a pertenecer a la Cámara Alta y la soberanía de la Corona resulta, pues, condicionada y limitada por el ejercicio de dicho derecho.

Al discutirse en el Senado la repetida disposición, pensábase que el número de Senadores por derecho propio se iría reduciendo con el transcurso del tiempo.

En efecto, después de exponer que el año 1868 había 33 Senadores por derecho propio; 7 como Arzobispos y 26 como Grandes de España, añadía un distinguido Senador, el Sr. Concha Castañeda (1): «Pues bien, como Grandes de España no habrá ahora más, sino menos, porque las fortunas se van dividiendo y las rentas disminuyen. Aquí tenéis probado, que en vez de favorecer en nombre de los principios conservadores el que las clases elevadas entren en este Cuerpo, se ha dificultado su entrada.

(1) (Sesión del día 3 de Junio de 1876.)



Antes les bastaban 10.000 duros y ahora se les exigen 12.000 para servir por su propio derecho. Si antes con 10.000 duros había 26, ahora con 12.000 no habrá más que 20, poco más.»

El examen de la organización de nuestro Senado, desde que se implantó el vigente régimen parlamentario, demuestra de un modo evidente que, lejos de irse disminuyendo la clase de Senadores por derecho propio, se va aumentando de tal forma, que de 38 que era el número a que ascendía en la legislatura de 1877 (1) alcanza hoy el de 58 (2) lo que, por tanto, representa más de un 50 por 100 de su primera constitución y cuyo aumento se acrecentará pensando que el número de Grandes de España es mayor cada día, como demuestra el cultísimo publicista Sr. Saracibar (3).

Y precisamente la desproporción que supone el aumento ilimitado de los Senadores por derecho propio en perjuicio de los que con carácter vitalicio corresponde nombrar al Monarca, debe evitarse fundándose para ello en diversas consideraciones.

Antes de exponer éstas debemos hacer una advertencia.

Que no tratamos de defender ninguna doctri-

(1) Dato tomado de la «Guía oficial».

(2) Lista provisional de señores Senadores de Abril de 1921.

(3) En su notable obra *La reforma de la actual composición del Senado*. Madrid MCMXXI.



na que pueda herir a una clase social digna de un vivo respeto.

Reconocemos que tal institución es un ornamento de la historia de España: no olvidamos los grandes servicios a la patria por ella prestados, ni desconocemos sus glorias tradicionales.

Recordamos también que en la Edad Media merecía la nobleza, no sólo una alta consideración honorífica sino que además ejercía un poderío real y efectivo, pues sabido es que al lado de los pueblos llamados de realengo, abadengo y behetrías, existían los «señoríos» sobre los que tenían verdadera jurisdicción y toda clase de derechos y facultades, exceptuando las cuatro atribuciones que directamente se reservaba el Monarca por la ley 1.<sup>a</sup> del Fuero Viejo de Castilla: que su influencia en la gobernación del Reino era cada vez más alta y decisiva, y que se destacaba su intensa actuación en las Cortes de Castilla, donde aparecía como uno de los tres brazos que la integraban.

Cierto es que desde las Cortes de Toledo de 1538 a 1539 (aquellas famosas Cortes que Carlos I, desoyendo los discretos consejos del Condestable de Castilla, ordenó disolver, valiéndose del Cardenal Tabera, el que a fin de cumplir su cometido dirigiéndose a los próceres, les dijo ingenuamente: «pues viendo lo que se ha hecho le parece—referíase al Emperador—que no hay para qué detener aquí a vuestras



señorías, sino que cada uno se vaya a su casa o a donde por bien tuviese) se va desvaneciendo desde tal fecha paulatinamente aquella inmensa preponderancia de los nobles; cierto es, también, que durante los reinados de los siguientes Monarcas de la Casa de Austria continúa reduciéndose la influencia que anteriormente tuvieron y que todavía se acentúa más la pérdida de su antiguo esplendor al gobernar nuestro país la Casa de Borbón, llegando a tal punto al empezar el siglo XIX el apartamiento de la aristocracia del sentimiento popular, que ello explica que al redactarse la Constitución de 1812 se aceptase el régimen unicameral prescindiendo de la Cámara Alta en la que hubiera tenido adecuada representación el elemento aristocrático; cierto es, por último, que no es la aristocracia de la gloria, la aristocracia de los grandes nombres, ni siquiera la aristocracia de la sangre la que se necesita, para constituir el patriciado y la aristocracia política, ya que las aristocracias políticas son solidadas y verdaderas, cuando se fundan principalmente sobre los intereses que merezcan especial importancia en una sociedad determinada; pero, esto no obstante, todo espíritu imparcial debe reconocer que aun en nuestros días constituye la nobleza española una clase social influyente y respetable, que representa una institución digna de una gran estimación y que los individuos de su seno, que ocupan



puestos en la gobernación del país, ponen de relieve su honorabilidad, su alto sentir y su fervor patriótico.

Y siendo este nuestro pensamiento bien claramente se ha de comprender que no pretendemos defender ninguna solución que hiera sus fundamentales derechos y prerrogativas.

Continuando el estudio de la actual constitución de nuestro Senado, pueden invocarse como fundamento de la necesidad de limitar el número de Senadores por derecho propio, las siguientes consideraciones:

Indudablemente, el criterio de los legisladores que votaron el citado art. 20 de la Constitución no era que se redujera el número de vitalicios, ya que venían a reconocer su importancia al señalarse, tanto en el proyecto de dicho Cuerpo político de 27 de Marzo de 1876 como en el dictamen que formuló la Comisión dictaminadora, igual número de esta clase que el de electivos (1).

Sin duda se pensó, al dar entrada al elemento hereditario en nuestra Cámara Alta, en que el Grande de España que de aquélla fuera miembro ostentase la representación de cada casa solariega como jefe de la misma, y así se deduce de la declaración que el Sr. Baamonde,

(1) En el primer documento se fijaba en 100 el número de ambas clases de Senadores y en 150 en el que presentó la Comisión, como hemos expuesto anteriormente.



individuo de la Comisión dictaminadora, hizo durante el debate parlamentario, en el sentido de que el proyecto de la Constitución se inspiraba en la de Rusia de 7 de Mayo de 1853, pues examinando esta ley se ve que la Primera Cámara se hallaba constituida, entre otros individuos, por los *Jefes de las familias* pertenecientes a la antigua nobleza y de los primogénitos de esta nobleza, que tienen asiento, voz y voto en la Primera Cámara; y tal sistema regía en otras naciones, entre ellas Austria, que el art. 3.º de su Constitución de 21 de Diciembre de 1867 establecía que pertenecían a la Cámara de los Señores los jefes de las familias nobles indígenas importantes por la extensión de sus dominios y a quienes el Emperador concede el título de miembros hereditarios de dicha Cámara.

Podrá argüirse que el precepto constitucional español no se halla redactado en análogos términos, ya que de un modo expreso no consigna que sean jefes de familia los Grandes que ostenten el derecho; pero no es aventurado suponer que nuestros legisladores pensaron en la legislación de dichas naciones para aceptar el principio en ellas consignado con respecto al punto a que estamos aludiendo.

Corrobora el criterio que aconseja la reducción del número de Senadores por derecho propio, en la parte integrada por los representantes de la Nobleza, el examen de la constitu-



ción de la Cámara Alta en otros países, así como la opinión generalmente sustentada por los tratadistas al analizar doctrinalmente este problema.

En efecto; si examinamos las Constituciones de los Estados americanos obsérvase que existe gran diversidad en cuanto a la organización de su Cámara Alta, pues en algunos, como los Estados Unidos, se compone el Senado de dos Senadores por cada Estado; en otros, como la República Argentina (art. 46 de la Constitución), se compondrá de dos Senadores de cada provincia y dos de la capital; y respecto a la forma de designación, en ciertas naciones (Perú, por la reforma de 9 de Julio de 1919, y algunas más) los Senadores serán elegidos por voto popular directo, y, en cambio, en Chile (Constitución de 1.º de Diciembre de 1874) se compone el Senado de miembros elegidos en votación directa de provincias; mas, no obstante tal discrepancia, respecto a la forma de constituirse la Cámara, en cuanto a la eliminación del elemento hereditario de dicho Cuerpo legislativo, *existe uniformidad completa en los países de América que tienen régimen bicameral.*

Y limitando el estudio a Europa, vemos que ni en la «Cámara de los Estados generales», de Holanda; ni en el «Senado», de la República francesa; ni en la «Cámara de los Estados», de Suiza, existe representado el elemento aristo-



crático; observamos, también, que han desaparecido: de Portugal, la «Cámara de los Pares»; de Austria, la «Cámara de los Señores»; de Hungría, la «Cámara de los Magnates», y de Rusia, la de la Nobleza; que si bien en Italia y Bélgica existen Senadores por derecho propio, se halla limitado tal derecho, en la primera nación, a los Príncipes de la familia real mayores de veintiún años, según el Estatuto de 4 de Marzo de 1848, y en la última, a los hijos del Rey o Príncipes belgas mayores de diez y ocho años (art. 58 de la Constitución modificada de 7 de Septiembre de 1893), y queda como modelo de Parlamento, en que tiene su asiento la clase aristocrática, la «Cámara de los Lores», de Inglaterra; pues, conforme se establece en la ley de 11 de Agosto de 1876, se compone aquélla de los Lores espirituales (los Arzobispos de Cantorbery y York y varios Obispos) y los Lores temporales, entre los que figuran los que posean tal dignidad por derecho hereditario.

Realmente, el análisis de la constitución de la llamada Cámara Alta de casi todas las naciones demuestra de un modo claro que el régimen imperante no es el que se halla establecido para el Senado español, y que es preciso acudir a Inglaterra, Japón y alguna otra, para encontrar vivo ese sistema, y asimismo de ese estudio se deduce que es necesario la reducción de la parte permanente del Senado, modifica-



ción que, según sostiene el insigne Profesor Sr. Royo Villanova, podía establecerse sobre las siguientes bases:

1.<sup>a</sup> El número de Senadores por derecho propio, en concepto de Grandes de España, no podrá exceder de treinta.

2.<sup>a</sup> La aptitud de los Grandes de España para ser Senador por derecho propio será declarada por una Comisión especial de calidades, compuesta exclusivamente de Grandes de España.

3.<sup>a</sup> La preferencia entre los varios aspirantes a esta investidura se decidirá teniendo en cuenta la antigüedad del título de la Grandeza, la prioridad de la línea directa sobre la colateral y la proximidad del grado de parentesco en relación con el último poseedor, es decir, que entre el sucesor directo de un Grande y el pariente en décimoquinto grado de otro Grande sería preferido el primero para ostentar la investidura senatorial en esta verdadera representación de clases (1).

## 2.<sup>a</sup> Representación de otros elementos sociales

Otra reforma importantísima en la composición del Senado sería conceder representación

(1) *Revista política, parlamentaria y financiera.*



en esta Cámara a los elementos corporativos de España, llevando a la función directa legislativa los distintos intereses que verdaderamente impulsan la vida del país (1).

La representación de intereses, según Hoffschmidt (2), constituye un procedimiento por el cual es posible dar legalmente en una asamblea la preponderancia a un partido, a una clase, a una categoría de ciudadanos o a una minoría cualquiera de la nación, que no podría intervenir si el Cuerpo electoral fuese fielmente consultado.

La noción de intereses es una idea confusa, que es imposible definir con toda claridad, ya que es difícil hallar una clasificación satisfactoria de los diversos intereses.

El sentido de tal palabra es, dudoso, y la expresión «representación de intereses» implica la misma dificultad por la variedad de siste-

(1) Entre otras muchas publicaciones que se ocupan de este sistema pueden citarse los siguientes: Bertrand, *La Revision. Suffrage universel. Représentation proportionnelle et des interets*, 1890: A. Bidart, M. Foulon et Ad. Max. *La Réorganisation du Senat et la Représentation des interets*, 1892: Bodeux. *Représentation des intérêts*, 1893: Gilkin. *La Revision, le Senat et la Représentation des intérêts*, 1893: L. Dumas. *La Représentation des intérêts*, en *Revue de Belgique*, XLV (1913) 615: Lambert. *Revision et Représentation des intérêts*: Speyer. *La Reforme du Senat*, 1914.

(2) *Organisation du Senat*, pág. 65.



mas que se han defendido invocando tal título.

De Greef funda su criterio en una teoría organizada (1); comprende todos los fenómenos sociales en cierto número de clases distintas; cada una de ellas constituye una función colectiva fundamental, y a la vez estas grandes funciones representan ciertas partes de la actividad social en relación con las necesidades públicas. Las funciones sociales son, por consiguiente, los agentes de los intereses sociales.

Algunos autores, atendiendo a que los conflictos entre obreros y patronos originan graves inquietudes y se van aumentando cada día más, distinguen los trabajadores manuales de los capitalistas, y a estas dos clases añaden una tercera, la clase de los intelectuales; recuerdo lejano y puede ser que inconsciente, dice A. d'Hoffschmidt (2), de los tres órdenes del régimen antiguo, en donde el Clero encuentra su asiento al lado de la Nobleza y del estado llano.

De Queker, después de afirmar que cada individuo debe disponer de una fuerza que le permita ostentar su derecho de ciudadano, añade (3) que esta fuerza se manifiesta bajo

(1) *La Constituante et le Régime représentatif*, página 95.

(2) *Organisation du Senat*, pág. 81.

(3) *De la Représentation des intérêts sociaux au Parlement belge*, pág. 6.



tres formas principales: la fuerza física, del trabajo; la fuerza intelectual, de la ciencia, y la fuerza de acumulación o del capital, y que estos tres elementos, que serán llamados intereses, son representantes en nuestra sociedad de tres grandes clases de ciudadanos: los obreros manuales, los obreros intelectuales y los propietarios.

Montefiore Levi (1) admite una representación de las instituciones fundamentales del país (Ejército, Clero, Magistratura, Enseñanza).

Defendiendo el concepto de representación de intereses aparecen distintos sistemas: el de Ahrens (2), que en 1839 propuso hacer las elecciones representando las clases siguientes: Religión, Ciencia, Arte, Instrucción, Agricultura, Industria, Comercio.

El sistema de von Mohl (3) distingue tres grupos de intereses: los intereses materiales (grande y pequeña propiedad inmueble, industria, comercio), intereses espirituales (iglesias, ciencias, artes, instrucción) e intereses locales (comunes).

Adolfo Prins, en su citada obra *La Democra-*

(1) En la *Revision de la Constitution belge* (Sociedad de estudios sociales y políticos, II, pág. 80).

(2) Ad. Prins, *La Democratie et le Régime representatif*, pág. 202.

(3) G. De Greef, *La Constituante et le Régime representatif*, pág. 158.



*tie et le Régime représentatif*, publicada en 1884, distingue en la sociedad dos grupos de hombres que responden a una fuerza social distinta y que son al mismo tiempo colectividades de intereses. Este interés parece ser corporativo; es decir, común a los miembros de los grupos agrícolas, urbanos, industriales, económicos, artísticos, científicos, etc.; pero junto a los intereses de tal orden debe colocarse la representación del derecho, a fin de que en la nación florezcan las Ciencias, prospere la Agricultura, se desenvuelvan la Industria y el Comercio y a la vez resplandezca la justicia. Cita la opinión de algunos juristas y tratadistas políticos, y además expone distintas reglas constitucionales que estaban en vigor en diversos países, especialmente en muchos Estados de Alemania, como *Hanovre*, *Hambourg* y *Brême*; después de examinar dichas Constituciones afirma que su ideal político no se halla en las instituciones modernas, sino en las pasadas, basándose en el régimen de la representación por *communes*, antítesis del despotismo feudal con su escala jerárquica y también antítesis del parlamentarismo moderno con su especialización abstracta; añade que entre las asambleas nacionales del antiguo régimen y las nuestras existe la distancia enorme de una emanación espontánea de la conciencia humana a un producto artificial del espíritu especulativo, y, por último, dice que «la anti-



gua sociedad y la antigua representación eran de una esencia superior a la nuestra» (1).

No son las anteriores frases aisladas de una obra, sino expresión de un criterio constante, ya que el propio autor, en 1891, defendió ante los miembros de la Federación obrera (2) la representación de intereses y las instituciones comunales de la Edad Media, y posteriormente, en su libro publicado en 1906, *L'esprit du gouvernement démocratique*, busca en las antiguas provincias la aplicación del sistema que defiende con tanto cariño (3).

Es preciso reconocer con Smets que dicho publicista es el apóstol más ferviente de la representación de intereses; ésta es como la idea directriz de sus escritos políticos: ha puesto al servicio de esta causa, con una elocuencia insuperable un pensamiento sincero que da a su testimonio valor especialísimo. Tal es la razón de que nos hayamos detenido en la exposición de su idea.

Saint-Simon defiende que los individuos se asocien en grupos naturales y asociaciones más *extendidas*, de tal forma que las tres funciones sociales—arte, ciencia e industria—sean representadas por lo más escogido de ellas.

(1) Página 161.

(2) *La Representation des intérêts*, en *Revue de Belgique*, XXIII (1891), 20.

(3) Páginas 147 y siguientes.



Fourrier después de distinguir tres fuerzas sociales (capital, trabajo y capacidad) forma asociaciones (grupos, series, falanges) donde la elección confiera los títulos y los grados.

Combátese este sistema por algunos tratadistas; Banning, en primer término, que rechaza la representación de intereses porque ella haría a la Asamblea el órgano de intereses privados, siempre puestos en pugna con el interés público, y porque entiende que únicamente debe confiarse al Senado cuanto afecta a la defensa de los intereses de orden internacional, de orden moral y político y de orden económico (1), mas la mayoría de los autores proponen la representación de todos los intereses sociales en la composición de la Cámara Alta y este era el criterio aceptado por Cánovas del Castillo, pues en el preámbulo del proyecto de ley Electoral para Senadores, de 1877, que suscribía el insigne estadista, reflejábase esa doctrina en las siguientes palabras:

«El principio de la representación, que tratándose de la Cámara popular se asienta sobre una base única y general, debe modificarse respecto del Senado, para dar entrada en él a los distintos órdenes de interés que constituyen el organismo político y social. Sólo así puede éste hallarse representado a la vez en

(1) En la *Revision de la Constitution belge* (Societe d'etudes sociales et politiques) II, pág. 80.



la unidad y en la diversidad de sus funciones.

La parte electiva del Senado no ha de ser la representación vaga, indeterminada y puramente individualista de un grupo de ciudadanos, unidos cuando más por un pensamiento político o por una aspiración de partido, sino la de grandes fuerzas sociales, que deben estar igualmente solicitadas por el impulso del progreso que por el espíritu de conservación.

Esta es la verdadera diferencia que hay que buscar entre ambos Cuerpos Colegisladores, para que se completen y para que realicen la obra común que asociados al Poder real les está encomendada.»

De las someras indicaciones apuntadas se deduce que debe adoptarse por base de la Cámara Alta, a más de la representación provincial, la de los intereses legítimos y de las clases sociales, que existen necesariamente en el país, y de todos los elementos políticos, que exige la acertada gobernación del Estado.

#### INTERESES SOCIALES QUE DEBEN TENER REPRESENTACIÓN

No pretendemos hacer una clasificación de funciones sociales, sino simplemente señalar algunas de las profesiones o clases sociales que debieran tener representación en nuestro Senado.



*La Nobleza.*—Sin llegar a constituir hoy la nobleza el primer grado en la escala de la jerarquía social, como ocurría en la sociedad antigua, la preeminencia que se deriva de su gloriosa historia, la influencia que representa tan poderosa clase en la vida nacional y el recuerdo de su brillante intervención en nuestras Cortes, reclaman su participación en la Cámara Alta concediéndola como Corporación el derecho de designar Senadores electivos o en la forma que actualmente le reconoce nuestra Constitución.

*La Agricultura.*—En España adquiere la categoría de primera industria nacional la agricultura, ya que el importe de su producción juntamente con el de la ganadería puede calcularse en más de cinco mil millones de pesetas (1): existen 4.517.000 ciudadanos que viven de la agricultura frente a 998.248 personas que están destinadas a las demás industrias extractivas y manufactureras y además contribuye al Tesoro público en concepto de contribución por rústica y pecuaria con una cantidad que

(1) Aun cuando no suma más que 3.642.735.192 pesetas lo que está comprobado con datos para la base de la tributación, por los trabajos catastrales se ha demostrado que existe una ocultación de un 38,55 por 100, y por consiguiente, puede muy bien admitirse lo que la Junta Consultiva Agronómica en 1904 consideraba provisionalmente, que es de 5.000 millones de pesetas la producción agrícola y pecuaria.



ascendió el año 1919 a 205 millones de pesetas; si a estos datos se une la consideración de que es la base de la prosperidad de un país y el fundamento de la independencia de nuestra Nación por constituir la fuente principal de la riqueza pública y a la vez la que proporciona las primeras materias a la industria propiamente dicha, se justificará de un modo completo la aspiración reiteradamente formulada en diversas Asambleas agrarias, de que sus intereses tengan la debida representación en el Parlamento, mediante la intervención de las Cámaras y Sindicatos agrícolas.

*El Comercio.*—Quiso la Constitución de 1876 robustecer la autoridad legal y moral del Senado en su parte electiva con una especial representación de los intereses espirituales, culturales y económicos de la Nación. Encomendó la primera al voto de los Obispos y de los Cabildos catedrales de la religión oficial del Estado; la segunda al de las Reales Academias y al de las Universidades, y para la tercera no encontró más Corporaciones oficiales, porque no existían ningunas otras, que por su tradición y por su denominación parecieran adecuadas para conferirla, que las Reales Sociedades Económicas de Amigos del País.

Las Cámaras oficiales de Comercio, Industria y Navegación no pudieron ser incluídas por la ley de 1876 entre las Corporaciones del Estado, llamadas a elegir Senadores, porque



no existieron hasta que en 1886 las creó el Ministro de Fomento D. Eugenio Montero Ríos; pero dado su carácter, su organización y composición debiera, atendiendo la petición formulada por la Asamblea de las Cámaras de Comercio de 1901, reconocerse a tales entidades el derecho de enviar al Senado la representación de clases que las constituyen, y sin perjuicio de que se conserve a las gloriosas Sociedades Económicas de Amigos del País el privilegio que les confiere la Constitución, ostentando la representación de otros sectores económicos y sociales de la Nación.

*Las funciones administrativas.*—La designación de los funcionarios de dicho orden para formar parte de la Cámara Alta, da origen en primer término a un problema: el relativo a la determinación de las incompatibilidades entre el ejercicio de sus cargos con la investidura parlamentaria.

En este particular entendemos que debe prevalecer un criterio amplio, es decir, que no deben aceptarse más incompatibilidades que las que aconseje la razón como convenientes para la vida nacional, porque podría aplicarse respecto a España la consideración que en apoyo de tal criterio exponía Errera (1) refiriéndose a la nación belga, en el sentido de que las múltiples incompatibilidades eliminan de la acción

(1) *Traité de droit public belge.*



legislativa a un gran número de capacidades que serían útiles.

Por otra parte la limitación que nace de la determinación de incompatibilidades es precisa, pues, la mayoría parlamentaria, pierde algo de su imperio fiscalizador sobre los actos del Gobierno y la oposición reduce su fuerza de resistencia cuando los Ministros pueden ejercer una influencia extraparlamentaria sobre un gran número de miembros de la Cámara que desempeñasen cargos públicos en los Departamentos que aquéllos regentan.

Lo verdaderamente difícil es hallar la solución adecuada en el momento de señalar los casos de incompatibilidad. Creemos que ésta debe subsistir cuando el elegido, para ostentar la representación senatorial, desempeñe un cargo público administrativo, a no ser que éste fuese de categoría de Jefe superior de Administración (Subsecretarios, Directores generales, Inspectores generales), en cuyo caso podría simultanearse con el ejercicio del puesto parlamentario.

*Función judicial.*—Es realmente delicado este punto, ya que conviene pensar que constituyendo la Administración de Justicia un poder que vive con independencia de los restantes poderes, no parece que sea adecuado que a algunos de los miembros que le integran se les confiera intervención en un poder extraño: el legislativo.



Mas si imitando a otros autores nos colocamos desde un punto de vista especial, los Tribunales de Justicia—sin perjuicio de la independencia que deben tener asegurada constantemente para que puedan cumplir de un modo perfecto su sagrada misión—solamente aparecen en este aspecto formando un grupo singular dentro del vasto ejército de servidores del Estado y agentes de la Autoridad pública, que deben tener voz en una Cámara que constituye la representación de intereses.

Para la determinación del número de representantes de esta categoría podría atenerse al número de Audiencias territoriales (1) y la elección se encomendaría a las Salas de Justicia constituídas a tal efecto, en forma análoga a como hoy se reúnen los Cabildos Capitulares para la designación de su representante senatorial.

*Profesiones liberales.* — Deben tener asiento sus representantes en la Cámara Alta, pero sería desconocer la realidad negar las dificultades que habrían de surgir al pretender convertir en realidad tal pensamiento, pues las personas que ejercen dichas profesiones gozan de una independencia que excluye aquella jerarquía que las categorías oficiales señalan en otras carreras.

(1) El Tribunal Supremo estaria representado de un modo especial por su Presidente, Senador por derecho propio.



Los Colegios de Abogados, los Colegios Médicos, los Colegios Farmacéuticos y otras instituciones análogas deberían intervenir para que puedan ostentar la alta investidura senatorial aquellas personas que, a más de haber ejercido la profesión un número determinado de años, se considerasen capacitadas para realizar con éxito la labor parlamentaria.

*Las Ciencias, las Letras y las Artes.*—Sostiene algún tratadista que los hombres de ciencia eminentes, los escritores notables, los artistas ilustres que se han distinguido por sus obras geniales, los individuos que pertenezcan a Centros oficiales de enseñanza, en una palabra, cuantos posean excepcionales dotes para el ejercicio de una ciencia o un arte, deben tener asiento en la Cámara Alta como expresión del reconocimiento de sus méritos excepcionales.

*La clase obrera.*—No debe negarse a los representantes de esta clase social el derecho a pertenecer al Senado, tanto porque en realidad el trabajo que producen puede considerarse como una fuente de riqueza, de cuyos intereses no puede prescindirse al legislador, como porque los obreros aportarían a la labor parlamentaria una experiencia especial que no conviene desaprovechar.

*Carrera política.*—Estima Smets como un peligro cerrar rigurosamente la puerta del Senado a los hombres políticos de profesión. El Senado será siempre una asamblea política,



los partidos existirán en dicha Cámara con un antagonismo quizá menos acentuado que en la otra Cámara, pero en las mismas o muy parecidas proporciones en cuanto al número de cada grupo y persiguiendo el mismo ideal. Se exige que haya hombres de experiencia para dirigir los debates, y esta experiencia no puede ser otra que la experiencia política; por tal razón, será conveniente admitir en el Senado a los que siguieron con éxito la carrera política.

El coronamiento de la vida de un hombre político es la entrada en el Ministerio, es decir, el ejercicio del Poder, y los que hubieran obtenido ese cargo pueden ser elegidos Senadores. También pueden serlo cuantos hubieren obtenido una representación de los organismos provinciales y municipales y por lo menos hayan sido una vez reelegidos, puesto que de esta forma los electores han tenido ocasión de testimoniar su aprobación mediante la renovación del mandato.

En oposición a este criterio sostienen algunos autores que los que pudieran calificarse como especialistas de la política deben tener su asiento en la Cámara de los representantes, a la vez que se ha de procurar que el Senado se integre por toda clase de representantes de otras clases sociales.

Prins (1) llega a decir que las personas que

(1) *La Democratie après la guerre*, pág. 84.



en el mundo de las profesiones liberales, de la ciencia, del trabajo, del capital, de la industria, del comercio, de la hacienda, de la agricultura, deben su situación a la persistencia de una actividad fecunda en una esfera determinada, poseen una gran ventaja sobre los políticos que han vivido exclusivamente de la política de un partido y tienen, además, «una percepción más clara, son de condición más independiente, en una palabra, una manera más completa y más sana de comprender el ejercicio del mandato público»; y añadía: «es indudable que los hombres de experiencia que han adquirido en los negocios un juicio sólido y un sentido sereno, son auxiliares más apreciados para que puedan comprender mejor las soluciones objetivas que el político, cuyo horizonte está cerrado por los límites de su circunscripción y por los apetitos de sus electores (1).

El Clero, el Ejército y la Enseñanza es indudable que deben tener también su adecuada representación en el Senado español, mas la extensión que adquiere este modesto estudio nos veda hacer algunas indicaciones que fundamentaran este criterio.

(1) Obra citada, pág. 90.



## ¿Cómo pueden implantarse tales modificaciones?

Siempre que se trata de modificar un precepto constitucional se tropieza con la dificultad de no hallarse (ya por olvido de los legisladores o ya intencionadamente) señalado en nuestro Código político el procedimiento especial para la reforma; mas en este caso podrá llegarse a adoptar las principales soluciones que venimos defendiendo sin necesidad de acudir a ninguna modificación del texto constitucional.

Frente a los que opinan que no es posible intentar ninguna reforma sin que ésta proceda de las Cortes Constituyentes, existen muchos tratadistas y parlamentarios que creen que las Cortes ordinarias, que ostentan la representación de la soberanía nacional, pueden establecer cualquier modificación aun refiriéndose a la Constitución, ya que sólo es preciso para ello el acuerdo de la Cámara y la sanción del Rey, doctrina que hállase en armonía con el pensamiento del inspirador ilustre de la Constitución vigente, pues Cánovas, en sesión de 7 de Marzo de 1888, exponía lo siguiente:

«He dicho antes de ahora y aunque sea de pasada recordaré, por más que creo que nadie



lo ponga en duda, que si bien será siempre preferible no tocar a la Constitución vigente, no he de ser yo quien se oponga a la doctrina de que puede por una ley aclararse y aun modificarse.»

Refiriéndonos, en primer término, a la reducción de la parte permanente del Senado, la lectura del art. 20 del Código fundamental del Estado induce a pensar que es una reforma que puede implantarse sin necesidad de tocar tal Código.

El precepto constitucional dice: «El número de Senadores por derecho propio y vitalicios *no podrá* exceder de 180. Igual número *será* el de electivos.» Es decir, que para aumentar el número de los primeros, puesto que dice *no podrá exceder* del que señala, o para variar aumentando o disminuyendo el de los últimos, puesto que fija la Constitución número exacto de ellos que deben pertenecer al Senado, será preciso reformar nuestro Código político, pero para reducir el número de los Grandes de España y vitalicios no se requiere ese trámite.

Además, téngase presente que con nuestro propósito, reducido a limitar el número de los Grandes de España y vitalicios a fin de mantener la preponderancia del elemento electivo de la Cámara, no se modifica la esencia y naturaleza del artículo de la Constitución, ni se quebranta la doctrina en él mantenida, y, por



tanto, obra de una ley puede ser la implantación de nuestra reforma.

Si de las consideraciones indicadas nace el convencimiento de que debe reducirse el número de Grandes de España que puedan obtener tal dignidad, evitándose de esta forma que se vaya reduciendo la potestad de la Corona para designar Senadores vitalicios, implántese la reforma empleando como molde legal, no un acuerdo adoptado por la Cámara Alta, pues lo impide la importancia de la reforma, ni un precepto emanado de unas Cortes Constituyentes, ya que no es preciso atendiendo al texto del citado art. 20, sino mediante una ley que recoja la modificación.

La segunda reforma que defendemos puede adoptarse, sustentando igual criterio, sin necesidad de modificar la Constitución.

«Es indudable (se dice, con acierto, en el preámbulo del Proyecto de Constitución suscrito por todos los Ministros en 27 de Marzo de 1876) que un Código constitucional no debe contener sino principios fundamentales a fin de dejar su libre desenvolvimiento a las leyes orgánicas, sin que dependa de ellas nunca la existencia de la Constitución misma, que ha de tener todos los caracteres posibles de permanente y definitiva.»

El propio art. 20 de la Constitución mantiene este criterio, pues al referirse a la parte electiva de la Cámara Alta, dice: «Senadores ele-



gidos por las Corporaciones y mayores contribuyentes en la forma que determine la ley.»

En armonía con el texto de tal disposición consígnanse en una ley—la electoral de Senadores de 1877—las Corporaciones que al amparo de aquélla tienen derecho a elegir Senadores, y en cambio no aparece precepto constitucional alguno que determine dichas entidades.

Y con tal amplitud se ha interpretado la doctrina constitucional que hasta por una disposición, emanada del Poder Ejecutivo — Real decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 16 de Marzo de 1899—se ha llegado a modificar la determinación de las Corporaciones aludidas.

Ahora bien, proclamamos la conveniencia de establecer la modificación del Senado, mediante la reforma constitucional, porque ofrece una indiscutible ventaja, la de que podían adoptarse, además de las variaciones apuntadas, otras que las servirían de eficaz complemento, pues se concedería a la nobleza como Corporación, y con la intervención, por tanto, de la Diputación y Consejo de la Grandeza de España el derecho de designar Senadores electivos: quedaría limitada la parte permanente del Senado a las personas que determina el párrafo primero del art. 20 y a un número muy reducido de Senadores vitalicios, y podría ampliarse el número actual de Senadores electivos para que tuviera la debida y amplia representación en



la Cámara los elementos corporativos españoles, llevando a la función directa legislativa los distintos intereses que verdaderamente impulsan la vida del país.







## VII

# REFORMA RELATIVA A SU COMPETENCIA



IV  
REFORMA RELATIVA A LA LEY DE ENJUICIAMIENTO



## Igualdad del derecho de iniciativa en materia tributaria

En Francia, conforme al art. 8.º de la ley de 24 de Febrero de 1875, «el Senado tiene, conjuntamente con la Cámara de Diputados, la iniciativa en la confección de las leyes. Siempre las leyes de Hacienda deberán ser en primer lugar presentadas en la Cámara de Diputados y votadas por ella.»

En los Países Bajos la Constitución establece que el presupuesto debe ser presentado primero en la segunda Cámara de los Estados generales, por ser la más directamente elegida por el país y en cuya designación interviene el mayor número de ciudadanos. El art. 48 de la Constitución de Dinamarca dispone que los proyectos de ley relativos a Hacienda y los créditos suplementarios sean discutidos primero en el Folketin (1) y el mismo criterio impera en el art. 27 de la Constitución belga.

En España, desde 1837, en todas las Constituciones se mantiene vivo ese criterio.

(1) Citados en la obra *Traité de Droit politique, electora et parlementaire*, por Pierre (5.ª edición), pág. 608.



Podrá decirse que la existencia de esta regla en tales constituciones obedece a uno de aquellos fenómenos de imitación, que son tan frecuentes en la vida jurídica, y afirmarse con M. M. Boucard y Jèze (1) que la desigualdad que existe en materia financiera entre las dos Asambleas... no tiene razón de ser en un país en que la Cámara Alta sea enteramente electiva, se podrá, por último, reconocer que tal sistema de discusión debe conservarse en aquellas Naciones donde la Cámara Alta sea hereditaria o aristocrática, o constituya la Cámara de los Estados y no la Asamblea popular; pero admitida la representación de intereses en el Senado, entendemos que no debe prevalecer tal prerrogativa que le impide ejercer la iniciativa en materia de disposiciones fiscales, y ya que estamos en el capítulo de reformas, si el temor a molestar más tiempo vuestra atención, no me lo impidiera con carácter imperativo, hablaríamos con respecto a la forma de constituirse la Cámara, de la necesidad de hacer una revisión de las entidades que actualmente tienen el derecho de designar representantes senatoriales: con relación a su vida parlamentaria nos ocuparíamos de la conveniencia de señalar un número como mínimo de sesiones que habría de celebrarse en cada le-

(1) *Elements de la science des finances et de la legislation financiere française*, I, pág. 250.



gislatura, y tratando de su funcionamiento aludiríamos a la conveniencia de adoptar cuantas medidas obedecieran a una más completa atención.

Tales son las reformas que estimamos defendibles, principalmente, para que el Senado se halle integrado por los diferentes sectores sociales de la vida nacional, mas debemos rendir tributo a la verdad y ésta obliga a reconocer que nuestra actual Cámara Alta es merecedora de la más viva admiración, pues sus brillantes deliberaciones responden en todo momento a un alto propósito: el bien del país y se inspiran siempre en un santo ideal: el amor a nuestra patria. (*Grandes aplausos.*)







# ÍNDICE

---

	<u>Págs.</u>
I <i>Defensa de la teoría bicameral</i> .....	11
II <i>Sistemas relativos a la constitución de la Alta Cámara</i> .....	19
Sistema hereditario.....	21
Sistema vitalicio.....	25
Sistema electivo.....	27
III <i>La Cámara Alta en el extranjero</i> .....	33
IV <i>Historia del Senado español</i> .....	41
Estatuto real y modificaciones posteriores.	43
V <i>Su Constitución actual</i> .....	53
VI <i>Reformas relativas a su constitución</i> .....	57
1.ª Reducción de la parte permanente de la Cámara.....	59
2.ª Representación de otros elementos so- ciales.....	69
<i>Intereses sociales que deben tener repre-             sentación</i> .....	76
La Nobleza.....	77
La Agricultura.....	77



	<u>Págs.</u>
El Comercio.....	78
Las funciones administrativas.....	79
La función judicial.....	80
Profesiones liberales.....	81
Las Ciencias, las Letras y las Artes.....	82
La clase obrera.....	82
Carrera política.....	82
¿Cómo pueden implantarse tales modifica- ciones?.....	85
VII <i>Reforma relativa a su competencia</i> .....	93



LIBRO DE LA  
ACADEMIA DE LA LENGUA  
ESPAÑOLA  
DE LA HISTORIA DE LA LENGUA  
ESPAÑOLA  
DE LA LINGÜÍSTICA  
DE LA GRAMÁTICA  
DE LA FONÉTICA  
DE LA FONOLOGÍA  
DE LA MORFOLÓGIA  
DE LA SINTAXIS  
DE LA SEMIÓTICA  
DE LA LINGÜÍSTICA APLICADA



