

**LA CAMARA DE LOS «INTERESES PERMANENTES
DE LA SOCIEDAD»: EL SENADO ESPAÑOL
BAJO LA CONSTITUCION DE 1845**

JUAN LUIS PAN-MONTOJO GONZÁLEZ

**SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. EL SENADO ENTRE 1857 Y 1863:
EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LA ORGANIZACIÓN
INTERNA DE LA CÁMARA.—2. LA PRÁCTICA LEGIS-
LATIVA DEL SENADO 1857-1862.—3. LA ALTA CÁ-
MARA Y EL GOBIERNO.—4. CONCLUSIÓN.**

Pese a la variedad de textos concretos, la historia constitucional española entre 1837 y 1931, estuvo de hecho dominada por un único modelo de constitución: el liberal doctrinario, definido en la primera fecha y reformado de manera parcial en 1845, 1869 (si bien en este último caso el adjetivo es discutible), y 1876 (1).

El modelo constitucional doctrinario establecía la Monarquía constitucional, sobre la base de la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes (plasmada en su cotitularidad del poder legislativo), que se caracterizaba por reconocer a la Corona el «poder moderador», o de mediación entre el Gabinete, al que designaba libremente, y las Cortes, órgano representativo que el Soberano podía disolver cuando lo considerara necesario.

Un elemento constante del sistema político así definido, fue la existencia de un Parlamento con dos Cámaras: el Congreso y el Senado. La primera fue en todo momento electiva, si bien las dimensiones del cuerpo electoral y el sistema electoral, regulados por la ley electoral, variaron de unos a otros períodos, y constituyeron uno de los elementos que diferenciaron la implementación del sistema político propuesta por el progresismo, de la propuesta por los

(1) La afirmación de esta identidad esencial de todas las constituciones aprobadas desde 1837 a 1876, es una de las tesis centrales de MIGUEL ARTOLA. Véase, a este respecto, su artículo *El modelo constitucional español del siglo XIX*, Madrid, 1979.

sectores conservadores. Por su parte, la segunda, el Senado, tuvo un carácter electivo (en 1837 —si bien con intervención de la Corona— y 1869), o bien fue de designación regia (1845), o reunió la designación regia, la elección restringida, y la presencia de miembros natos (1876), pero en todos los casos contó con poderes prácticamente idénticos a los del Congreso (salvo en legislación financiera y reclutamiento, en 1837 y 1869), y sus miembros pertenecían a categorías sociales y profesionales muy específicas, que hacían de la Alta Cámara un *cuerpo conservador*.

El objeto de este trabajo es analizar el papel del Senado en el sistema político decimonónico. Los años elegidos para este análisis de la Cámara Alta (1857-1862), se corresponden con los que siguen al término del Bienio Liberal, en los que el moderantismo ocupó el poder, y con los del primer Gobierno de la Unión Liberal. Son representativos, por tanto, de los dos «talantes» conservadores, plasmados en otros tantos partidos políticos, el moderado y la Unión Liberal, desde los que se diseñaron los rasgos básicos del papel y significado del Senado a lo largo del XIX: el moderado fue el partido predominante en el reinado de Isabel II: la Unión Liberal constituyó, por su parte, el precedente desde el punto de vista del estilo político, del conservadurismo de la Restauración. Adicionalmente, en el período objeto de estudio, se dio una sucesión de crisis de gobierno, cambios en el partido en el poder, y etapas de estabilidad, que lo hacen especialmente interesante, para el análisis de la participación del Senado en el juego político.

1. INTRODUCCIÓN. EL SENADO ENTRE 1857 Y 1863:

EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA CÁMARA

El Bienio progresista llegó a su término en julio de 1856, de la mano de uno de los hombres clave en el pronunciamiento con que se había iniciado: O'DONNELL. Durante el verano de 1856 se procedió a una sistemática obra de desmantelamiento de las bases del poder revolucionario, culminada en septiembre con el restablecimiento de la Constitución del 45, acompañada de un Acta Adicional, que pretendía salvaguardar algunas de las propuestas reformistas del pro-

gresismo. El Acta de 15-IX-56 tuvo corta vida, pues el acceso de Narváez a la presidencia del Consejo de Ministros en octubre, significó el restablecimiento pleno del régimen moderado. A la derogación del Acta siguió en enero del 57 una convocatoria a Cortes, que exponía el deseo de «borrar hasta la última huella de [la] revolución» y decretaba la reunión del Senado tal y como se hallaba en 1854.

De hecho, *la Alta Cámara jugó un papel importante en el proceso de reconstrucción del régimen del 45 tras el Bienio*. Entre 1856 y 1863, el Senado fue el objeto principal de los dos proyectos de reforma del ordenamiento constitucional moderado, materializados en normas. La primera de estas reformas, la ya aludida Acta Adicional, no llegó a ser aplicada. La segunda, la Ley Constitucional de Reforma de 17 de julio de 1857, tuvo mejor suerte que la anterior, ya que no fue derogada hasta el 14 de abril de 1864. Sin embargo, sólo se aplicó efectivamente en sus aspectos menores, como luego comentaremos.

En consecuencia, la Constitución de 1845 estuvo, durante todo el período, vigente en los mismos términos en que fue originalmente aprobada. Dado que el texto constitucional definía una Cámara Alta compuesta por senadores de designación real, dentro de determinadas categorías, el Senado no se veía afectado por ninguna normativa electoral. La Constitución, el reglamento (que según el artículo 28 del título V de la ley fundamental, debía ser elaborado por la propia Cámara), y la ley de relaciones entre los cuerpos colegisladores, eran, por tanto, las normas que regulaban todo lo relativo al Senado.

La *Constitución* recogía las disposiciones que determinaban la composición y dimensiones del Senado, así como sus facultades.

Los requisitos señalados para poder ser designados como senador eran de dos tipos: unos personales y otros económicos. Los primeros se reducían a haber ocupado u ocupar determinados puestos en los círculos dirigentes de la Administración, la Iglesia, el Ejército, las Cortes, la Justicia, y los órganos locales más importantes, así como en las Juntas y Tribunales de Comercio, o a poseer un título nobiliario. Los de tipo económico —percibir al menos determinadas rentas estables, fijadas en cifras muy elevadas para

la época, o pertenecer al grupo de mayores contribuyentes— restringían el ya de por sí escaso número de españoles que reunían los requisitos personales aludidos. Las condiciones para poder ser nombrado senador, circunscribían el acceso al Senado a sectores reducidos de las aristocracias sociales del país, consagrando la mayor valoración del capital inmobiliario y recuperando la pertenencia a la nobleza y al clero como condiciones «privilegiadas» —aunque tamizadas por los mínimos económicos— en el juego político previsto por la Constitución.

La filosofía, en la que se inspiraba la composición de la Alta Cámara, era resumida así por el ministro Nocedal en 1857: *lo que nosotros buscamos es la representación de la alta nobleza con la gran propiedad* (2). La designación regia había prosperado frente a la propuesta de hacer una Cámara hereditaria, a semejanza de la de los lores británica, posibilidad que, sin embargo, quedó abierta al dejarse la modificación de las condiciones necesarias para ser nombrado senador al arbitrio de una ley ordinaria. La creación de senadores *hereditarios*, que había sido una de las medidas del proyecto de Bravo Murillo a principios de la década de 1850, fue finalmente aprobada, junto con la admisión de un tercer tipo de senadores, los *natos*, en 1857. La reforma únicamente se aplicó en este último caso: mientras estuvo vigente, pasaron a formar parte de la Cámara Alta 26 senadores por derecho propio. La ley especial de vinculaciones, que hubiera permitido la existencia de senadores hereditarios, no fue enviada a las Cortes, lo cual hizo de esta posibilidad letra muerta, como sucedió asimismo con la conversión de los reglamentos de las Cámaras en materias regulables por ley, aspecto de la reforma que tampoco se llevó a la práctica.

La designación regia de los miembros del Senado implicaba en realidad una fuerte influencia por parte del Ministerio en el nombramiento de senadores, con la única particularidad de que su condición de cargos vitalicios redundaba en la imposibilidad de hacer borrón y cuenta nueva en cada viraje político. Esta intervención del Gobierno en la conformación del Senado era abiertamente reconocida. El propio Narváez lo afirmaba así ante la Cámara en 1857:

(2) Diario de Sesiones del Senado (D.S.S.), 1857, pág. 400.

«el Gobierno no está descontento del Senado; tiene una completa confianza en todos los señores que lo componen; y tan alta y completa es esa confianza, que le ha convocado tal y como se hallaba compuesto en la época anterior, sin aconsejar a S. M., como podía, una nueva promoción de señores senadores» (3).

La dependencia gubernamental del Senado aparecía subrayada por la no limitación del número de senadores, que se diseñó como fórmula de superación por la Corona de situaciones en la que la mayoría política de la Cámara impidiera la labor del Gabinete. Y ésta no era una fórmula sin reflejo en la práctica política, como pone de manifiesto el reiterado recurso a los nombramientos masivos de senadores en momentos en que el gabinete así lo creía preciso, como sucedió con Roncali, que hizo nombrar a 40 de sus «amigos políticos» en 1852, o con O'Donnell, que alteró sustancialmente la composición de la Cámara en 1858, aspecto que luego será comentado.

Desde el punto de vista de su origen social, el Senado entre 1857 y 1863 no se diferenciaba significativamente del de otros períodos de la monarquía isabelina. La Cámara contaba, en el período de estudio, con unos 90 generales, más de la mitad de los senadores presentados (la presentación era el trámite para adquirir en cada legislatura la condición efectiva de miembro del Senado), de los que 38 tenían algún título nobiliario, alcanzando el porcentaje total de titulados el 47 por 100 de la Cámara. Además de generales y nobles (cuando no generales nobles o ennoblecidos), en el Senado tomaban asiento un número importante de altos funcionarios y de políticos, de edad media elevada. Era la burguesía, pues, el sector de las aristocracias sociales del país, que menor representación tenía en la Alta Cámara.

La Constitución, además de la composición del Senado, determinaba también sus facultades. Según el texto del 45, la Cámara Alta compartía la función legislativa con el Congreso (y las dos con el Rey, que tenía en sus manos la posibilidad de no sancionar las leyes) siendo ambas Cámaras iguales plenamente, extremos que suponía el *derecho de veto mutuo*, plasmado en el articulado de

(3) D.S.S., 1857, pág. 243.

la ley de relaciones entre los cuerpos colegisladores. A la función legislativa se sumaba, según la Constitución, la facultad judicial, referida a ministros y a senadores, así como a delitos graves contra la dignidad del monarca o la seguridad del Estado. La función de control del ejecutivo no aparecía explícitamente en la Constitución, pero sí en el reglamento vigente en el período 1857-1863, el de 1847, que, como luego veremos, recogía las interpelaciones al Gobierno, aunque no se contemplaba el voto de censura, a diferencia de lo que sucedía en la Cámara Baja.

La Constitución, salvo el nombramiento regio del presidente y de los vicepresidentes, que a su vez debían designar a los secretarios, no precisaba nada sobre la organización y el trabajo efectivo del Senado. Este estaba determinado por el *reglamento* y las prácticas parlamentarias.

La mesa de la Cámara estaba formada por el presidente, los vicepresidentes y los secretarios. El título III del reglamento regulaba las funciones del presidente, concediéndole una gran autoridad plasmada en tres facultades: establecer el orden del día, convocar, abrir, suspender y cerrar cada sesión, y conceder la palabra. Estas tres facultades, junto con las de policía en la Cámara, y las de carácter protocolario, eran de tanta mayor importancia, cuanto que el presidente, al no ser nombrado por la Cámara, tampoco podía ser revocado por ésta. Sin embargo, la designación regia restaba valor político a la figura, frente a la de presidente del Congreso. Por su parte, los vicepresidentes no tenían un papel definido, a no ser en caso de ausencia del presidente, pues entonces ocupaban, por orden, la presidencia. Los secretarios, por último, eran reglamentariamente los notarios de la Cámara y los asesores técnicos de la presidencia. La mesa del Senado aparecía, por tanto, muy centralizada alrededor de la figura del presidente, que de hecho ejercía un papel decisivo en la ordenación y delimitación del debate.

El proceso legislativo se organizaba merced a tres elementos: el plenario, las comisiones y las secciones. El Senado estaba dividido en siete *secciones* (tras la reforma parcial de 1850), integradas cada una por un séptimo de los senadores presentados en la legislatura, seleccionados mediante sorteo cada dos meses. Las *comisiones* se dividían en permanentes o especiales. Estas últimas (todas las cons-

tituidas para dictaminar proyectos y proposiciones de ley) eran las que tenían importancia política real, y se componían de un representante elegido por cada una de las secciones (4). Las comisiones elegían en su seno a un presidente y a un secretario, cuyas funciones internas estaban calcadas de las del presidente y secretarios de la Cámara.

El inicio del proceso legislativo estaba en los proyectos de ley presentados por el Gobierno o en las proposiciones de ley presentadas por los senadores. La tramitación de los proyectos y la de las proposiciones de ley era distinta: las segundas tenían que ser consideradas por el pleno del Senado, tras su estudio por las secciones, para que pudieran entrar en el procedimiento previsto para los proyectos. Este constaba de una lectura en las secciones, el estudio y, en su caso, modificación de los textos presentados en el seno de la comisión *ad hoc*, y, tras la presentación del dictamen y los votos particulares ante el pleno, su discusión final por éste, primero globalmente, luego artículo por artículo, y finalmente en su forma definitiva y en la totalidad.

Para eludir los trámites del procedimiento, cuya consecuencia era la discusión pública de la acción política del Gobierno, éste contaba con dos fórmulas: una legal y otra que habría que calificar de extralegal, sino de anticonstitucional. La primera era el recurso a las *autorizaciones legislativas* al Gobierno, no reguladas en ningún nivel normativo. La segunda, la formalización como disposiciones de rango menor de normas cuyo contenido material era propio de leyes, incluso de la única cuestión objeto de reserva de ley explícita en la Constitución de 1845: los presupuestos.

Las disposiciones relativas al control del ejecutivo por parte de

(4) Las comisiones permanentes —la de examen de calidades de los senadores, la de administración económica del Senado, y la de peticiones— tenían una importancia restringida desde el punto de vista político: la primera era prácticamente de trámite, pues nunca rechazaba los nombramientos regios; la segunda se limitaba a gestionar el corto patrimonio de la Cámara; por último, la de peticiones daba curso a las procedentes de fuera de la Cámara, disponiendo, por lo que he observado con un criterio plenamente «técnico», su pase a la instancia correspondiente (comisión, Gobierno, o su «uso oportuno»).

la Cámara, eran escasas. El *voto de censura* no estaba previsto, aunque el precedente del emitido en 1853 suponía la posibilidad de su empleo. Las interpelaciones a los miembros del Gabinete estaban previstas por el reglamento de 1847, que hacía depender su toma en consideración y respuesta del ministro interpelado, por la que únicamente el análisis de la práctica, de los usos en ella implícitos, nos puede permitir descubrir la eficacia relativa de esta fórmula.

El Senado entre 1857 y 1863, desarrolló su labor sin variaciones sustanciales en su organización: las normas constitucionales fueron reformadas, pero no modificaron en la práctica el diseño inicial de la Alta Cámara; el reglamento, que databa de 1847 —a excepción de los leves retoques de 1850— no fue alterado; y la ley de relaciones con el Congreso y el Gobierno, promulgada en 1837, tampoco sufrió cambios; su composición siguió siendo además similar a la que había tenido antes de 1854, al menos desde el punto de vista social, y, si las mayorías y minorías políticas se alteraron, no lo hicieron mediante fórmulas desconocidas ni con resultados nuevos.

Por el contrario, el marco político en que los senadores desarrollaron su acción parlamentaria, sí que revestía diferencias significativas. Durante el primer bienio, 1857 y 1858, el moderantismo estuvo en el poder. El Ministerio de Narváez (hasta octubre de 1857) intentó restaurar el régimen que había creado en 1845, borrando la obra política del Bienio progresista y buscando la consolidación y cierre definitivo del sistema político moderado. Los que le sucedieron, tras una crisis poco clara, fraguada en la camarilla de la reina, el de Armero (hasta enero del 58), y el de Istúriz (hasta junio de ese mismo año), se enfrentaron a una situación mucho más compleja: el Congreso acabó con el primero, y el acoso de las Cortes al segundo, reflejo de la división interna del moderantismo, preludió la pérdida del poder por parte de éste. El fracaso del partido moderado en el mantenimiento de su unidad, abrió la puerta al experimento político más estable del reinado de Isabel II: el Gobierno de la Unión Liberal de O'Donnell, que, en un período de particular auge económico, pudo desarrollar una amplia labor legislativa de consolidación del liberalismo e incluso ensayar una política exterior expansiva de escaso éxito.

2. LA PRÁCTICA LEGISLATIVA DEL SENADO: 1857-1862

En el período objeto de estudio, el Senado jugó un papel secundario, pero no pasivo, en el proceso legislativo: la iniciativa legislativa fue ejercida casi siempre por el Gobierno, que también decidió en buena medida los límites de la discusión y modificación de los proyectos.

El análisis del número de proposiciones presentadas y su comparación con el número de sesiones celebradas en cada legislatura, revela que en 1857 alcanzó un mínimo el uso de la iniciativa legislativa por parte del Senado, y en 1858 un máximo. Dado que el primer período coincidió con el inmediatamente posterior a la recuperación del poder por el moderantismo, coyuntura en la que el partido de Narváez estuvo excepcionalmente unido, y que el segundo, la legislatura del 58, se caracterizó por una franca crisis interna del mismo partido, se puede concluir que *la presentación de proposiciones era un arma política utilizada por la Cámara contra el Gabinete*. Si descendemos al análisis de contenido, se pueden diferenciar tres grandes grupos de proposiciones: las referentes a cuestiones políticas generales; las meramente protocolarias y de respaldo político; y las de alcance limitado, técnicas o particulares.

Las citadas, en primer lugar, eran en realidad una fórmula de control del Gobierno por parte de la oposición de dentro de la Cámara, y un medio de difusión de su discurso político. Fue en 1858 el año en que más abundaron este tipo de proposiciones, si bien durante los primeros meses del Gobierno O'Donnell, los senadores moderados también «midieron su fuerza» en la Cámara con este expediente. Escasas, salvo, relativamente, en la legislatura del 58, y sin repercusiones legislativas, la ausencia de proposiciones de contenido e intención normativos, y no puntuales, denotaban la aceptación de la doctrina enunciada por Miraflores, de dejar al Gobierno «la oportunidad de la iniciativa en las grandes cuestiones» (5).

Las proposiciones protocolarias y de respaldo político, no de ley, formaron el grueso de las presentadas en el cuatrienio de la Unión Liberal. Tenían un carácter formal y simbólico, por lo que preci-

(5) D.S.S., 1857, pág. 178.

saban de una unidad que sólo se alcanzaba en lo relativo al trono y a las acciones del ejército.

En tercer lugar, las proposiciones servían de cauce de expresión de un cierto número de inquietudes del cuerpo colegislador, de carácter sectorial y concreto. No se trataba de una actuación de plena eficacia legislativa, puesto que era el Gobierno el que se hacía cargo de la posible presentación de proyectos que reflejaran el espíritu de las propuestas efectuadas. En raras ocasiones llegaban las proposiciones a transformarse en proyectos. Únicamente lo permitía el Gobierno si se trataba de cuestiones muy puntuales (sobre todo pensiones); cuando lo aceptaba la Cámara, sin la aquiescencia expresa del Gabinete, la demora del dictamen (6) o la modificación del contenido de la proposición en la comisión (7), ponía tasa a cualquier veleidad de autonomía en el uso de la iniciativa por parte de los senadores.

La iniciativa legislativa de la Cámara se limitaba a ser, por tanto, un medio de expresión de la oposición política y, sobre todo, de los intereses individuales de los senadores: el Senado no tenía prácticamente ninguna incidencia en la elaboración del programa legislativo.

(6) La demora del dictamen, dejando que la proposición quedara olvidada de legislatura a legislatura, fue un expediente empleado en determinados momentos con la legislación en general: véase a este respecto el cuadro 2 («Trámite en los que se estancaban definitivamente los proyectos de ley») en el artículo de JUAN PRO RUIZ: *La práctica política de los gobiernos antiparlamentarios del final de la década moderada*, en «Revista de las Cortes Generales», núm. 12, 1987. Durante la legislatura de 1858, dos proposiciones quedaron apartadas por este sistema: una relativa a un ferrocarril de Villarobledo a Granada y otra sobre libros de comercio y documentos de giro. Parece que dentro de la tónica general de «limpieza parlamentaria» de la Unión Liberal se abandonó parcialmente esta fórmula, en favor de medios más «sutiles», como el descrito en la siguiente nota.

(7) Por ejemplo, a finales de 1860, una proposición de Manuel de Collado, relativa a la ampliación de los beneficios y trámites de la Ley General de Ferrocarriles a las líneas dedicadas al servicio de las cuencas carboníferas, cuya admisión a discusión se le «coló» al ministro de Fomento, en una sesión particularmente poco concurrida. Emitido el dictamen, Collado se quejó de su contenido, pero no pudo evitar la aprobación del proyecto en términos muy distintos a la proposición que había presentado originalmente. El caso puede seguirse en el D.S.S., legislatura de 1860 a 61, pág. 174 y sigs., y 478 y sigs.

La otra forma de participación del Senado en su potestad legislativa, que compartía con el Congreso y la Corona según la Constitución, era la enmienda y aprobación de los proyectos que le presentaban la otra Cámara y el Gobierno.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen cuantitativo de la actividad de la Cámara.

CUADRO 1

<i>Legislatura</i>	1857	58	59	60	61	62
Proyectos sometidos al Senado	21	13	61	47	52	35
Proyectos no discutidos	5	5	2	7	9	3
PROYECTOS DISCUTIDOS						
a) Procedentes del Congreso	15	6	53	33	36	28
Enmendados	4	1	6	4	6	3
Modificados	0	0	3	3	4	3
b) Presentados directamente en el Senado	1	2	6	6	7	4
Enmendados	1	1	5	1	2	1
Modificados	1	0	5	1	2	0
Enmiendas presentadas a a) y b)	20	4	56	56	33	16
Enmiendas presentadas a proyectos b) ...	16	3	33	52	21	0
Enmiendas retiradas	7	1	17	38	9	0
Enmiendas admitidas	1	0	24	5	11	6

En el cuadro 1 se observa, en primer lugar, que el número de enmiendas guardaba cierta correlación con la cantidad de trabajo parlamentario desarrollado en cada legislatura, no existiendo una relación del tipo de la apuntada al comentar las proposiciones, entre años de crisis política e incremento de la actividad relativa de la Cámara: de hecho, *las enmiendas no parece que constituyeran, en el Senado, una fórmula de oposición al ejecutivo. Esta se manifestaba,*

sobre todo, en los rechazos globales de los proyectos, o en las explicaciones de voto. El trabajo de estudio y propuesta de modificación de proyectos suponía unas expectativas razonables de apoyo de la Cámara y, por tanto, de que las enmiendas fueran admitidas por el Gabinete, que tenía en su mano la aceptación o no de modificaciones por aquélla. La clave de la imposición del criterio del Gobierno estaba en convertir gran parte de los temas objeto de discusión, en cuestión de confianza, práctica habitual que desbordaba ampliamente el bloque de los asuntos verdaderamente decisivos, para abarcar innumerables campos, limitando así totalmente las posibilidades de acción de la Cámara (8). Dentro de la clasificación de los proyectos, propuesta por el marqués de Molins, en «cuestiones instintivas» («a la resolución de las cuales se apiñan todas las opiniones de la Cámara») «cuestiones políticas» (en las que «no nos dirigimos [...] ni la mayoría ni la minoría a obtener la verdad absoluta [...] que...» no es misión de los Cuerpos deliberantes», sino a «sostener o fortalecer un Gobierno» o a atacarlo), y «cuestiones facultativas» (en las que los senadores olvidan el gran debate político y «conspiran hacia lo bueno»), la calificación, que correspondía al propio Gobierno, de un tema discutido como «cuestión política», suponía el funcionamiento de unos alineamientos relativamente disciplinados en mayorías y minorías permanentes, como si de una Cámara electiva se tratara. Y no olvidemos que, como señalaba el propio marqués de Molins, políticas «son casi todas las cuestiones» (9).

El cuadro 1 refleja asimismo que *los proyectos presentados directamente en el Senado, eran los más enmendados y los que mayores modificaciones sufrían*. Existía, pues, una práctica parlamentaria que conducía a una discusión más minuciosa de los textos por parte de la Cámara que los conocía en primer término. Esta práctica redundaba en una especialización del trabajo parlamentario, y, a través de su aceptación, conducía a la atenuación de las discrepan-

(8) De hecho, en ausencia de los ministros de cada ramo, que eran los que decidían qué carácter tenían las enmiendas —y por tanto qué tratamiento les debía dar la Cámara—, el presidente forzaba que se aplazara su discusión. El trato de la enmienda y del enmendante —ritmo de discusión, tono...— estaba determinado por esa calificación previa.

(9) D.S.S., 1860-61, págs. 263-264.

cias entre Congreso y Senado, o, lo que es lo mismo, a un escaso funcionamiento de la comisión mixta prevista por las leyes. La comisión, cuando se producían cambios —siempre menores— tampoco iba mucho más allá de aceptar íntegramente las modificaciones acordadas por la Cámara que conocía el proyecto en segundo lugar (lo que induce a pensar que se limitaba a ratificar los cambios decididos a última hora por el Gobierno; no había interferencias reales de una Cámara en la actuación de la otra): en los seis años estudiados no hay otro tipo de soluciones, lo cual es lógico, dada la división del trabajo señalada, que llevaba al Congreso a protagonizar la enmienda de unos proyectos, los más, y al Senado la del resto, limitándose cada Cámara a dar por bueno, en general, el trabajo de la otra.

La especialización se plasmaba en la dedicación prioritaria a áreas temáticas distintas. En el Senado entraban directamente un número mucho menor de proyectos, y casi todos ellos trataban de cuestiones políticas generales y constitucionales, o de legislación militar, a lo que se sumaba una masa heterogénea de proyectos, tras cuya presentación inicial en el Senado no se vislumbra más criterio que el de oportunidad política desde el punto de vista gubernamental.

La especialización en asuntos militares era evidente: diez proyectos de los veintiséis presentados directamente en el Senado, en estos años, versaban sobre el ejército y su organización. La masiva presencia de generales en el Senado (en el periódico progresista *Las Novedades*, se señalaba que «de 62 tenientes generales que existen, 51 tienen asiento en la alta Cámara») (10) justificaba esta dedicación particular del Senado y la amplitud de los debates que acompañaban a la presentación de enmiendas. En los asuntos castrenses prosperaban muchas de las enmiendas (35 sobre 52 al proyecto de ley de ascensos militares, por ejemplo), pudiéndose afirmar que el espíritu predominante era de búsqueda de consenso suprapartidario. *El Senado actuaba así en materia militar, como un puente de comunicación entre el Gabinete y la cúpula del ejército.*

Distinto en este aspecto era el trato otorgado a los proyectos

(10) *Las Novedades*, 16-XII-1858, pág. 2.

de las grandes leyes políticas y constitucionales, en los que el Gabinete recibía el apoyo de su mayoría de la Cámara, con la que negociaba por medio de la comisión alteraciones parciales, excluyéndose al resto de los senadores y orillándose sus propuestas. Pero pese a dichas exclusiones, este segundo ámbito de especialización admitía las enmiendas parlamentarias en sus aspectos concretos, si bien en corto número: una sobre siete presentadas a la reforma de la Constitución, dos sobre 35 al proyecto de ley del Consejo de Estado, cuatro sobre 21 al de gobierno de las provincias. Sirva de ejemplo de estas modificaciones, el caso del proyecto de ley del Consejo de Estado: presentado por el Gobierno de O'Donnell en febrero del 59, la comisión introdujo en él ciertas modificaciones (categorías que daban acceso a los puestos de consejero, número de secciones, ligera ampliación de sus atribuciones...), pese a estar «persuadida la Comisión de que las bases en que descansaba la obra presentada a las Cortes son las más convenientes» (11); por su parte, en el pleno se aceptaron dos enmiendas que, significativamente, incrementaban el número de categorías militares de las que se podía nutrir el Consejo, y modificaron la redacción en el sentido de clarificar sus garantías de legalidad e independencia. El tipo de enmiendas admitidas en este caso, coincidían, con las que generalmente lo eran tras la «negociación» entre el Senado y el Gabinete: *la Alta Cámara diseñaba parcelas de influencia de los distintos sectores de la clase dominante y fijaba los límites máximos —las garantías del sistema político— del poder de la Corona.*

Por último, el conjunto de proyectos situados fuera de estas áreas temáticas, se caracterizan en su tramitación en el pleno por una conflictividad generalmente menor, y una carga política mucho menos acusada, lo cual redundaba en la introducción de enmiendas técnicas en los proyectos tratados. Como afirmaba irónicamente el presidente de la comisión encargada de dictaminar el proyecto de ley de sociedades mineras, tras el debate sobre la ley autorizando al Gobierno para plantear los presupuestos de 1859: «la Comisión se complace [...] de que después de una discusión algún tanto animada, hayamos vuelto a departir tranquila y apaciblemente, como nos habíamos acostumbrado con la ley de minas, en la cual se

(11) D.S.S., 1862, pág. 1 del Apéndice 3.º al núm. 32.

introdujeron algunas mejoras con las observaciones del señor Infantes» (12).

No obstante, aunque el Senado se especializara en los proyectos que le presentaba el Gabinete directamente, era necesaria su aprobación de todos los proyectos, para que éstos se convirtieran en leyes. La aprobación constituía así un acto de expresión política de los intereses y grupos representados en el Senado, y decimos aprobación, puesto que los cambios introducidos en los proyectos procedentes del Congreso, eran mínimos: el debate en pro y en contra de los proyectos, sin repercusiones legislativas, era el centro de la actividad senatorial.

Un debate cuyo objeto varió con los campos prioritarios definidos por el Gabinete en cada legislatura, pero que estuvo centrado en materias de fomento (ferrocarriles y minas), de hacienda (presupuestos y ordenación del sistema financiero), y de guerra (ascensos, quintas, sueldos y retiros). Y un debate cuya extensión y profundidad eran parcialmente definidas por el Gabinete, por medio de la mesa del Senado, que establecía, como ya hemos dicho, el orden del día (con una lógica de importancia de las cuestiones que se puede suponer dictada por el Gobierno, al que se le reconocía en la práctica tal gradación de los proyectos), y que podía, y de hecho lo hacía, someter a la Cámara si las cuestiones estaban o no suficientemente debatidas, cumplidos los turnos reglamentarios.

3. LA ALTA CÁMARA Y EL GOBIERNO

Pese a que la práctica parlamentaria no contemplaba la validez de los votos de censura, explícitos o por medio de la derrota del Gabinete en cuestiones declaradas «políticas», el precedente de 1853 induce a pensar que en última instancia, *era la composición política del Senado la clave de su carácter secundario, desde el punto de vista legislativo, y de su subordinación al Gabinete*. La doctrina enunciada por Viluma de que «el Gobierno no debe ser nunca objeto de antagonismo. El Senado mira al Gobierno, en tesis general, como un bien providencial para la sociedad» (13), no era una norma

(12) D.S.S., 1858-59, pág. 403.

(13) D.S.S., 1847-48, págs. 260-261. Citado en FRANCISCO CÁNOVAS SÁNCHEZ: *El partido moderado*, Madrid, 1982, págs. 159-160.

explícita de la práctica parlamentaria senatorial, sino un principio ambiguo que servía a modo de arma arrojadiza contra la oposición, desde la perspectiva de la mayoría. Y la mayoría no estaba por encima del juego de los partidos, a diferencia de lo que doctrinalmente se establecía.

Habiendo sido casi todos sus miembros designados en momentos en que las tendencias narvaísta o autoritaria ocupaban el poder, no es de extrañar el apoyo generalizado del Senado al Gabinete de Narváez. Sin embargo, en el período objeto de estudio, se asiste a la formación de dos Gabinetes puritanos, que de hecho fueron hostigados por el Senado, al menos el segundo, pues el primero prácticamente no tuvo tiempo de relacionarse con la Cámara Alta: Istúriz reaccionó evitando la presentación de proyectos políticos y suspendiendo las sesiones de las Cortes. En 1858 se produjo un cambio político de mayor envergadura, al constituirse un Gobierno de la Unión Liberal, partido formado, a grandes rasgos, de la tendencia puritana del moderado y del ala derecha del progresista. Es interesante analizar cómo logró el futuro duque de Tetuán una Alta Cámara a medida. Del análisis de las listas de presentados a comienzos de las legislaturas de 1857 y de 1858-59, y de los votos afirmativos en una y otra legislatura al proyecto de contestación al discurso de la Corona, se desprenden varios hechos significativos: un total de 39 senadores votaron afirmativamente en ambos casos y la minoría progresista (12 senadores) que en el 57 votó que no a Narváez, en el 58 lo hizo a favor de O'Donnell. Sin embargo, el triunfo del Gabinete en diciembre del 58, se debió a tres factores distintos: la no asistencia a las sesiones de un alto número de miembros de la Cámara, que habían votado que sí a Narváez (veintinueve, incluido el propio duque de Valencia), la «reaparición» de senadores que en el 57 no se presentaron y dos años más tarde aprobaron el programa de la Unión Liberal (dieciocho), y la creación de una fuerte hornada de senadores *ad hoc*. A este respecto, las acusaciones de Calonge al comienzo de la legislatura no ofrecían lugar a dudas:.....

«La promoción senatorial más numerosa que ha habido en España desde la organización de esta Cámara, ha sido la que el Ministerio ha verificado recientemente: cuarenta y nueve señores han venido a tomar asiento en el Senado [...] ¿Habéis

visto la elección? Pues ésta se ha hecho en obsequio de un solo partido; y los que tratan de borrar hasta las denominaciones, empiezan por tener muy en cuenta los honrosísimos principios políticos de los senadores que han propuesto a S. M. para su elevación a esta Cámara [...]. Las votaciones que han ocurrido lo han acreditado ya; y si cabe duda, más adelante no habrá lugar para tenerla: ya lo veréis» (14).

Efectivamente se vio, pero la actitud del Senado no era distinta a la que había sostenido hasta entonces, aunque sí con un Gabinete de signo diferente. Entre los hechos señalados, es asimismo significativo el alto número de senadores ausentes —descontados los fallecidos entre una y otra fecha— en la legislatura del 59, después de haber apoyado en la del 57 a Narváez, y a la inversa, la presencia en la Cámara del 59 de un buen número de senadores que, siéndolo ya, en el 57 no se habían presentado. Resulta difícil saber en qué medida estas ausencias eran fruto de una política de destinos forzados con vistas a alejar de la Corte a miembros de la oposición, o, por el contrario, de la autoexclusión de parte de los opositores. La destitución de los generales Bayona y Ezpeleta de sus cargos en el Tribunal Supremo de Guerra y Marina, por su voto contrario al proyecto de contestación al discurso de la Corona, en diciembre del 58, ilustraba claramente los peligros de «ejercer» como miembro de la oposición (15). Cualquiera de los casos, vendría a reafirmar la imposibilidad de que la Cámara ejerciera una labor autónoma: *el Senado era una hechura del Gabinete*. Como decía el unionista Cantero «se hace imposible que haya Gobierno que deje de tener mayoría en éste y en el otro cuerpo» (16).

Y, sin embargo, aunque el Senado no podía derribar Gabinetes, ni imponer sus criterios legislativos —con escasas excepciones— sí que ejercía un papel en el sistema político: era eficaz como instrumento de control del Gobierno a través de la publicidad de los debates en su seno y el control que ejercía, por la propia com-

(14) D.S.S., 1858-59, pág. 98.

(15) *La Correspondencia de España*, 22-XII-58, da cuenta de la noticia, que de hecho fue objeto de una nota oficial del Gobierno, en la que éste justificaba la destitución en la oposición global de ambos generales a su política, puesta de manifiesto con su voto.

(16) D.S.S., 1858-59, pág. 317.

posición de la Cámara y su menor manejabilidad —los cargos eran vitalicios—, tenía un vigor mayor y un sentido distinto al del Congreso, aunque de menor amplitud temática y de tono más general, de acuerdo con la división del trabajo entre las Cámaras a la que hemos hecho alusión.

De hecho, la suma de las páginas de los Diarios de Sesiones que se ocupan del control del Gabinete en sentido estricto, la contestación al discurso de la Corona y las interpelaciones y preguntas, no alcanza en ningún caso el 15 por 100 del total de páginas (salvo en la legislatura de 1861-1862, de muy corta duración a causa de las suspensiones, y en la que el Gobierno de Miraflores retiró todos los proyectos de ley presentados por su antecesor). Pero lo dicho sobre las proposiciones y sobre la mayor importancia de los turnos globales en contra de los proyectos y de las explicaciones de voto, en relación a las enmiendas, suponía que *toda la legislatura era en sí un ejercicio de control por parte de la oposición, y de representación ante el Gobierno de los intereses de las categorías que ocupaban escaños en la Cámara.*

De la intensidad del control se quejaba el periódico ministerial «*La Epoca*» en 1858: «nosotros creíamos que cuando los cuerpos colegisladores tenían la oportunidad del regio mensaje, con cuyo motivo tienen lugar las más solemnes y levantadas discusiones, la minoría de la alta Cámara debía tener un poco más de prudencia y, ya que no, seguir las tradiciones de aquel respetable y tranquilo cuerpo colegislador» (17). Precisamente por el fraude electoral sistemático, la oposición encontraba una buena plataforma de expresión pública en la Alta Cámara, en la que tenía una presencia más nutrida y de mayor «respetabilidad» política que en la Baja: de ahí el interés de la prensa moderada, durante el cuatrienio unionista, por el debate en el Senado.

No obstante, desde los escasos escaños que Narváez y O'Donnell dejaron en el 57 y en el 58, respectivamente, a la oposición en el Congreso, se mantuvo en todas las legislaturas un frente crítico al Gabinete, que junto con el del Senado, y dada la publicidad de las sesiones parlamentarias, suponía la existencia de un régimen de

(17) *La Epoca*, 24-XI-60.

cierta transparencia informativa en asuntos políticos, que a todas luces resultaba incómodo al partido en el poder, pero que éste no podía limitar eficazmente. El amordazamiento de la prensa era imposible por ser la libertad de imprenta uno de los elementos esenciales del sistema político: a través de su regulación se podía, ciertamente, atenuar la fuerza de los periódicos, y eso es lo que hizo el Gabinete de Narváez por medio de la dura ley de imprenta de Nocedal, de 1857, que aunque no fue sustituida durante el ministerio largo de la Unión Liberal, fue aplicada con «un criterio más amplio» (18). Una vía adicional para limitar el debate, era la ofrecida por la legislación mediante el recurso a normas con rango inferior al de ley. Esta fórmula fue empleada con mucha más asiduidad por los moderados que por los unionistas: con los primeros ni un solo presupuesto tuvo forma de ley; los segundos, pese a que en el 59 hicieron uso de una autorización legislativa, en los años siguientes sí que cumplieron con el mandato constitucional. No obstante, los unionistas no renunciaron a la legislación por decreto: sirva de ejemplo, el restablecimiento en su fuerza y vigor para los efectos de la desamortización civil, en octubre de 1858, de la ley de 1-V-55, por un decreto, en el que, pese a la coletilla «se dará oportuna cuenta a las Cortes», no entraron ninguna de las Cámaras. Y si los casos de flagrante violación del principio de jerarquía de las normas fueron abundantes, sobre todo bajo el Gobierno de Narváez, aún más frecuente fue el abuso de la potestad reglamentaria y, en general, las invasiones por parte del ejecutivo de la esfera legislativa, hasta llegar a su práctica anulación. Aunque las minorías se resistieron y protestaron, en temas de política exterior, pero también presupuestaria y crediticia, en los que la legislación por decreto estaba a la orden del día, no cabe duda de que la estrategia de los Gobiernos aminoraba la extensión y fuerza del debate político.

La Alta Cámara no sólo era un elemento de control del Gabinete por parte de las aristocracias sociales del país, es decir, una garantía última del sistema representativo liberal en su conjunto, frente a su posible instrumentalización por un sector reducido de aquéllas, sino un cauce de expresión de las demandas de sus distintos componentes sociales. Los militares, ya lo hemos repetido varias veces,

(18) M.^o CRUZ SEOANE: *Historia del periodismo en España. 2. El siglo XIX*, Madrid, 1983, pág. 243.

constituían un grupo clave dentro de la clase política (*Las Novedades* decía: «Quien no tenga entorchados no puede ser presidente del Consejo de Ministros, ni del Senado, ni jefe de partido, ni mandar en España, ni en Ultramar») (19), y cada uno de los empleos de la cúpula militar y cada una de las armas, tenía voz propia en la Alta Cámara. Si Prim defendió la posición de los suboficiales del cuerpo de ingenieros, del que era director, en diciembre de 1860, Calonge no se quedó atrás al pedir un aumento de sueldo para los mariscales de campo, «sumidos poco más o menos en la miseria, según nos dijo el señor Calonge [...] animado de ardiente celo por su clase», comentaba *El Pueblo* (20), y este mismo periódico daba cuenta de la necesidad de «contentar» el deseo del marqués del Duero, por tratar la situación de los capitanes generales, en el debate sobre ascensos militares. Fuera del ámbito militar, los «intereses» del Senado se presentaban de forma menos clara: la ausencia en la doctrina y en la práctica liberal de una tradición de intervención abierta del Gobierno en el desarrollo económico, y la existencia de un marco normativo e institucional favorable a los «padres de la patria» (fiscalidad, aranceles...) explican el que estos ámbitos no fueran tratados. Aun así, resulta muy significativo que ni siquiera la desamortización fuera discutida, y sólo se hiciera mención de ella desde el punto de vista casi testimonial de los clericales neoautoritarios (Tejada, Viluma...).

Por el contrario, no cabe duda de que los ferrocarriles, fueron el auténtico eje de los intereses de los senadores en estos años: la importancia de la acción estatal en este campo, y la pugna de intereses entre las distintas compañías y sus contactos políticos, hacían de éste, un tema recurrente en el parlamento. Buena muestra de ello, lo constituyó la ley de prórrogas a los ferrocarriles, de 1 de julio de 1860, aprobada tras dos dictámenes y varias enmiendas de gran importancia, que reflejaron las peticiones contenidas en las exposiciones de algunas compañías. Concretamente, Ventura Cerrajería, vinculado personal y políticamente a Nazario Carraquiri, firmante de una de las exposiciones que fueron traducidas en modificaciones de la ley, hizo una defensa cerrada del segundo dictamen

(19) *Las Novedades*, 29-XII-1858.

(20) *El Pueblo*, 20-XII-60.

de la comisión, de la que tanto él como Cantero —el otro «especialista» en cuestiones ferroviarias en el Senado— eran miembros.

4. CONCLUSIÓN

El Senado era, en suma, un elemento ambiguo en el sistema político del 45.

Tenía una incidencia menor en la legislación: usaba poco de su iniciativa parlamentaria y no empleaba a fondo sus posibilidades de modificar los proyectos sometidos a su examen.

No era una Cámara moderada, para evitar los enfrentamientos entre la Corona y la voluntad del cuerpo electoral, ya que no había conflictos de excesiva importancia, pues el falseamiento sistemático de los comicios y la prerrogativa regia de suspender las sesiones, hacía que el Congreso estuviera plenamente subordinado a la Corona (21).

Tampoco era una Cámara de segunda reflexión: la división del trabajo entre los cuerpos colegisladores, hacía que en general los proyectos fueran de hecho objeto de una única revisión en profundidad.

La Constitución del 45, al configurar un Senado de designación regia y vitalicio, introducía una instancia en el proceso legislativo, supuestamente autónoma respecto a los avatares de la lucha política coyuntural: «En las monarquías constitucionales, señores» —afirmaba Mon—, «hay dos cuerpos colegisladores; el uno es de diputados y el otro la Cámara conservadora: en el primero tienen cabida los intereses continuos y pasajeros, la necesidad del día, la impresión, las sensaciones del momento; pero en la Cámara conservadora nunca tienen cabida más que los intereses permanentes del país, y por eso se llama cuerpo conservador. No se buscan las opiniones, sino las eminencias sociales [...]; no se buscan los partidos, sino *los intereses permanentes de la sociedad* [...], los hom-

(21) Esa es una de las conclusiones más significativas, del estudio llevado a cabo por JUAN IGNACIO MARCUELLO BENEDICTO: *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid, 1986.

bres ilustres que son la garantía del sistema conservador y de la prosperidad de la nación» (22). Tal autonomía implicaba, en buena lógica política doctrinaria, una mayor contención a la hora de participar en la elaboración de la legislación, pero también un papel de freno, de conservador de las instituciones políticas, sociales y económicas de la sociedad, frente a las posibles alteraciones y desequilibrios derivados de la lucha política.

Sin embargo, en la práctica el Senado estuvo mediatizado por el juego político partidario: su composición fue alterada, y su funcionamiento dirigido, por los sucesivos Gabinetes, de manera que su autonomía quedó mutilada. Además, como señalaba Antonio Alcalá Galiano:

«Sabido es que la gente literata, y la que ha servido mucho al Estado, es en la mayor parte devota del poder y amiga del descanso y el ocio; se conoce el precio de la vida cuando se ha vivido mucho tiempo y nada se ve para los propios allende la sepultura, y de todo lo dicho resulta que *los miembros ilustres de esos cuerpos creados por nombramiento real son en el desempeño de sus obligaciones dóciles por demás, flexible, muelles, perezoso*» (23).

No obstante, el Senado, con todas las limitaciones señaladas, sí que tenía cierta capacidad para, en colaboración con el Congreso, *poner tasa a la libre actuación del Gabinete*, en un sistema que en realidad era de una única confianza, al ser la mayoría de las dos Cámaras determinable por la Corona. La hegemonía del ejecutivo únicamente encontraba un obstáculo parcial en la relativa libertad informativa existente, que era consustancial al mantenimiento de las formas constitucionales, y un mínimo, junto con la publicidad de las sesiones del parlamento, del que no se podía prescindir, como el fracaso de los Gobiernos autoritarios en la década de los 50, había puesto de manifiesto. En el parlamento expresaba sus opiniones la oposición, opiniones difundidas luego por la prensa, a pesar de la acción represiva del Gobierno. Si el Congreso era más activo

(22) D.S.S., 1846-47, págs. 72-74. Tomado de FRANCISCO CÁNOVAS SÁNCHEZ: *op. cit.* en nota 10.

(23) ANTONIO ALCALÁ GALIANO: *Lecciones de derecho político*, editadas en 1984 por el Centro de Estudios Constitucionales, pág. 183.

y tenía mayor significado político, el Senado tenía la garantía de no poder ser manipulado en el sentido de prescindir de la oposición en la Cámara, y sus integrantes *representaban a los sectores de mayor peso específico en la sociedad* (en este sentido, era más «representativo» que el Congreso, cuyos miembros se representaban a sí mismos y al Gobierno).

Además de esta acción de control, que era un coste del sistema constitucional, aceptado de peor o mejor gana por los Gobiernos, el Senado jugaba un segundo papel, derivado de su propia composición. En él tomaban asiento representantes cualificados de la oligarquía política y socialmente dominante en el país, y entre éstos un desproporcionado número de militares, el máximo poder fáctico del sistema político. La Cámara actuaba, por ello, como un *instrumento institucional de consenso entre los sectores políticamente decisivos en la sociedad*. Por una parte, fijaba los límites máximos de la actuación discrecional de la Corona (un consenso negativo, sobre lo que no consideraba permisible). Por otra, definía, en campos en los que la competencia entre los miembros de la oligarquía era alta y el papel estatal importante, el reparto de posibilidades entre los agentes en liza (un tipo de consenso positivo, que se daba por ejemplo, en el ejército y los negocios financieros).

Si el control no era deseado por el ejecutivo, la posibilidad de legitimar sus actuaciones merced al respaldo del Senado frente a los discrepantes que eran social y políticamente significativos, le resultaba por el contrario muy atractiva. Pero sobre qué sectores eran los llamados a legitimar determinados aspectos del programa legislativo y el desarrollo del sistema político, y cómo debían ser designados, no había acuerdo. De ahí la relevancia de la Alta Cámara en todos los proyectos de reforma constitucional de la época: en última instancia, ésta constituía el instrumento de expresión y participación política de «los intereses permanentes de la sociedad» (24), y su definición no era por tanto, pese al escaso dinamismo del Senado como poder legislativo, una cuestión secundaria.

(24) Discurso de MON citado en la nota 22.