



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Derecho**

**Grado en Derecho**

**Modalidades Históricas de la  
Institución del Senado:**

**El Senado en Roma y en la Historia  
Constitucional Española (1812-1931)**

Presentado por:

***Juan Coupeau Borderas***

Tutelado por:

***Francisco Javier Andrés Santos***

*Valladolid, 12 de junio de 2019*

**“¿Cómo! ¿Dos Cámaras?**

**¡Dos Cámaras cuando no podemos con una!...**

**¡Jamás!... ¡No admito tu Constitución!”.**

**(Fernando VII a Martínez de la Rosa)**

## **RESUMEN**

El Senado romano pasó de ser un mero consejo real durante la Monarquía a convertirse en el órgano director de la política romana durante la República, para ir perdiendo atribuciones durante el Principado hasta ser reducido su poder al término municipal de la Ciudad Eterna durante el Dominado. Más adelante, los siglos XIX y XX, el Senado también sería una institución clave para entender el tránsito del Antiguo Régimen a la modernidad en España; experimentando, a su vez, una evolución de Cámara aristocrática cuya función era preservar la esencia de la Nación a Cámara de representación territorial.

## **ABSTRACT**

The Roman Senate evolved from a mere royal council during the Monarchy to become the governing body under the Republic, eventually losing its attributions during the Principate until its power was reduced to the municipality of the Eternal City during the Dominate. Later, in the 19th and 20th centuries, the Senate also would be a key institution to understand the transit from the Old Regime to the modernity in Spain; experimenting, at the same time, an evolution from an aristocratic Chamber whose function was to preserve the essence of the Nation to a Chamber of territorial representation.

## **PALABRAS CLAVE**

Senado, Senador, República, Cámara Alta, Constitución, Corona, Bicameralismo, Privilegiado, Plutocracia, Democracia y Cámara de Representación Territorial.

## **KEY WORDS**

Senate, Senator, Republic, Upper House, Constitution, Crown, Bicameralism, Privileged, Plutocracy, Democracy and Chamber of Territorial Representation.

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6-8</b>
<b>2. EL SENADO ROMANO.....</b>	<b>9-33</b>
<b>2.1 EL SENADO DURANTE LA MONARQUÍA.....</b>	<b>9-12</b>
2.1.1 Contexto histórico.....	9
2.1.2 Composición.....	9-10
2.1.3 Funciones.....	10-12
<b>2.2 EL SENADO DURANTE LA REPÚBLICA.....</b>	<b>12-20</b>
2.2.1 Contexto histórico.....	12-14
2.2.2 Composición.....	14-15
2.2.3 Funciones.....	15-20
<b>2.3 EL SENADO DURANTE EL PRINCIPADO.....</b>	<b>20-25</b>
2.3.1 Contexto histórico.....	20-22
2.3.2 Composición.....	22-24
2.3.3 Funciones.....	24-25
<b>2.4 EL SENADO DURANTE EL DOMINADO.....</b>	<b>25-29</b>
2.4.1 Contexto histórico.....	25-27
2.4.2 Composición.....	27-28
2.4.3 Funciones.....	28-29
<b>2.5 EL SENADO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL ROMANO.....</b>	<b>30-33</b>
2.5.1 Contexto histórico.....	30
2.5.2 Composición.....	30-32
2.5.3 Funciones.....	32-33
<b>3. EL SENADO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA.....</b>	<b>34-66</b>
<b>3.1 LA CÁMARA DE PRÓCERES EN EL ESTATUTO REAL DE 1834.....</b>	<b>34-39</b>
3.1.1 Contexto histórico.....	34-37
3.1.2 Composición.....	37-38
3.1.3 Funciones.....	38-39

<b>3.2 EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1837.....</b>	<b>39-42</b>
3.2.1 Contexto histórico.....	39-40
3.2.2 Composición.....	40-41
3.2.3 Funciones.....	41-42
<b>3.3 EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1845.....</b>	<b>42-45</b>
3.3.1 Contexto histórico.....	42-43
3.3.2 Composición.....	43-44
3.3.3 Funciones.....	44-45
<b>3.4 EL SENADO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1852.....</b>	<b>45-47</b>
3.4.1 Contexto históric.....	45-46
3.4.2 Composición.....	46
3.4.3 Funciones.....	46-47
<b>3.5 EL SENADO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1856.....</b>	<b>47-50</b>
3.5.1Contexto histórico.....	47-48
3.5.2 Composición.....	48-49
3.5.3 Funciones.....	49-50
<b>3.6 EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1869.....</b>	<b>50-54</b>
3.6.1 Contexto histórico.....	50-51
3.6.2 Composición.....	51-53
3.6.3 Funciones.....	53-54
<b>3.7 EL SENADO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1873.....</b>	<b>54-57</b>
3.7.1 Contexto histórico.....	54-55
3.7.2 Composición.....	55-56
3.7.3 Funciones.....	56-57
<b>3.8 EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1876.....</b>	<b>57-66</b>
3.8.1 Contexto histórico.....	57-60
3.8.2 Composición.....	60-64
3.8.3 Funciones.....	64-66
<b>4. CONCLUSIONES.....</b>	<b>67-69</b>
<b>5. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>70-71</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

La Cámara que hoy denominamos “Senado” toma su nombre del *Senatus* de la Antigua Roma, que fue una de sus instituciones más importante, y que alcanzó el apogeo de su poder político en el periodo republicano. Un error muy frecuente al analizar civilizaciones antiguas es extrapolar ideas modernas, como por ejemplo lo que se entiende por soberanía nacional, cuando nos encontramos ante una institución como el Senado, pensando que estamos ante una suerte de órgano representativo del pueblo, en el sentido de sujeto político soberano del Estado. Por ello, conviene aclarar que la idea de que la fuente de todo poder emana del sufragio universal era desconocida y absolutamente inconcebible en los tiempos de los romanos.

Si bien, es cierto que en Roma hubo un gran desarrollo de las instituciones estatales, con leyes que regulaban la organización y las atribuciones de los poderes públicos; aunque el Senado no debía su existencia a ninguna ley escrita, sino a una antigua costumbre de la sociedad romana. MISPOULET decía que en la Ciudad Eterna, desde tiempos primigenios, todo poder, desde el ejercido por el *pater familias* hasta el jefe del ejército, era ejercido supeditado a un consejo consultivo, que no era otro que la institución senatorial. Tampoco había una ley escrita que fijase las atribuciones del Senado, ya que éstas se desprendían de la propia institución. Aunque, como se ha adelantado, el Senado fue, sin duda alguna, el principal órgano durante los tiempos de la República romana, su poder y atribuciones fueron variando a lo largo del tiempo.

Su origen se remonta a la Monarquía, donde no era más que un consejo real, mientras que durante la República alcanzó el punto álgido de su poder, que durante la etapa imperial se fue viendo reducido paulatinamente, primero compartiendo sus antiguas potestades con el Emperador durante el Principado, hasta que su poder quedó reducido prácticamente al ámbito municipal durante el Dominado. En los tiempos de la República, también aparecería un Senado cuyo ámbito sería el municipio, variando en su composición a lo largo y ancho del Imperio, principalmente entre Occidente y Oriente.

Haciendo un gran salto en el tiempo, en la configuración de los sistemas legislativos europeos y americanos a lo largo del siglo XIX, muchos países recuperaron el nombre de la institución senatorial para denominar a la Cámara Alta, habiendo sido ésta una constante en las Constituciones españolas desde 1837. De todas las Cartas Magnas que han llegado a entrar en

vigor, las únicas excepciones que no previeron la existencia de una Cámara Alta fueron las Constituciones de 1812 y 1931.

Respecto de cuáles han sido históricamente los motivos que han justificado la existencia del Senado como un segundo Cuerpo legislador, en el Estado liberal del siglo XIX se entendía a la Cámara Alta como la depositaria de la tradición histórica, mientras que a la Cámara Baja le correspondía representar a los ciudadanos<sup>1</sup>. En el Reino Unido ésta ha sido hasta fechas muy recientes la justificación que se ha dado a la Cámara de los Lores; debido a que sus componentes venían accediendo al cargo de *lord* de forma hereditaria hasta la reforma que llevó a cabo en 1999 el entonces primer ministro británico Tony Blair para democratizar la elección de la mayoría de sus miembros.

En España tampoco hace falta remontarse al siglo XIX ni a principios del XX para encontrar Senadores que no fueron elegidos por la ciudadanía, ya que, durante los años de la Transición, de los 248 miembros que componían el Senado, 207 sí fueron elegidos de forma directa pero los 41 restantes lo fueron por designación del rey Juan Carlos I. No obstante, en los Estados descentralizados, como Alemania, EEUU y la España democrática, el Senado tiene una función distinta a la anterior, que es la de representar a los diferentes territorios o regiones que integran la Federación, en contraposición al Congreso o Cámara Baja, que es la que representa al pueblo en su conjunto.

La institución del Senado aparece por primera vez en España en la Constitución de 1837, si bien ello no haya presencia anterior de una Cámara Alta en proyectos constitucionales anteriores, concretamente en los de 1808 y 1834, aunque no en la Constitución de 1812, que es considerada la primera Carta Magna genuinamente española<sup>2</sup>. Es polémico considerar o no española a la Constitución de Bayona de 1808 debido a que fue esencialmente elaborada por

---

<sup>1</sup> ALLUÉ, Alfredo. BIGLINO, Paloma. BILBAO, Juan María. DELGADO DEL RINCÓN, Luis. DURÁN ALBA, Juan Fernando. MATÍA, Edmundo. MATÍA, Javier. MORETÓN, Arancha. ORTEGA, Carlos. REDONDO, Ana. REY, Fernando. RUIZ LEGAZPI, Ana. SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. VIDAL, Camino. VIDAL, José Miguel. *Lecciones de Derecho Constitucional II*. Editorial Thomson Reuters, 2013. pp. 71-72.

<sup>2</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. p. 2.

juristas de la Francia napoleónica tras las abdicaciones de Bayona. Sobre la Constitución de Bayona BÉCKER decía que de ella “*sólo puede hablarse como un dato histórico, toda vez que ni llegó a regir ni ejerció influencia alguna en la vida nacional*”<sup>3</sup>.

OLÓZAGA añadió que era una Constitución que había sido dada a España por un “*rey intruso*”, en alusión a José I Bonaparte<sup>4</sup>. Si bien, al menos hay que decir que en esta Constitución sí preveía un Senado, que era más bien un consejo moderador de la potestad regia que un cuerpo colegislador, tal y como señala SANTAMARÍA PAREDES<sup>5</sup>; y su influencia en los textos posteriores del constitucionalismo español, pensando sobre todo en el papel que iría desempeñando el Senado, sería más bien escasa por no decir nula. En cualquier caso, en el resto de Constituciones españolas, durante su elaboración y discusión el constituyente, de acuerdo con un determinado contexto histórico y de su carácter más conservador o progresista, se preguntó sobre la necesidad o no de su existencia, y, en caso afirmativo, sobre cuál debía ser el papel de la institución senatorial. Todas estas cuestiones serán las que iremos analizando a lo largo de este trabajo.

---

<sup>3</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. p. 19.

<sup>4</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. p. 19.

<sup>5</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. p. 21.

## 2. EL SENADO ROMANO

### 2.1. EL SENADO DURANTE LA MONARQUÍA

#### 2.1.1 Contexto histórico

Generalmente se acepta que la ciudad de Roma, también de acuerdo con la tradición, fue fundada a orillas del río Tíber en el año 753 a.C.; siendo la monarquía el primer régimen político que fue adoptado por los romanos. El primer rey fue Rómulo, supuestamente hijo del dios Marte y descendiente del héroe griego Eneas. La lista canónica de los siete reyes de Roma, u ocho, si se incluye al sabino Tito Tacio, que fue correy con Rómulo, es la siguiente: Rómulo, Numa Pompilio, Tulio Hostilio, Anco Marcio; pertenecientes a la dinastía latina; y Tarquinio Prisco, Servio Tulio y Tarquinio el Soberbio; pertenecientes a la dinastía etrusca<sup>6</sup>.

Aunque no se duda de su existencia previa, fue durante el periodo de dominación etrusca cuando realmente hubo un verdadero desarrollo de las primeras instituciones del incipiente Estado romano. Durante la Monarquía éstas fueron: el Rey, la Asamblea Curial y, por último, el Senado. El Rey constituía la autoridad máxima; y era elegido por la Asamblea Curial de forma vitalicia mediante la *lex curiata de imperio*, que le revestía de un poder absoluto que era confirmado por el Senado en virtud de la *auctoritas patrum*. El *rex* era al mismo tiempo la máxima autoridad civil, el sumo sacerdote, el juez supremo y el jefe militar.

La Asamblea Popular, que estaba integrada por el pueblo, entendido como los ciudadanos libres en edad militar, estaba integrada por entre 100 y 200 componentes. Dicha asamblea era convocada por el Rey, y tenía atribuciones legislativas, como votar leyes, declarar la guerra y firmar la paz; judiciales, como apelar las decisiones del juez; y civiles en materias como la adopción o el testamento. En ella se votaba por curias y los acuerdos se tomaban por mayoría. Por último, nos encontramos con el Senado monárquico, que era un consejo real cuya presidencia era ocupada por el propio rey y que consistía en la reunión de los jefes de todas las *gentes*<sup>7</sup>.

#### 2.1.2 Composición

---

<sup>6</sup> TITO LIVIO. *La Monarquía romana, Libro I Ab urbe condita*. Editorial Aguilar S.A, 1969. pp. 45-180.

<sup>7</sup> HOMO, León. *Las Instituciones Políticas Romanas: de la Ciudad al Estado*. Editorial Cervantes, 1928. pp. 15-17.

Los jefes de las *gentes* en la Roma primitiva recibían el nombre de *patres*, y constituían el Consejo de Ancianos o Senado, que estaba formado por entre quince y treinta miembros antes de la conquista etrusca. Con el paso del tiempo el Senado acabaría estando compuesto por unos 300 ancianos patricios; siendo los senadores elegidos por el propio rey de entre los patricios de forma vitalicia. Como se ha dicho, el Senado era un Consejo real cuya presidencia era ocupada por el *rex*. En caso de ausencia de la figura del Rey, la presidencia del Senado recaía en el *praefectus urbi*, mientras que del resto de atribuciones reales se encargaba, durante el tiempo que el trono estuviera vacante, el *interrex*<sup>8</sup>.

### 2.1.3 Funciones

A pesar de que durante la Monarquía el Senado era un órgano de mera naturaleza consultiva, el Rey deliberaba con él sobre todos los asuntos importantes, principalmente sobre cuestiones religiosas, financieras e internacionales; salvo durante el reinado de Tarquinio el Soberbio, que prescindió de la institución senatorial para gobernar exclusivamente según su parecer<sup>9</sup>. Junto a esta función de asesoramiento, era el Senado también el que debía presentar a los candidatos para la sucesión al trono; ya que en Roma el poder real no era transmisible de manera hereditaria.

A la muerte del Rey le seguía un periodo de interregno en el que primeramente los *patres* que componían el Senado elegían un *interrex* por sorteo durante un plazo de 5 días, que nombraba expirado el plazo a un sucesor; y así sucesivamente hasta que la Asamblea Curial elegía al nuevo rey<sup>10</sup>. Hay que distinguir una doble dimensión entre las atribuciones del Senado<sup>11</sup>:

---

<sup>8</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). p. 8.

<sup>9</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). p. 124

<sup>10</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). p. 9.

<sup>11</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 33-35.

Por un lado, la *auctoritas patrum* implicaba que se requería su sanción para la aprobación final de las leyes de los comicios tributos y de centurias de manera obligatoria. Los *patres actores*, según Tito Livio y Cicerón, eran los *patres familiarum* patricios, cuya *auctoritas* se justificaba desde el reinado de de Rómulo, cuando fue nombrado rey de Roma con el apoyo de los padres fundadores o *patres*<sup>12</sup>, cuyos descendientes recibieron el nombre de “patricios”<sup>13</sup>. Por otro lado, cumplía la función de cuerpo consultivo (*consilium*), ya que el *mos maiorum* estipulaba que los magistrados debían consultar al Senado de forma preceptiva para llevar a cabo todas las medidas importantes que podían tomar de acuerdo con sus competencias<sup>14</sup>.

Así era en materia electoral, tanto a la hora de elegir a los nuevos cónsules y tribunos como en la determinación de la legalidad de una candidatura cuando había dudas al respecto<sup>15</sup>. Autores como MOMMSEN señalan que los senadoconsultos también aparecen en materia legislativa en todas las épocas, incluida la Monarquía; y en opinión de MISPOULET no se trataban tanto de una regla de derecho, sino más bien de un uso, ya que todos los principios públicos del Derecho público romano se basaban en la costumbre<sup>16</sup>. Este uso de consultar al Senado de manera preceptiva lo encontramos también en los *comitia tributa* o comicios tributos y en los *comitia centuriata* o comicios por centurias<sup>17</sup>. Por otra parte, los plebiscitos estaban supeditados a

---

<sup>12</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 19-21.

<sup>13</sup> MISPOULET, Jean-Baptiste. *Études des Institutions Romaines*. Editorial A. Durand et Pedone-Lauriel, 1887. pp. 86-87.

<sup>14</sup> MISPOULET, Jean-Baptiste. *Études des Institutions Romaines*. Editorial A. Durand et Pedone-Lauriel, 1887. Pp. 126-128.

<sup>15</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). p. 70.

<sup>16</sup> MISPOULET, Jean-Baptiste. *Études des Institutions Romaines*. Editorial A. Durand et Pedone-Lauriel, 1887. pp. 129-130.

<sup>17</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 86-88 y 101-102.

la aprobación posterior del Senado<sup>18</sup>; si bien desconocemos si los senadoconsultos eran emitidos antes de la votación, o si, por el contrario, constituía una ratificación posterior.

## 2.2. EL SENADO DURANTE LA REPÚBLICA

### 2.2.1 Contexto histórico

Según la tradición, en el año 509 a.C. se depuso al último rey de Roma, Tarquinio el Soberbio, cuando se hallaba sitiando la ciudad de Ardea, mediante una conjura orquestada por los patricios y el ejército<sup>19</sup>. La transición política de la Monarquía a la República estuvo seguida de grandes tensiones sociales entre patricios y plebeyos, que se sucederían durante toda la vida de la República, ya que los patricios se hicieron con el control de todas las magistraturas civiles y religiosas, excluyendo a los plebeyos. La inestabilidad social debida a los cambios en la estructura social de la República se tradujo en una época de guerras civiles que desembocaron en el colapso del propio sistema político y en la llegada del Principado.

Durante esta etapa, el Senado se convirtió en el órgano director de la política del Estado, siendo un consejo público compuesto por antiguos magistrados de las más altas magistraturas romanas<sup>20</sup>. Fue también durante este periodo cuando se vivió el apogeo de la institución senatorial en Roma. La victoria en las Guerras Púnicas hizo que Roma se convirtiera en la principal potencia del Mediterráneo, y, paulatinamente, fue conquistando el resto de territorios de la cuenca de lo que sería su *mare nostrum*, siendo Grecia uno de ellos, de la que Roma exportó su gran saber en áreas como la política y la cultura.

El gran número de conquistas había traído consigo enormes riquezas, que sin embargo sólo se repartieron entre los patricios, a la par que el número de esclavos era cada vez mayor. A las grandes diferencias sociales había que añadir el enorme número de conspiraciones que quisieron acabar con el régimen republicano, como la del 63 a. C. protagonizada por políticos insatisfechos con el Senado romano liderados por Catilina; que fue revelada por Cicerón; las

---

<sup>18</sup> MISPOULET, Jean-Baptiste. *Études des Institutions Romaines*. Editorial A. Durand et Pedone-Lauriel, 1887. p. 134.

<sup>19</sup> TITO LIVIO. *La Monarquía romana, Libro I Ab urbe condita*. Editorial Aguilar S.A, 1969. pp. 179-180.

<sup>20</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). p. 122.

reformas agrarias como la de los hermanos Tiberio y Cayo Graco en el siglo II a.C., o la rebelión de los esclavos liderada por Espartaco (73-71 a.C.).

También se produjeron una serie de guerras civiles entre las distintas facciones del Senado: los optimates, de posiciones políticas más conservadoras; y los populares, de ideología más progresista. Los primeros querían perpetuar el poder de la aristocracia romana, mientras que los segundos eran más favorables a extender el acceso a los cargos políticos a un número mayor de clases sociales. La Primera Guerra Civil romana (88-81 a.C.) enfrentó a Lucio Cornelio Sila y Cayo Mario, apoyados por optimates y populares respectivamente, por el honor de liderar la guerra contra el Reino de Ponto. En este conflicto Sila resultó vencedor y tras volver de la campaña en Asia se estableció como dictador de Roma<sup>21</sup>.

Cabe hacer mención a que el territorio de la Península Ibérica fue un lugar donde se desarrollaron partes clave de estos enfrentamientos entre romanos, siendo curioso que a la vez la conquista de Hispania fuera también difícil; al menos si la comparamos con la conquista de la Galia por Julio César en una sola campaña. Cuando Sila se impuso a Cayo Mario, un popular llamado Quinto Sertorio siguió combatiendo al dictador optimata en las llamadas Guerras Sertorianas (82-72 a.C.). Durante buena parte de este conflicto, Sertorio se refugió en la Hispania Citerior, y más concretamente en la ciudad de Osca (actual Huesca), donde llegó a crear y regir su propio Senado hasta que fue derrotado por Cneo Pompeyo Magno.

En este particular Senado paralelo al existente en la Ciudad Eterna, el número de Senadores pudo ser realmente alto, llegando incluso a los 300 miembros. El porqué de su creación ha levantado también grandes discrepancias, interpretándose como el intento de crear un Estado independiente en la Península, pero también, y más probablemente, como la búsqueda por Quinto Sertorio era la preservación de la República romana y de los intereses de los populares frente al despótico poder de Sila y el partido optimata en la actual ciudad aragonesa<sup>22</sup>.

Más adelante, tras el fin del Primer Triunvirato, conformado por Cneo Pompeyo Magno, Marco Licinio Craso y Cayo Julio César, a la muerte del segundo de ellos y después de que César hubiera conquistado las Galias, estalló la Segunda Guerra Civil romana (49-45 a.C.) por

---

<sup>21</sup> BERGHORN, Detlef. HATFSTEIN, Markus. *La Historia del Mundo*. Editorial Blume, 2008. pp. 74-75.

<sup>22</sup> ABC (2016): *Sertorio, el legendario militar que creó una República Romana en España y murió traicionado*. Disponible en: [https://www.abc.es/historia/abci-quinto-sertorio-legendario-militar-creo-republica-romana-espana-201608282246\\_noticia.html](https://www.abc.es/historia/abci-quinto-sertorio-legendario-militar-creo-republica-romana-espana-201608282246_noticia.html)

el temor de Pompeyo y los optimates de la popularidad que Julio César estaba adquiriendo con sus victorias sobre los galos. La batalla de Farsalia supuso la derrota de los optimates y Pompeyo frente a Julio César, apoyado por los populares; quien, una vez terminada la guerra por la muerte del líder optimata en Egipto, se estableció como dictador perpetuo de Roma.

### 2.2.2 Composición

Durante la República, en los siglos II y I a.C., el Senado estuvo compuesto por 300 miembros, siendo el *album senatorium* revisado cada cinco años por dos censores colegiados. Estos magistrados debían elaborar un *census* durante no más de dieciocho meses en el que debían aparecer los nombres de aquellos Senadores y *equitis*, que tuvieran la ciudadanía romana; hubieran nacido en Roma o en la Península Itálica, pero no más allá del río Rubicón; y que además tuvieran una renta de 400.000 sestercios.

También se debía incluir a aquellos ciudadanos romanos que ya habían estado inscritos en un censo anterior según el orden de antigüedad por las magistraturas que hubieran ejercido. En primer lugar los censores, seguidos de los cónsules, los pretores, los ediles, los tribunos y, finalmente, los cuestores; que tan sólo accedían al Senado si de entre el resto de magistraturas no llegaban a la cifra de 300, normalmente siendo en torno a doce. Además, estaba la categoría de los *pedarii*, pertenecientes en su mayoría al orden ecuestre y que no habían ejercido ninguna magistratura. Tenían restringido el derecho a tomar la palabra<sup>23</sup>.

Después de convertirse en dictador de Roma, Lucio Cornelio Sila llevó a cabo una serie de reformas entre finales aquel año 82 y el 79 a.C., entre las que estaba, con casi total seguridad en el 81 a.C., la de elevar el número de Senadores de 300 a 600, incluyendo a personas afines entre los que había centuriones y soldados, así como un mayor número de cuestores, que pasaron de ser doce a veinte. Su objetivo era tener un Senado controlado y dócil hasta su abdicación de la magistratura dictatorial. Julio César, por su parte, entre los años 47 y 45 a.C. volvió a modificar el número de integrantes del Senado, que vino conjugado con una purga de los partidarios de Pompeyo, pasando de 600 componentes a 900, y elevando nuevamente el

---

<sup>23</sup> CHASTAGNOL, André. *Le Sénat Romain à l'époque Impériale*. Editorial Les Belles Lettres, 1992. pp. 15-16.

número de cuestores de veinte a cuarenta para ganarse al partido popular frente a los *optimates*<sup>24</sup>.

Los llamados *novi senatores* no eran provenientes de familias patricias sino del orden ecuestre, pero entre ellos también hubo oficiales, centuriones y otros cargos inferiores del ejército de César, o simplemente ciudadanos notables. Sin embargo, hay que decir que estos nuevos Senadores que lograron entrar en el Senado romano durante las dictaduras nunca llegaron a superar un cuarto del total y, al menos durante el mandato de Sila, provinieron exclusivamente de Italia. Por el contrario, sí encontraremos algunos centuriones o simples soldados que fueron admitidos en el Senado por César provenientes de las provincias de Galia e Hispania: los llamados *peregrini in Senatum allecti* o extranjeros elegidos por el Senado<sup>25</sup>.

### 2.2.3 Funciones

A partir del siglo IV a.C. la presidencia del Senado fue ocupada por varias magistraturas simultáneamente, aunque no por ello se producían conflictos en caso de desavenencias entre los magistrados colegiados, debido a la existencia de un orden de prioridad a la hora de convocar al Senado, presidirlo y pedirle consejo. En primer lugar estaba el dictador, luego el jefe de caballería, después los cónsules, los pretores, los tribunos de la plebe, el *interrex* y, en último lugar, el prefecto de la ciudad<sup>26</sup>.

Por otra parte, con la proclamación de la República las potestades que había desempeñado el Rey pasaron a manos de dos cónsules anuales que actuaban de forma mancomunada y que serían asesorados por el Senado; cuya presidencia ocuparían de forma ordinaria. Si bien, ambos cónsules debían estar presentes en Roma, ya que de lo contrario dejaría de ser obligatorio que estuvieran de acuerdo a la hora de convocar o consultar al Senado; de un

---

<sup>24</sup> CHASTAGNOL, André. *Le Sénat Romain à l'époque Impériale*. Editorial Les Belles Lettres, 1992. pp. 17-18.

<sup>25</sup> CHASTAGNOL, André. *Le Sénat Romain à l'époque Impériale*. Editorial Les Belles Lettres, 1992. p. 46.

<sup>26</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 127-130.

modo similar a como ocurrió en los primeros años de la República, en la que los dos cónsules se alternaban de manera mensual en el poder a lo largo de su mandato<sup>27</sup>.

Durante la República la situación de interregno que vimos en la Monarquía fue más frecuente al ser bastante probable que los dos cónsules abdicaran sin nombrar antes un dictador. La figura del *interrex* fue sustituida por el *praefectus urbi*, que presidía los comicios consulares; mientras que la presidencia del Senado recaía en un órgano colegiado. El *ius agendi cum patribus* (derecho a convocar al Senado) dejaba hablar a las magistraturas extraordinarias: los *decemviri legibus scribundis*, los *tribuni militum consulari potestate*, al *dictator*, al *magister equitum*, al *interrex* y al *praefectus urbi*; así como a las magistraturas ordinarias: los cónsules, los *praetores*, y, a partir del siglo IV a.C., a los tribunos de la plebe<sup>28</sup>.

Propiamente, la institución senatorial no decidía ni las cuestiones sobre las que versaría la deliberación, ni el día las reuniones ni tampoco el orden del día, sino que ésta era competencia de las magistraturas del pueblo romano. Durante los tres últimos siglos de la etapa republicana, una función del Senado era responder de forma consultiva a aquellas cuestiones que les planteasen los magistrados ordinarios, es decir, los cónsules, los pretores y los tribunos de la plebe. El resto de magistrados tenían un mayor abanico de competencias por el *ius vocandi, habendi, consulendi senatum* (derecho a llamar, presidir y consultar al Senado)<sup>29</sup>.

El Senado también tenía la competencia de exigir la destitución de los magistrados elegidos por el pueblo por toda inobservancia de los requisitos formales que el cumplimiento de sus funciones exigiese, ya que ello viciaba el voto popular que les había elegido a los magistrados. El Colegio de los augures era el encargado de comprobar si se había producido la falta de formalidades para ejercer las funciones propias del cargo. Tras una deliberación el Colegio emitía un decreto que comunicaba inmediatamente al Senado. Si bien no había medios coactivos para obligar al magistrado a renunciar a su cargo antes de que su mandato expirase,

---

<sup>27</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). p. 126-128.

<sup>28</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 139-140.

<sup>29</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 142-143

por la profunda religiosidad del pueblo romano fueron raros los casos en los que no se renunciaba tras el dictamen del Senado<sup>30</sup>.

Además, aunque correspondía a las magistraturas ordinarias la administración general del Estado, con este fin el Senado podía delegar en ellos funciones propias, tales como el culto, las finanzas o los asuntos exteriores. Una de sus funciones más importantes era la de nombrar un *dictator* en un momento de extrema necesidad en el que la integridad de la República o su independencia se hallaban en peligro. Esta institución dictatorial fue establecida pocos años después de la expulsión de los reyes; y en caso de rebelión se podía destituir a aquellos magistrados que hubieran instigado las revueltas contra los intereses de la República (*contra republicam*), o que fueran los jefes de movimientos enemigos de la República (*hostes*)<sup>31</sup>.

Durante el periodo republicano, la institución senatorial también cumplía una función mediadora o conciliadora en los conflictos que se daban entre magistrados, ya fueran éstos colegas de una misma magistratura o magistrados de magistraturas diferentes. Era también la institución financiera suprema, interviniendo en caso de crisis económica, y teniendo la iniciativa para intervenir el tesoro público. Así mismo, le correspondía otorgar las recompensas públicas, tales como el reconocimiento de ciudadanos meritorios tras su muerte, organizar funerales públicos o la concesión a perpetuidad de un terreno público como lugar de sepultura.

En Roma la justicia solía ser privada, pero excepcionalmente el Senado tenía atribuida la competencia de dar un mandato militar al pretor para suspender temporalmente su jurisdicción, para entregar al pretor peregrino o al pretor urbano una misión militar, judicial o financiera. Del mismo modo, aquellos crímenes que tenían una gravedad excepcional o que afectaban a alguna rama de la administración sobre la que el Senado ejercía un control directo eran denunciados en primer lugar ante la institución senatorial.

Estos delitos eran: la muerte o tentativa de muerte de un Magistrado o Senador, los envenenamientos cometidos a un gran número de personas, los ataques a un ejército romano, los altercados cometidos durante la celebración de los *comitia*, las conspiraciones, las

---

<sup>30</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 107-108.

<sup>31</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 254-255.

venalidades de los magistrados judiciales o de los jurados, los fraudes cometidos durante el desempeño de cargos públicos o los crímenes que exigían una expiación religiosa<sup>32</sup>.

En lo referido a las cuestiones financieras, el Senado desempeñaba un importante papel en la fijación de los impuestos, debiendo distinguir entre: los ingresos de los dominios y las contribuciones de los ciudadanos, de los aliados latinos y de las provincias, así como el botín de guerra. Debido a que la preparación de la declaración de guerra correspondía al Senado, éste también se encargaba de que se tomaran las medidas oportunas para que las tropas estuvieran bien equipadas cuando partían de Roma rumbo a la guerra<sup>33</sup>.

La competencia de llevar a cabo la guerra en sí recaía en los dos cónsules, pero el Senado podía poner fin a su mando militar mediante el nombramiento de un dictador<sup>34</sup>. Terminada la campaña, el cónsul o dictador que estaba revestido del *imperium* militar no podía hacer su entrada triunfal en la Ciudad Eterna sin la autorización previa del Senado, que sólo se le daba si a sus ojos el general había conseguido logros dignos de reconocimiento según el *mos maiorum*.

La firma de la paz era una atribución que finalmente recaía también en el propio Senado al ser esta institución la que realizaba su ratificación definitiva tras haber enviado unas diputaciones para que la negociaran con los enemigos vencidos. El Senado también se encargaba de la firma de tratados internacionales, ya que examinaba, discutía y aprobaba las cláusulas. Si bien, para que el tratado en cuestión tuviera fuerza ejecutiva era necesario que se cumplieran las cargas impuestas a un parte por la otra<sup>35</sup>. El Senado también tenía la iniciativa en la fundación de las colonias, que podían ser de ciudadanos romanos o latinos, y el magistrado que se hallaba en la

---

<sup>32</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 271-278.

<sup>33</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 329 y 354.

<sup>34</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). p. 466.

<sup>35</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 472-473 y 479-480.

presidencia se haría la elección de los *triumviri coloniae deducendae*, y a continuación el Senado invitaba a los tribunos de la plebe a someter sus proposiciones al voto del pueblo<sup>36</sup>.

Tras la conquista de nuevas provincias extra-itálicas, la determinación de su régimen administrativo recaía en el Senado, que no lo establecía en un único acto, sino mediante una serie de medidas. Para ello, el Senado nombraba una comisión de seis Senadores para asistir al magistrado romano *cum imperio* que ejercía la administración militar para ejecución de las medidas generales decretadas por el Senado. Éstas podían ser consulares o pretorianas dependiendo de si el gobernador de la provincia era un cónsul o pretor, que eran asignados anualmente, variando con ello también el carácter de la provincia, lo cual era muy frecuente, e incluso cabía la posibilidad que una provincia fuera a la vez pretoriana y consular<sup>37</sup>.

La *Lex Sempronia de Provinciis* de Cayo Graco prescribía al Senado establecer el número de provincias consulares antes de la designación de los propios cónsules; y, tras la aprobación de la *Lex Pompeia* en los últimos años de la República, todos los gobernadores pasaron a denominarse procónsules, y por mandato de César no podrían estar en el cargo durante más de dos años. Por regla general, una vez fundada una provincia su administración competía al respectivo gobernador, pero, como el Senado era la autoridad suprema en asuntos de índole provincial, sí cabía una intervención directa de forma excepcional.

También dotaban, a costa del tesoro público, a los Senadores de los medios necesarios para el desempeño de sus funciones diplomáticas en el extranjero que les encomendaba el propio Senado, recibiendo el nombre de *legati* u *oratores*<sup>38</sup>. Estos Senadores que hacían las veces de embajadores podían serlo bien por sorteo, por designación directa del Senado o por elección del Presidente del Senado. Toda embajada, que podía tener uno o varios componentes, tenía a la cabeza a un *princeps legationis*.

---

<sup>36</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 679-680.

<sup>37</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 534-548.

<sup>38</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 491-492 y 508.

El Senado republicano también tenía la potestad de acordar la anulación o suspensión de las leyes. Para ello, la ley en cuestión debía haber sido aprobada por el empleo de medios violentos (*per vim*), obviando la intervención de un magistrado competente (*contra intercessionem*) o sin haber realizado una consulta previa y favorable a los *auspicia* requeridos para ello (*contra auspicia*); aunque desde la *Lex Publilia Philonis*, que hizo la *patrum auctoritas* previa al voto popular, sólo cabría anular una ley por vicios de forma<sup>39</sup>. Por su parte, Sila impuso a los tribunos que sus proposiciones legislativas fueran ratificadas por el Senado. En materia de plebiscitos, la *Lex Hortensia* del año 286 a. C. puso fin a favor de la plebe a un conflicto de ésta contra el patriciado haciendo vinculantes para la totalidad del pueblo romano los plebiscitos<sup>40</sup>; si bien el veto del Senado fue restaurado por las Leyes Eufia y Fufia 130 años después.

En materia religiosa, el Senado no tenía *per se* la competencia de supervisión general del culto, que pertenecía al *pontifex maximus*, pero sí era el encargado de fijar los días de rezos públicos, de sacrificios y *supplicationes* a los dioses; así como de la celebración de las ceremonias expiatorias en toda Italia, la institución de los juegos anuales nuevos y extraordinarios, la *instauratio* de fiestas nacionales, la construcción de templos y su restauración<sup>41</sup>.

## 2.3. EL SENADO DURANTE EL PRINCIPADO

### 2.3.1 Contexto histórico

Tras el asesinato de Julio César en los Idus de Marzo del año 44 a.C. por un grupo de Senadores, se formó el Segundo Triunvirato, formado por Marco Antonio, César Octaviano y Marco Emilio Lépido, que hizo frente en la Tercera Guerra Civil romana (41-40 a.C.) a los asesinos de César. La Cuarta Guerra Civil (32-30 a. C.) enfrentó a los extriunviros, con Octaviano saliendo como vencedor. El hijo político de César primero se impuso a Lépido en

---

<sup>39</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 111-113.

<sup>40</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). p. 103.

<sup>41</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). pp. 299-300.

África en el año 36 a.C. y posteriormente a Marco Antonio y Cleopatra VII en Egipto en el 31 a.C. tras la batalla de Actium<sup>42</sup>.

En el 27 a.C. el Senado proclamó a Octaviano como *Imperator*, que hasta entonces era un término que había hecho referencia a quien ejercía el mando de los ejércitos en campaña, y ahora pasaba a abarcar además del militar, los ámbitos civil y jurídico. Además, recibió de la institución senatorial el título de *Augustus*, de nueva creación, y que confería al Emperador un carácter sagrado, aunque sin llegar aún al nivel de la *adoratio* que sería propia del Dominado<sup>43</sup>. La dignidad de *Princeps*, que ya había ostentado Pompeyo por concesión de los optimates, ahora daría nombre al nuevo régimen político que se estaba construyendo: el Principado; y suponía que Octavio Augusto sería el primer ciudadano<sup>44</sup>. Con la muerte de Lépido en el 12 a.C., se convirtió también en *Pontifex maximus*<sup>45</sup>.

Se completaban así los atributos que acompañarían a la figura del Emperador en la primera etapa del Imperio romano, que sería el más poderoso de la Antigüedad en el ámbito mediterráneo y europeo. Augusto compartiría su poder con el Senado, delimitando las distintas atribuciones que les correspondían a cada uno; y mediante la *Lex Julia* dotó al Senado de un reglamento que fijó las formalidades de las sesiones del Senado; que hasta ese momento se habían basado en la costumbre, en el *mos maiorum*<sup>46</sup>.

Con Tiberio se acentuaría más que con su predecesor el papel del Senado en el reparto de las potestades con el Emperador. En contraste, Claudio y Nerón buscaron robustecer la autoridad del *Princeps* volviendo al régimen primigenio ideado por Augusto. La Dinastía Julio-Claudia gobernaría durante un periodo prolongado de tiempo hasta el 68, siendo sucedida por los flavios, y éstos a su vez, tras un breve periodo de tiempo (69-96) por *los cinco emperadores*

---

<sup>42</sup> BERGHORN, Detlef. HATTSTEIN, Markus. *La Historia del Mundo*. Editorial Blume, 2008. pp. 76-79.

<sup>43</sup> HOMO, León. *Las Instituciones Políticas Romanas: de la Ciudad al Estado*. Editorial Cervantes, 1928. pp. 271-272.

<sup>44</sup> HOMO, León. *Las Instituciones Políticas Romanas: de la Ciudad al Estado*. Editorial Cervantes, 1928. pp. 274-275.

<sup>45</sup> HOMO, León. *Las Instituciones Políticas Romanas: de la Ciudad al Estado*. Editorial Cervantes, 1928. p. 289.

<sup>46</sup> WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885). p. 144.

*buenos*, de la Dinastía antonina, que gobernó del 96 al 192; y que mantuvo buenas relaciones con el Senado, siendo la única excepción Adriano. Sería durante el reinado Trajano, emperador de origen hispano, cuando Roma alcanzó su máxima expansión territorial en 117 tras el sometimiento de la Dacia y la guerra contra los partos, coincidiendo también con un periodo de colaboración leal con el Senado<sup>47</sup>.

### 2.3.2 Composición

Tras su victoria sobre Marco Antonio y Cleopatra VII, Augusto redujo el número de Senadores nuevamente a 600 mediante la *lectio senatus* del 18 a.C.<sup>48</sup>; lo que suponía volver al mismo número de integrantes del Senado que hubo durante la dictadura de Sila; después de que tras el asesinato de César en el 44 a.C. hubiera llegado a haber 1.000 miembros durante el triunvirato que el propio Octavio formó con Marco Antonio y Lépido<sup>49</sup>. Además, también en el año 18 a.C. exigió a aquellos ciudadanos romanos que quisieran ser inscritos en el censo que tuvieran 100.000 dracmas, que equivalían a los 400.000 sestercios exigidos anteriormente; lo que era lo mismo que acreditar la pertenecía al rango equestre. Sin embargo, en el 13 a.C. pasaron a exigirse 250.000 dracmas, que equivalían a 800.000 sestercios; y según Suetonio esta cantidad llegó incluso a 1.200.000 sestercios<sup>50</sup>.

La segunda medida de Octavio Augusto para controlar al nuevo Senado imperial fue la creación del orden senatorial u *ordo senatorius* mediante otra *lectio senatus* del año 28 a.C., que supuso que la antigua institución republicana no estaría formado únicamente por los Senadores efectivos, sino también por sus descendientes masculinos que tuvieran desde su acceso al cargo, y que incluso podían acudir a las sesiones del Senado pese a no tener la condición de Senadores.

---

<sup>47</sup> HOMO, León. *Las Instituciones Políticas Romanas: de la Ciudad al Estado*. Editorial Cervantes, 1928. pp. 318-321.

<sup>48</sup> TOBALINA ORÁA, Eva. *El cursus honorum senatorial durante la época Julio-claudia*. Editorial Gráficas Alzate, 2007. p. 18.

<sup>49</sup> CHASTAGNOL, André. *Le Sénat Romain à l'époque Impériale*. Editorial Les Belles Lettres, 1992. pp. 20-21.

<sup>50</sup> CHASTAGNOL, André. *Le Sénat Romain à l'époque Impériale*. Editorial Les Belles Lettres, 1992. pp. 31-32.

Del mismo modo también excluía a los miembros de familias patricias que habían sido enemigos de César y los julio-claudios durante las guerras civiles entre romanos. La idea era que los nuevos Senadores sólo pudieran ser los descendientes de antiguos integrantes, si bien el propio Augusto nombró Senadores a hijos de caballeros. Por otra parte, el primer Emperador romano fue más restrictivo que su padre político Julio César a la hora de permitir la presencia de Senadores oriundos de otras provincias del Imperio que no fueran la italiana. Si bien, el río Rubicón ya no representó el límite de Italia, considerándose también parte de ésta la Galia Cisalpina, al menos de cara al reconocimiento de la condición itálica para ser Senador<sup>51</sup>.

Si durante la dictadura de César los *peregrini in Senatum allecti* procedieron casi exclusivamente de la Galia e Hispania, con Augusto, dentro del escaso número de Senadores de provincias extra-itálicas, a las procedencias hispana y gala habría que añadir la griega. Los sucesores de Augusto no cambiaron el grueso del sistema establecido por el primer emperador de Roma en lo referido al Senado. Si bien, respecto de la condición de Senador, Claudio y Calígula se arrogaron la potestad de privar de la *senatoria dignitas* a aquél que rechazase la dignidad ecuestre<sup>52</sup>, y el primero de ellos también creó la *allectio* como un mecanismo que habría la puerta incluso a nombrar a gentes plebeyas para rellenar las vacantes de entre los 600 Senadores<sup>53</sup>.

CHASTAGNOL distingue dos grupos de procedencia de estos nuevos integrantes del orden senatorial: los provenientes de la baja nobleza, por un lado, y los provenientes de familias que no tenían vínculos de sangre con los Senadores, por otro; y que pasaban a entrar en el Senado *inter quaestorios* o *inter praetorios*; ello sin perjuicio de que imperase la *allectio inter consulares*<sup>54</sup>. Vespasiano, por su parte, haría que el *latus clavus*, la vestimenta propia del orden senatorial y

---

<sup>51</sup> CHASTAGNOL, André. *Le Sénat Romain à l'époque Impériale*. Editorial Les Belles Lettres, 1992. p. 42.

<sup>52</sup> CHASTAGNOL, André. *Le Sénat Romain à l'époque Impériale*. Editorial Les Belles Lettres, 1992. p. 63.

<sup>53</sup> TOBALINA ORÁA, Eva. *El cursus honorum senatorial durante la época Julio-claudia*. Editorial Gráficas Alzate, 2007. pp. 24-25.

<sup>54</sup> CHASTAGNOL, André. *Le Sénat Romain à l'époque Impériale*. Editorial Les Belles Lettres, 1992. pp. 97-98.

que distinguía a los componentes de esa clase social, no pudiera llevarse sin la autorización del emperador previo pago de 200.000 sestercios<sup>55</sup>.

### 2.3.3 Funciones

MOMMSEM describió las relaciones entre el Emperador y el Senado romano durante el Principado como una diarquía<sup>56</sup>, tanto desde su creación por Augusto como durante el reinado de sus sucesores. En cierto modo se había reinstaurado la monarquía, pero es innegable de que, al menos durante el Principado, el Senado seguiría desempeñando un papel fundamental en la vida política romana; siendo el lugar donde se comunicaban las decisiones del Emperador. Si bien, innegablemente su influencia y competencias irían reduciéndose progresivamente. Es destacable en este aspecto que durante este periodo se perdieron todas las potestades del Senado referidas a las relaciones exteriores, que pasaban a depender exclusivamente del Emperador.

Sin embargo, a pesar de que el Emperador pasó a ser la cabeza de toda justicia, se mantuvieron las antiguas competencias judiciales. Por ejemplo, la pena de muerte competía tanto al Senado como al Emperador, y, aunque la impartición ordinaria de la justicia en la jurisdicción civil competía a los pretores; cabía apelación ante el Emperador y ante el Senado, aunque prevaleciendo la realizada ante el primero por su primacía frente a la institución senatorial. Las decisiones judiciales del Senado recibieron el nombre de *decreta*, aunque este término también aparece referido a cuestiones de otra índole. Por su parte, Tiberio hizo del Senado la máxima instancia judicial para conocer de las causas criminales más graves.

En el año 27 a.C. Augusto dividió las provincias entre senatoriales e imperiales. Durante el Principado, una provincia senatorial era aquella que se consideraba que estaba pacificada y cuya administración se confería al Senado, que tenía el derecho de designar a su gobernador o procónsul. En contraposición, las provincias imperiales dependían directamente del Emperador, quien, en cuanto ostentaba el *imperium* de las tropas que había en esos territorios, conservaba personalmente su gobierno y se hacía representar por los legados. Desde el año 44

---

<sup>55</sup> CHASTAGNOL, André. *Le Sénat Romain à l'époque Impériale*. Editorial Les Belles Lettres, 1992. pp. 73 y 112.

<sup>56</sup> ARNHEIM, Michael Thomas Walter. *The Senatorial Aristocracy in the Later Roman Empire*. Editorial Clarendon Press Oxford, 1972. p. 21.

d.C., reinando el emperador Claudio, quedaron fijadas de forma definitiva las provincias dependientes del Senado, que fueron las de: Italia, Acaya, África, Asia, Creta y Cirenaica, Ponto y Bitinia, Chipre, Galia Narbonense, la Bética, Macedonia y Sicilia<sup>57</sup>.

A nivel legislativo, fue durante el reinado de Tiberio cuando las decisiones del Senado, denominadas senadoconsultos o *senatus consultum*, adquirieron fuerza de ley al ser equivalentes a *leges*<sup>58</sup>, aunque primando nuevamente la voluntad última del Emperador. Tiberio también concedió al Senado el derecho a elegir magistrados, transfiriendo dicha potestad de los *comitia* a la institución senatorial. Si bien, desde los tiempos de su predecesor Augusto ya existía una *commendatio* de candidatos en la elección de las magistraturas correspondiente al Senado. Dos de cada veinte cuestores eran designados de este modo, mientras que al consulado se pasó a acceder por *nominatio* del Emperador.

Las *constitutiones* imperiales también tuvieron el reconocimiento de fuente creadora de Derecho, ya fueran éstas *decreta, mandata, edicta* o *rescripta*<sup>59</sup>. Ello sin perjuicio de que el *Princeps* tuviera potestad de promulgar sus propias leyes sin necesidad de contar con el Senado, lo que Ulpiano expresó con la frase “*Princeps legibus solutus est*” (El Príncipe no está sometido a las leyes)<sup>60</sup>.

## 2.4. EL SENADO DURANTE EL DOMINADO

### 2.4.1 Contexto histórico

La transición del Principado al Dominado no fue un proceso abrupto y reducido a una serie de acontecimientos ocurridos en un corto espacio de tiempo, sino que fue una evolución paulatina a lo largo de varias décadas. A las muertes de los emperadores Nerón en el año 68 y

---

<sup>57</sup> HOMO, León. *Las Instituciones Políticas Romanas: de la Ciudad al Estado*. Editorial Cervantes, 1928. pp. 276-277.

<sup>58</sup> ARNHEIM, Michael Thomas Walter. *The Senatorial Aristocracy in the Later Roman Empire*. Editorial Clarendon Press Oxford, 1972. p. 22.

<sup>59</sup> ARNHEIM, Michael Thomas Walter. *The Senatorial Aristocracy in the Later Roman Empire*. Editorial Clarendon Press Oxford, 1972. p. 23.

<sup>60</sup> ARNHEIM, Michael Thomas Walter. *The Senatorial Aristocracy in the Later Roman Empire*. Editorial Clarendon Press Oxford, 1972. p. 24.

de Domiciano en el año 96 les siguieron periodos de incertidumbre que, sin embargo, no trastocaron el sistema diseñado por Augusto tras imponerse a Marco Antonio en 31 a. C. en la batalla de Actium. Sería tras el asesinato de Cómodo en el 192, cuando el Principado entraría realmente en una larga y aguda crisis que le llevaría a agotar el régimen.

De la guerra civil que se libró por la sucesión del último antonino salió vencedor Septimio Severo, apoyado por el ejército y el orden ecuestre, que sería el fundador de la Dinastía de los Severos (193-235), pero no por ello terminó de llegar la estabilidad al Imperio. Entre 235 y 284 hubo alrededor de setenta emperadores y usurpadores, que por lo general fueron apoyados por distintas facciones del ejército y en la mayoría de los casos morían asesinados al poco tiempo. Respecto de las relaciones de los principales emperadores de este periodo con el Senado, Septimio Severo gobernó de una forma más propiamente monárquica, sin respetar la diarquía creada por Augusto. Por su parte, Tácito y Probo intentaron en vano retornar al Principado de antes de la Crisis del Siglo III, pero el régimen del Principado llegaría a su fin con la elección de Diocleciano como emperador.

Diocleciano llegó al poder en el año 284 y puso fin a cinco décadas de anarquía dando inicio al Dominado; lo que significaba que el Estado romano se transformaba en una monarquía absoluta al estilo de Estados orientales como el Imperio persa sasánida, introduciendo prácticas como la *adoratio* al Emperador. Durante esta segunda etapa imperial ya no se buscaría el equilibrio de poder entre el *Princeps* y el Senado. Ahora todo el poder residiría en el Emperador o *Dominus* y se prescindiría del Senado en la toma de decisiones<sup>61</sup>.

Además, Diocleciano creó la Tetrarquía en el 293, por la que habría cuatro emperadores a la vez: dos augustos que serían atendidos por dos césares, que harían las veces de viceemperadores; y que sucederían a los augustos tras veinte años de gobierno nombrando nuevos césares. A la muerte de Diocleciano se reanudaron las luchas por el poder, imponiéndose a todos sus rivales Constantino el Grande, que introdujo reformas militares que mantuvieron a los bárbaros a raya y trasladó la capitalidad hacia el 324 de Roma a la ciudad griega de Bizancio, que sería rebautizada como Constantinopla en su honor<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> HOMO, León. *Las Instituciones Políticas Romanas: de la Ciudad al Estado*. Editorial Cervantes, 1928. p. 353.

<sup>62</sup> HOMO, León. *Las Instituciones Políticas Romanas: de la Ciudad al Estado*. Editorial Cervantes, 1928. pp. 360-361.

Las Dinastías valentiniana y teodosiana ya no serían capaces de dar al Imperio otro intervalo de estabilidad debido a la llegada de los hunos, un pueblo nómada proveniente de la estepas de Asia central que provocaron una migración de un gran número de pueblos dentro de las fronteras del Imperio, como los ostrogodos; situados en el río Dnieper, y los visigodos; situados en el río Dniester. El cese de las conquistas impidió que siguieran fluyendo las redes de esclavos, que constituía el eje fundamental del sistema económico romano; y cuando Teodosio I fue sucedido en el 395 por sus hijos Honorio y Arcadio, en Occidente y Oriente respectivamente, se dividió el Imperio romano en dos para siempre. Habría dos imperios completamente independientes: uno en Occidente, con capitales en Roma y Milán, y posteriormente en Rávena; y otro en Oriente con capital en Constantinopla.

A finales del siglo IV el Imperio se hallaba ya en sus postrimerías y su decadencia también traería el ocaso de la institución senatorial. El 31 de diciembre del año 406, vándalos, suevos y alanos cruzaron el río Rin saqueando las Galias y penetrando en Hispania en otoño del 409. Al año siguiente irrumpían también los francos, siendo los visigodos los mayores aliados de Roma en sus últimos momentos como Imperio; pero finalmente el 4 de septiembre de 476, Odoacro, rey de los hérulos, depuso al último emperador de Occidente, terminando la historia de Roma como empezó: con un Rómulo en el trono<sup>63</sup>.

Con Italia bajo el dominio de los pueblos germánicos, la institución del Senado terminó desapareciendo finalmente en algún momento durante las guerras de los bizantinos contra los ostrogodos, primero, y los lombardos, después, para intentar restablecer el dominio romano en Italia; ya que pese a haberse helenizado, los bizantinos se siguieron denominando a sí mismos *Basileia tón Rhōmaiōn* (Imperio romano, en griego).

También hay que decir que la división del Imperio también trajo consigo la creación de un Senado en Constantinopla desde el año 357. Por tanto, el verdadero final de la institución senatorial romana no lo podemos hallar en la oscuridad nacida a raíz de la caída de Roma en el año 476, sino en el Este. En Constantinopla el Senado se sobrepuso a los efectos de las guerras en la segunda mitad del siglo V, y de hecho permaneció activo durante toda la Edad Media hasta la completa subyugación de los bizantinos por el Imperio otomano en 1453.

#### **2.4.2 Composición**

---

<sup>63</sup> BERGHORN, Detlef. HATTSTEIN, Markus. *La Historia del Mundo*. Editorial Blume, 2008. pp. 80-85.

El Senado durante el reinado de Diocleciano mantendría los 600 componentes establecidos durante el Principado por Augusto, pero durante un periodo comprendido entre los años 312 y 326 el número de integrantes del Senado del emperador Constantino aumentaría progresivamente hasta los 2.000 integrantes. A partir del año 359, con Constancio II, el número de 2.000 Senadores se volvería estable en ambos Senados, existiendo el de Constantinopla desde 357<sup>64</sup>. El emperador Constantino también introdujo un impuesto que gravaba el tener la condición de Senador, conocido como *collectio glebalis* o *foliis*<sup>65</sup>.

Entre los nuevos Senadores habría hombres provenientes del orden ecuestre y de la nobleza municipal de las villas de Italia y otras provincias, así como de personas provenientes de la enorme burocracia que fue característica del periodo tardoimperial; lo que constituye también la principal novedad respecto del Principado en lo relativo al origen de los *novi senatores*. Estos nuevos Senadores eran nombrados, de acuerdo con una ley del emperador Teodosio del año 383, exclusivamente por nominación imperial sin que hubiera intervención del propio Senado. También es destacable que el Edicto de Galieno del año 261 prohibió a los Senadores ejercer funciones militares y formar parte del propio ejército.

### 2.4.3 Funciones

La instauración de Dominado supuso el abandono del sistema creado por Augusto al comienzo del Principado, consistente en la búsqueda de un equilibrio de poderes entre el *Princeps* y el Senado. La institución senatorial paulatinamente había sido despojada de sus antiguas potestades, bien expresa o tácitamente; y quedaba relegada a ser meramente un consejo municipal cuya jurisdicción se limitaba a una Roma que ya no era el centro del Mundo, al traspasarse los ejes de poder a Constantinopla y Milán, primero, y Rávena, después<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> CHASTAGNOL, André. *Le Sénat Romain à l'époque Impériale*. Editorial Les Belles Lettres, 1992. p. 249.

<sup>65</sup> ARNHEIM, Michael Thomas Walter. *The Senatorial Aristocracy in the Later Roman Empire*. Editorial Clarendon Press Oxford, 1972. p. 49.

<sup>66</sup>HOMO, León. *Las Instituciones Políticas Romanas: de la Ciudad al Estado*. Editorial Cervantes, 1928. pp. 363-364.

A pesar de ello, el Senado nunca interrumpió su actividad ni sus sesiones. Durante el Principado se había mantenido la ficción de que el Senado ostentaba aún un derecho de elección del nuevo emperador, sin que se terminase de aceptar del todo que con Augusto se había vuelto a la Monarquía, aunque la designación del futuro *Princeps* dependiera únicamente de la voluntad del Emperador y no fueron pocos los ejemplos de que la fuerza de las armas resolvía las dudas de quién de debía ser el sucesor.

En el Dominado la figura del Emperador pasó a identificarse con un monarca absoluto que hacía del ejército la verdadera fuente de la que emanaba su poder; a lo que hay que añadir el Consejo Imperial creado por los Severos, que en cierto modo buscaba una vuelta al Senado de la Monarquía, ya que les servía como un órgano paralelo que restaba capacidad de actuación al Senado<sup>67</sup>. Así, aunque continuó siendo el lugar donde se comunicaban las decisiones del Emperador, éstas también se hacían públicas a través del Consejo Imperial. Este órgano y la enorme burocracia que apareció en el Bajo Imperio, terminó de minar casi todas las potestades de la institución senatorial. Del mismo modo, las decisiones del Senado que afectaban al ámbito municipal, quedaban supeditadas al prefecto de la ciudad; pero igualmente seguía deliberando sobre asuntos concernientes a cuestiones municipales como el estado civil, trabajos públicos o la Universidad de Roma.

Septimio Severo transfirió la competencia judicial que tenía el Senado para conocer de causas criminales graves cometidas en Italia al prefecto de la ciudad y al prefecto del pretorio, pero conservándose por la institución la potestad de juzgar los crímenes cometidos por componentes del orden senatorial, en delitos como la alta traición y de lesa majestad; si bien teniendo el Emperador la facultad de conocer personalmente el asunto. El Senado tardoimperial también conocía de las cuestiones de índole financiera que afectasen al orden senatorial, como el *aurum oblatium* que debían pagar al inicio de cada reinado.

En lo referido a las provincias senatoriales, Tácito y Probo restablecieron el sistema de Augusto, recuperando gran parte de su administración, pero Galieno privó al Senado del *aerarium* (la recaudación) de dichas provincias. Por su parte, Aureliano le privó de la potestad de acuñar moneda, asumiendo él mismo dicha competencia. Por el contrario, durante este periodo el Emperador también delegó en el Senado la elección de los candidatos a pretor durante un mandato de seis años.

---

<sup>67</sup> HOMO, León. *Las Instituciones Políticas Romanas: de la Ciudad al Estado*. Editorial Cervantes, 1928. pp. 365-366 y 382-383.

## 2.5. EL SENADO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL ROMANO

### 2.5.1 Contexto histórico

Como señala GALSTERER, el término “Senado” aparece en la epigrafía para designar a la cámara de gobierno de una comunidad privilegiada, ya fuese ésta de ciudadanos romanos, latinos o *peregrini*<sup>68</sup>. Aparecieron durante la República romana, generalizándose a partir del siglo I a.C.; si bien, esta institución municipal dista mucho en su naturaleza y atribuciones del Senado de la Ciudad Eterna; salvo quizá durante la etapa del Dominado, en la que hemos visto que el Senado romano fue despojado de sus principales funciones para pasar a desempeñar esencialmente el papel de un Senado municipal.

### 2.5.2 Composición

Según NICOLS no existió nunca una regulación que fijase el número de personas que podían formar parte del Senado municipal; a lo que hay que añadir el gran contraste que existió, como en otras cuestiones, entre las dos mitades del Imperio, aun antes de su separación. En el *ordo decurionum* de la parte occidental del Imperio romano el número miembros solía rondar las 100; si bien en municipios pequeños esa cifra podía ser inferior. En contraste, en el este el número de componentes es mucho más elevado y variado. Existían municipios como Atenas con 600 componentes, otros como Gaza con 500, y algunos con 200 como Afrodisias<sup>69</sup>.

Respecto de la denominación que recibían los hombres que formaban parte de la institución senatorial en el ámbito municipal, existe cierta discrepancia entre la doctrina. Así, defiende TANFANI que el término *senatores* servía para designar a los miembros de la curia de las ciudades latinas que mantenían algún ápice de su antigua soberanía; mientras que los *decuriones* eran los integrantes de las colonias fundadas por Roma, con finalidad esencialmente militar, en Italia o en otras provincias; y, por último, los *conscripti* eran los llamados a ocupar los puestos vacantes en el Senado municipal por causa de muerte o destierro.

---

<sup>68</sup> MENTXAKA, Rosa. *El Senado municipal en la Bética Hispana a la luz de la Lex Imitana*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1993. p. 81.

<sup>69</sup> MENTXAKA, Rosa. *El Senado municipal en la Bética Hispana a la luz de la Lex Imitana*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1993. p.88.

Sin embargo, para ABASCAL los Senadores serían ex-magistrados, los decuriones serían aquellos miembros del Senado elegidos mediante la votación celebrada en las curias, y los conscriptos serían aquellos elegidos de entre las élites. Por último, MENTXAKA, basándose en la Ley Irnitana del año 91, afirma que los Senadores serían los componentes del antiguo órgano de gobierno de una comunidad peregrina, mientras que los *decuriones conscriptive* serían los antiguos magistrados de esas comunidades tras el otorgamiento de la latinidad a toda Hispania y la ordenación definitiva del municipio mediante la *Lex flavia malacitana* por el emperador Vespasiano en el año 74<sup>70</sup>.

La elección de los decuriones tenía lugar cada 5 años, salvo vacante, siendo en ambos casos los duoviros los encargados de hacer el nombramiento; y además tenían la potestad exclusiva de convocar al Senado municipal. Para la *lectio* o elección, o *sublectio* o búsqueda de un sustituto definitivo, era necesaria a mayores la presencia de al menos dos tercios del Senado y una mayoría de votos favorables. Gracias a la Ley de Irni sabemos los requisitos que debían cumplirse para poder ser miembro del Senado de este municipio: necesariamente se debía tener residencia en ese municipio, había que tener una condición de ingenuidad; lo que significaba que el *candidatus* no podía ser hijo de esclavos; no siendo hasta la época de César cuando hubo cambios en favor de los libertos.

Una tercera exigencia era no haber sufrido condena infamante en una serie de delitos como hurto, dolo malo o injuria. Existían también una serie de profesiones consideradas degradantes cuyo ejercicio era imposibilitaba el acceso al Senado municipal, como el ser gladiador, comediante o enterrador. Por su parte, la edad mínima para acceder al cargo fue variando a lo largo del tiempo. En la *Tabula Heracleensis* se hablaba de 30 años cumplidos, que eran dispensables si se había sido caballero durante 6 años o soldado durante 3; pero el emperador Augusto redujo el mínimo de edad para acceder al *ordo decurionum* a los 25 años<sup>71</sup>.

También era condición necesaria el seguir un *cursus honorum*, es decir, haber desempeñado anteriormente una magistratura, que podía ser la cuestura, la edilidad o el duovirado. Además, se pedía tener una determinada capacidad económica, que fue variando a lo largo del tiempo.

---

<sup>70</sup> MENTXAKA, Rosa. *El Senado municipal en la Bética Hispana a la luz de la Lex Irnitana*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1993. pp. 79-82.

<sup>71</sup> MENTXAKA, Rosa. *El Senado municipal en la Bética Hispana a la luz de la Lex Irnitana*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1993. Pp. 87-92.

Mientras que la *Lex Tarentina* exigía tener una casa en la localidad con no menos de 1500 tejas, la *Lex Ursonensis* y la *Tabula Heracleensis* no mencionaban este requisito. Por Plinio se sabe que en algunas ciudades se exigía un patrimonio de 100.000 sesteracios, y gracias a la Ley de Irni hay constancia que en ese municipio de la Bética no se podía tener un patrimonio inferior a 5.000 sesteracios. Unido estrechamente con lo anterior, estaba el pago de la *summa honoraria*, *summa legitima* o *honorarius decurionatus*. En el siglo I a.C. los decuriones no tenían que pagar ninguna cantidad, pero en el siglo II, durante el reinado de Trajano, existía ya la obligación de pagar una suma que variaba entre los 1.000 y los 2.000 denarios<sup>72</sup>.

### 2.5.3 Funciones

El Senado municipal romano tenía atribuidas muchas competencias de muy diversa índole, que conocemos a través de las leyes Salpensa, de Málaga y de Irni; todas ellas de siglo I. En materia de manumisión de esclavos, de acuerdo con la *Lex Iulia municipalis* del emperador Augusto, los decuriones podían intervenir en el procedimiento, de forma excepcional, si se trataba de esclavos de particulares, pero obligatoriamente si se trataba de esclavos públicos. A la hora de nombrar tutor a un pupilo era necesario *decreto decurionum*, que era otorgado o no por el órgano dependiendo de la idoneidad o no de la persona propuesta como tutor<sup>73</sup>.

Esta modalidad de Senado también podía enviar legados que ejerciesen la representación del municipio, de modo parecido a su homólogo de la Ciudad Eterna, y eran los decuriones los encargados de decidir quiénes serían las personas encargadas, el motivo de su nombramiento y su número. Cuando se imponía alguna multa a los munícipes, éstos podían acudir a los decuriones para que dictaminasen si la multa en cuestión era o no justa. También las rendiciones de cuentas en las que había total o parcialmente dinero público debían hacerse ante el Senado municipal, o ante una comisión formada por tres decuriones nombrados por los *duoviri*, denominados *patroni*. Era también una comisión formada por diez miembros del Senado ante los que se debía prestar juramento para convertirse en juez (*iudex*).

---

<sup>72</sup> MENTXAKA, Rosa. *El Senado municipal en la Bética Hispana a la luz de la Lex Iritana*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1993. pp. 93-96.

<sup>73</sup> MENTXAKA, Rosa. *El Senado municipal en la Bética Hispana a la luz de la Lex Iritana*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1993. Pp. 123-124.

En los juicios que versaban sobre fondos públicos, el Senado municipal tenía derecho a conocer la cuestión si la cuantía era superior a 500 sesteracios, ya que si era inferior los encargados eran cinco recuperadores que serían nombrados al efecto. En lo relativo a la extensión y límites del término municipal, quienes decidían eran los decuriones a iniciativa de los duoviros, al igual que en lo relativo a los gastos en celebraciones religiosas, espectáculos públicos y cenas (*sacra, ludi, cenae*). También se destinaban fondos comunes por el Senado para la vigilancia de templos y sepulturas, las obras de construcción o de restauración de edificios, carreteras, caminos, canales, arroyos y cloacas municipales; cuya ejecución correspondía a los duoviros tras la expedición de un decreto por los decuriones.

El Senado municipal también tenía la facultad de solicitar y recibir dinero en préstamo (*multa sumenda*), pero, en caso de que una u otra suma superasen la cuantía de 50.000 sesteracios anuales, era necesaria la autorización del gobernador de la provincia. En todas estas cuestiones, para que la toma de los acuerdos fuera válida, se exigía una mayoría de votos favorables, y la presencia de al menos dos tercios de la Cámara; salvo en las materias más importantes, que de las citadas eran aquéllas que afectaban al erario público; siendo entonces el quórum exigido de tres cuartos<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> MENTXAKA, Rosa. *El Senado municipal en la Bética Hispana a la luz de la Lex Irnitana*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1993. pp. 137-142

### 3. EL SENADO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA

#### 3.1. LA CÁMARA DE PRÓCERES EN EL ESTATUTO REAL DE 1834

##### 3.1.1 Contexto histórico

Al estallar la Guerra de la Independencia el 2 de mayo de 1808, y con el trono vacante tras haberse producido tres días después las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII en Bayona a favor de Napoleón Bonaparte, que cedió la corona de España a su hermano José I, se constituyeron, ante el patente vacío de poder, varias juntas provinciales, tanto en la Península como en la América virreinal; y se constituyó en Aranjuez el 25 de septiembre una Junta Central Suprema. En ausencia de rey legítimo, y siendo contrarios a José Bonaparte, la Junta se consideró depositaria de la soberanía del Reino, convocándose las Cortes para la institución de un Consejo de Regencia el 7 de octubre de 1808 de la mano de Gaspar Melchor de Jovellanos.

Si bien, será el 15 de abril de 1809 cuando la Junta dictamine que su función no era otra que la de dotar a España de una Constitución. El 8 de junio de ese mismo año se creó una Comisión de Cortes y el 30 de septiembre de 1810 se iniciaron las deliberaciones para su redacción<sup>75</sup>. La Constitución nacida de las Cortes de Cádiz el 19 de marzo de 1812 sería la única que llegó a entrar en vigor de toda la Historia constitucional española, junto con la republicana de 1931, que no previó la existencia de una Cámara Alta, independientemente de que ésta tuviera o no la denominación de “Senado”<sup>76</sup>.

Durante las discusiones en las Cortes, Jovellanos era partidario de establecer una segunda Cámara legislativa, influido por los modelos inglés y norteamericano, mediante la creación de un Estamento de Dignidades<sup>77</sup>, que de haber llegado a existir habría sido una Cámara de tipo aristocrático destinada a desempeñar una función mediadora entre el monarca y el pueblo; que

---

<sup>75</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. pp. 22-24.

<sup>76</sup> PÉREZ GALDÓS, Benito. *Episodios Nacionales: Cádiz*. Editorial Espasa Calpe, 2008. pp. 206-207

<sup>77</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. pp. 31-32 y 35-36.

se encontraría representado en el Estamento Popular. Sin embargo, las Cortes reunidas en septiembre de 1811 respaldaron las tesis unicameralistas de Agustín de Argüelles, y, fue por ello, por lo que la Constitución gaditana no previó la existencia de una Cámara Alta, que, tal y como estaba planteada, habría perpetuado el sistema estamental.

Así, la primera Constitución verdaderamente española fue promulgada el 19 de marzo de 1812, pero no tendría un largo recorrido, ya que tras la firma del Tratado de Valençay que puso fin a la guerra con Francia en 1813, Fernando VII se dirigió a Valencia, donde los absolutistas le entregaron el Manifiesto de los Persas invitándole a anular la Constitución de 1812; lo que hizo mediante el Decreto de Valencia de 1814. Esta vuelta al Antiguo Régimen cristalizó en una situación de descontento que se expresó en varios pronunciamientos, como el de Espoz y Mina en Pamplona ese mismo año de 1814, el de Díaz Porlier en La Coruña en 1815, y el que finalmente triunfó protagonizado por Rafael del Riego en Cabezas de San Juan en 1820. De esta manera se dio inicio al llamado Trienio Liberal (1820-1823) después de que la Constitución de Cádiz fuese reconocida por Fernando VII el 7 de marzo de 1820 y jurada solemnemente el 9 de julio.

Durante este segundo periodo de vigencia de la Constitución de Cádiz el Marqués de Villaflores propuso reformarla para incorporar una segunda Cámara; una propuesta que estuvo dispuesto a someter a deliberación Francisco de Paula Martínez de la Rosa, entonces al frente del Gobierno. No obstante, como el propio monarca no comulgaba con el carácter progresista de la Constitución de 1812, recabó el apoyo de Francia en el Congreso de Verona de 1822 para que el país vecino realizase una intervención militar. De esta forma los Cien Mil Hijos de San Luis acudieron en ayuda del Rey Felón y restauraron el absolutismo en España.

Hubo Diputados como Francisco Burrull, Alonso Cañedo y Blas Ostolaza que defendieron unas Cortes respetuosas con los estamentos del Antiguo Régimen (nobleza, clero y pueblo llano). Por su parte, Pedro Inganzo defendió un sistema bicameral en el que habría una Cámara Alta para la alta nobleza y el alto clero, y una Cámara Baja para el pueblo en su totalidad<sup>78</sup>. Si bien, fueron finalmente las tesis de Agustín de Argüelles, el Conde de Toreno y Pedro Aparici y Ortiz las que se impusieron, siendo éstos partidarios de unas Cortes

---

<sup>78</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. pp. 43-46.

unicamerales alegando el primero que las Cortes estamentales tenían un origen feudal, lo que era sinónimo de “*incompatibilidad con un buen sistema representativo*”<sup>79</sup>.

Sin embargo, la Cámara Alta en España tuvo su primera plasmación en el Estatuto Real de 1834, aprobado un año después de la muerte de Fernando VII; y que, aunque es más una Carta Otorgada que una Constitución propiamente dicha, tiene sin embargo pleno valor constitucional a ojos de TOMÁS VILLARROYA<sup>80</sup>. Fue aprobado durante el Gobierno del presidente del Consejo de Ministros Francisco de Paula Martínez de la Rosa el 10 de abril de 1834, al inicio de la regencia de María Cristina de Borbón, la reina viuda de Fernando VII, durante la minoría de edad de Isabel II.

Supuso el establecimiento, por primera vez en España, de unas Cortes de configuración bicameral. La Reina Madre quería hacerse con el favor de los liberales moderados o doceañistas para hacer frente a la pinza que formaban contra la Corona los liberales veinteañistas o exaltados, por la Izquierda, y los carlistas, por la Derecha. La razón de ser que tuvo esta Cámara Alta, que recibió el nombre de Estamento de Próceres, en palabras de SÁNCHEZ AGESTA fue el servir como “...una reglamentación, reformadora, ciertamente, de las Cortes como institución tradicional”<sup>81</sup>.

El bicameralismo del Estatuto Real tuvo su precedente en la Carta Otorgada de 1814, por la que se produjo la restauración de la Casa de Borbón en Francia, y en la también francesa

---

<sup>79</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. pp. 46-47.

<sup>80</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. p. 120.

<sup>81</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. p. 120.

Cámara de Pares de Carta de 1830 otorgada por la monarquía constitucional de los Orleans<sup>82</sup>. De esta manera el constitucionalismo español se alejaba de un modelo parecido al estamental propio de las Cortes medievales, como lo era el de la Cámara de los Lores británica, donde sólo había nobles y eclesiásticos. La mayoría de los liberales había llegado al convencimiento de que el sistema liberal no podría implantarse a menos que entrase en juego una institución que hiciese de mediadora ante el poder real, importándose por este motivo la modalidad de Cámara Alta francesa.

No obstante, apenas dos años después de la entrada en vigor del Estatuto, las desavenencias del Gobierno de corte progresista de Juan Álvarez Mendizábal con la Regente llevaron a su sustitución por el moderado Francisco Javier de Istúriz<sup>83</sup>; cuyos planes de reforma del Estatuto llevaron a que se produjera el Motín o Sargentada de La Granja en verano de 1836; acabando así el periodo de vigencia de esta Carta Otorgada que se encuentra a caballo entre el Antiguo Régimen y el liberalismo más primigenio.

### 3.2.2 Composición

El artículo 2 del Estatuto Real decía que las Cortes Generales se compondrían de dos Estamentos: el de Próceres del Reino y el de Procuradores del Reino. Dentro del primer grupo, el artículo 3 distinguía entre Arzobispos y Obispos, Grandes de España que tuvieran una renta anual de 200.000 reales<sup>84</sup>, cuyos títulos o grandezas fuesen transmisibles de forma hereditaria; y títulos de Castilla. Sólo aquéllos que cumpliesen uno de estos requisitos formarían parte del Estamento de Próceres del Reino *iure proprio*.

---

<sup>82</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. pp. 101.

<sup>83</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. p. 108.

<sup>84</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. pp. 121-122.

El resto de próceres lo serían por designación real a título vitalicio, y, además, su número podía ser ilimitado. Este grupo de próceres estaba pensado para ser bastante heterogéneo, incluyendo al alto clero y la nobleza castellana de al menos 80.000 reales de renta anual, pero también a funcionarios que formasen parte de la Administración Pública y del Estado (embajadores, ministros plenipotenciarios, secretarios del Despacho, procuradores del Reino...), grandes propietarios terratenientes, mercantiles o industriales, y eruditos de la enseñanza y las letras; pero en estas dos últimas categorías a condición de tener una renta anual de 70.000 reales<sup>85</sup>.

Siempre que se convocasen las Cortes, uno y otro Estamento debían reunirse de manera simultánea. Además, cada Estamento celebraría sus sesiones en recinto separado, siendo el Reglamento de las Cortes el que determinaría las relaciones entre uno y otro Estamento, ya fuera recíprocamente entre sí o respecto del Gobierno. Por último, tanto los Próceres como los Procuradores del Reino eran inviolables por las opiniones y votos que emitían en ejercicio de su cargo (art 49); lo que sentaría un precedente que se repetiría sin excepción en el resto de Constituciones y proyectos de Constitución españoles que se irían elaborando a lo largo de los dos siglos siguientes.

### **3.2.3 Funciones**

El artículo 24 del Estatuto Real de 1834 establecía en su Título V una serie de disposiciones generales sobre las competencias y funciones del Rey y de los dos Estamentos que componían las Cortes Generales. Era el Rey quien exclusivamente convocaba, abría, cerraba, suspendía y disolvía las Cortes, por lo que éstas se reunían en virtud de Real convocatoria, en el pueblo y en el día que aquélla señalase. Además, ninguno de los dos Estamentos tenía iniciativa legislativa ni podía deliberar sobre ningún asunto que no se hubiera sometido expresamente a su examen en virtud de un Decreto Real; si bien ambas Cámaras podían elevar peticiones al Rey sin que fuera necesario el acuerdo del otro Cuerpo.

Por otra parte, para la formación de las leyes se requería la aprobación de los proyectos de ley tanto por el Estamento de los Próceres como por el de los Procuradores; con la final y preceptiva sanción regia (art. 33). En materia fiscal y tributaria, estaba prohibido exigir tributos o contribuciones sin que a propuesta del Rey los hubieran votado las Cortes; debiendo votarse

---

<sup>85</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. pp. 79-85.

de nuevo si hubieran transcurrido dos años desde su aprobación<sup>86</sup>. Por último, el Reglamento atribuyó a los Próceres una serie de facultades judiciales que no tendrían paralelo en las Cámaras Altas de otros países de nuestro entorno, como Gran Bretaña o Francia.

### **3.2. EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1837**

#### **3.2.1 Contexto histórico**

El Motín de La Granja de 1836 no trajo consigo inmediatamente la entrada en vigor de una nueva Constitución, sino que supuso el restablecimiento de la Constitución de 1812 de forma provisional en el que sería su tercer periodo de vigencia. El Gobierno del progresista José María Calatrava, que incluía a Mendizábal, consideró necesario la aprobación de una nueva Carta Magna para el país.

Para ello se reunieron los representantes de la soberanía nacional en Cortes constituyentes, y el fruto de su trabajo fue la promulgación de la nueva Constitución el 18 de julio de 1837, que tuvo un carácter híbrido o ecléctico; pues pese a que la Sargentada de 1836 había sido organizada por liberales de corte progresista, el Gobierno de Calatrava optó por la vía transaccional buscando la complacencia de los liberales moderados y de la Corona. También habría que añadir que la pervivencia del Sistema Metternich en la Europa de la Restauración suponía que había un temor más que fundado a que se produjese una nueva intervención militar como la protagonizada por los Cien Mil Hijos de San Luis en 1823 que puso fin al Trienio Liberal y a la vigencia de la Constitución gaditana de 1812<sup>87</sup>.

La apertura de las Cortes constituyentes tuvo lugar el 24 de octubre de 1836 y desde un primer momento se acordó, con apenas una testimonial y débil oposición, que la nueva Constitución optaría por el bicameralismo. Los progresistas renunciaron al sistema unicameral de la Constitución de Cádiz de 1812, incluido el propio Agustín de Argüelles, que en la redacción de la Constitución gaditana había sido el principal abanderado de las tesis unicameralistas. De esta manera, por primera vez en nuestra Historia constitucional, aparecía una Cámara Alta denominada “Senado”, al igual que en países como Estados Unidos, Brasil o Bélgica.

---

<sup>86</sup> GONZÁLEZ-DORIA, Fernando. *Historias de las Constituciones Españolas de Godoy a Suárez*. Editorial Cometa S.A, 1986. pp. 332-335.

<sup>87</sup> PÉREZ GALDÓS, Benito. *Episodios Nacionales: De Oñate a La Granja*. Editorial Espasa Calpe, 2008. p. 221.

Se confiaba en que esta Cámara, que no sería tan aristocrática como la Cámara de Próceres del Estatuto Real de 1834, desempeñaría también un papel de mediador entre el Rey y su pueblo. Así, ARMENDÁRIZ hablaba de que el deber del Senado precisamente era el de “*dar estabilidad al trono*”<sup>88</sup>. Esta cuestión no era baladí, pues Isabel II seguía siendo menor de edad y la Regencia de su madre María Cristina de Borbón terminaría al ser ésta depuesta por la Revolución liberal de 1840. Entonces las Cortes, de mayoría progresista, hicieron de Joaquín Baldomero Fernández-Espartero Álvarez de Toro (más conocido como Baldomero Espartero) el nuevo regente hasta 1843, cuando el desprestigio de su proyecto personalista obligó a declarar de forma anticipada la mayoría de edad de Isabel II.

### 3.2.2 Composición

El Título III de la Constitución de 1837 estaba dedicado por entero al Senado. El primero de los preceptos dedicados a la institución senatorial sería el artículo 14, que establecía que el número de los Senadores sería igual a las tres quintas partes de los Diputados, y que éstos serían nombrados por el Rey a propuesta en lista triple; de manera que se trataba de un método de nombramiento de carácter mixto; puesto que en última instancia el nombramiento dependía de la voluntad regia pero siempre a propuesta del cuerpo electoral que en cada provincia nombraba los Diputados a las Cortes (art. 15).

El Senado sería indisoluble pero se renovaría en una tercera parte por orden de antigüedad cada vez que se celebrasen elecciones generales. En cuanto a la elegibilidad, para ser Senador se precisaba ser español, mayor de 40 años, y, por mandato de la Ley electoral de 1837, se exigía además tener una renta anual de al menos 30.000 reales, o acreditar el pago 3.000 reales anuales de contribución por subsidio de comercio. Si bien, los hijos del Rey y del heredero inmediato de la Corona eran Senadores a la edad de 25 años<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. p. 162.

<sup>89</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. pp. 125-126.

Siguiendo el precedente establecido en el Estatuto Real de 1834, en la Constitución de 1837 tanto los Senadores como los Diputados eran inviolables por las opiniones y votos vertidos en el ejercicio de su encargo (art. 41), no pudiendo tampoco ser procesados ni arrestados durante las sesiones sin el permiso del respectivo Cuerpo Colegislador, a no ser que fueran hallados *in fraganti*; en cuyo caso para ser procesados o arrestados de estar cerradas las Cortes, se debería dar cuenta lo más pronto posible al Cuerpo correspondiente para su conocimiento y resolución (art.42)<sup>90</sup>.

### 3.2.3 Funciones

El Título V de la Constitución estaba dedicado a la celebración y facultades de las Cortes. El artículo 12 de la Constitución de 1837 decía que la potestad de hacer las leyes residía en las Cortes con el Rey; y, seguidamente, el artículo 13 establecía que las Cortes se componían de dos Cuerpos colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados. Se consagraba así un bicameralismo perfecto o simétrico, como el que hoy rige en la República italiana. El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 se manifestaría en la iniciativa de ley (art. 36) y en la capacidad de veto mutuo entre ambas Cámaras (art. 39). Tampoco, por regla general, podía estar reunido uno de los Cuerpos Colegisladores sin que lo estuviera también el otro, salvo en aquellos casos en los que el Senado estuviera juzgando a los Ministros.

Los proyectos de ley podían presentarse indistintamente en el Senado o en el Congreso de los Diputados. Ahora bien, toda regla general tiene su excepción, y en este caso la encontramos en las leyes sobre contribuciones y crédito público, que deberían presentarse en el Congreso de los Diputados de forma preceptiva, sin perjuicio de la segunda lectura que se haría posteriormente en el Senado admitía la posibilidad de presentar enmiendas. En caso de que uno de los Cuerpos colegisladores rechazaba algún proyecto de ley, o le negase el Rey la sanción, no podría volverse a proponer un proyecto de ley sobre el mismo objeto en aquella legislatura. En la mayoría de Constituciones decimonónicas españolas nos encontraremos con esta particularidad de que las leyes sobre contribuciones y crédito público debían presentarse a iniciativa de la Cámara Baja.

---

<sup>90</sup> GONZÁLEZ-DORIA, Fernando. *Historias de las Constituciones Españolas de Godoy a Suárez*. Editorial Cometa S.A, 1986. pp. 349-351.

El Senado tendría, además, un papel relevante a la hora de hacer efectiva la responsabilidad penal de los Ministros del Rey, y del control de la acción de gobierno, ya que, aunque al Congreso de los Diputados le correspondía la acusación, sería el Senado el que se constituía en tribunal para el juicio propiamente dicho. Además de la potestad legislativa, también pertenecía a las Cortes la facultad de recibir del Rey, del sucesor inmediato de la Corona y de la Regencia o Regente del Reino el juramento de guardar la Constitución y las leyes; así como resolver cualquier duda de hecho o de derecho que ocurriera en el orden de sucesión a la Corona, elegir al Regente o Regencia del Reino, y nombrar tutor al Rey menor de edad<sup>91</sup>.

### 3.3. EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1845

#### 3.3.1 Contexto histórico

El reinado de Isabel II comenzó con la vuelta al poder del Partido Moderado de tendencia liberal-doctrinaria con Ramón Narváez a la cabeza en la llamada Década Moderada (1844-1854). El papel que tendría el Senado en el marco de la Constitución promulgada el 23 de mayo de 1845 fue una de las cuestiones más controvertidas para el constituyente. Así, el Marqués de Montevirgen, representante del conservadurismo autoritario de los monárquicos, se oponía a que este nuevo Senado pudiera tener un número ilimitado de miembros, como el de la Constitución de 1837, a fin de que desempeñase de forma óptima su papel de escala intermedia entre la Corona y el pueblo llano. Por su parte, los liberales progresistas se oponían a ceder un ápice de las conquistas logradas desde las Cortes de Cádiz de 1812<sup>92</sup>. De esta manera, los moderados de Narváez se erigieron como el término medio entre la reacción y la revolución, que encarnaban monárquicos y progresistas respectivamente, e impusieron sus tesis en lo relativo al papel que debía desempeñar la institución senatorial<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> GONZÁLEZ-DORIA, Fernando. *Historias de las Constituciones Españolas de Godoy a Suárez*. Editorial Cometa S.A, 1986. pp. 348-349.

<sup>92</sup> PÉREZ GALDÓS, Benito. *Episodios Nacionales: Narváez*. Editorial Espasa Calpe, 2008. p. 241.

<sup>93</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA,

Los moderados se cuestionaron todas aquellas cuestiones que debilitaban al Gobierno de la Reina, como el principio de soberanía nacional, el juicio por jurados en materia de libertad de imprenta, y la existencia de ayuntamientos populares y de la Milicia Nacional. Ahora bien, el Partido Moderado, en tanto que era de ideología liberal, no puso en tela de juicio la Monarquía constitucional edificada sobre el reparto de la soberanía entre las Cortes y la Corona pese a su signo conservador. El Senado de la Constitución de 1845 se vería influenciado por el modelo la Cámara Alta francesa orleanista, y también encontraría un claro precedente en la ya citada Carta Constitucional francesa de 14 de agosto de 1830<sup>94</sup>, aunque obviándose que en ella no se recogían las categorías de la alta nobleza y del alto clero.

### 3.3.2 Composición

El modelo de Senado que defendió e implantó Narváez era uno en el que la totalidad de sus componentes eran nombrados por prerrogativa regia en número ilimitado, tal y como recogió el artículo 14 de la Constitución de 1845. Las antiguas aristocracias que encarnaban el alto clero (arzobispos y obispos) y la alta nobleza (Grandes de España y títulos de Castilla) necesitaban un llamamiento regio y, además, debían contar con una renta anual de 30.000 reales, que se elevaba a 60.000 reales en el caso de los títulos de Castilla.

Además, dentro de las nuevas aristocracias sociales, Isabel II podía llamar a hombres que desempeñasen puestos de gran responsabilidad en la Administración estatal, ya fuera ésta civil, administrativa o militar, de la carrera diplomática o de la Magistratura (Presidentes de los Cuerpos legisladores, Senadores o Diputados admitidos tres veces en Cortes, Ministros de la Corona, Consejeros de Estado, Capitanes y Tenientes Generales del Ejército y la Armada, Embajadores y Ministros plenipotenciarios, Presidentes de Tribunales Supremos y Ministros y fiscales de los mismos). Todos ellos debían cumplir el requisito de tener 30.000 reales de renta anual.

Finalmente, también se podría llamar al Senado a la gran propiedad territorial no privilegiada, mercantil e industrial con experiencia político-administrativa en el campo de la representación nacional o de la administración provincial y municipal en pueblos de 30.000 habitantes; pero

---

Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. pp. 131-132.

<sup>94</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. p. 219.

siempre que pagasen 8.000 reales con un año de antelación (art. 15)<sup>95</sup>. La dicción del artículo 17 evidencia su papel de cuerpo intermedio entre la Corona y el pueblo llano, y aclara, además, el carácter vitalicio de los Senadores. Los moderados también recogieron en el artículo 15 que “*las condiciones necesarias para ser nombrado Senador podrán variarse por una ley*”, por lo que cabe resaltar el carácter flexible de la Constitución de 1845 en lo relativo al acceso al Senado.

Al igual que en el Estatuto Real de 1834 y en la Constitución de 1837, los Senadores (al igual que los Diputados) eran inviolables por sus opiniones y votos emitidos en el ejercicio de su encargo, no pudiendo ser procesados ni arrestados sin previa resolución del Senado, a no ser que fueran hallados *in fraganti*, o cuando no estuviera reunido el Senado; pero en todo caso se daría cuenta a este Cuerpo lo más pronto posible para que determinase lo que considerase oportuno.

### 3.3.3 Funciones

Las facultades de las Cortes aparecían enumeradas en el Título V de la Constitución de 1845. Correspondía al Rey convocar las Cortes, suspenderlas y cerrar sus sesiones, así como disolver el Congreso de los Diputados; pero con la obligación, en este último caso, de convocar otras Cortes y reunir las dentro de tres meses. El Senado esencialmente se convertía en un punto de apoyo del poder monárquico en el seno de las Cortes; manteniéndose el bicameralismo simétrico de la Constitución de 1837 pero acentuándose más al extenderse la capacidad de veto por parte de la Cámara Alta a las leyes sobre contribuciones y crédito público, si bien manteniéndose en esta materia su papel revisor o de segunda lectura (art. 36).

Al igual que en el modelo anterior, el Rey, y cada uno de los Cuerpos colegisladores tenían iniciativa legislativa, y tampoco podía estar reunido una de las dos Cámaras sin que también lo estuviera la otra; pero, al igual que en la Constitución de 1837, también se exceptuaban aquellos casos en los que el Senado ejerciera funciones judiciales frente a los Ministros de la

---

<sup>95</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. pp. 136-137.

Corona, los cuales también serían acusados por el Congreso de los Diputados y juzgados por el Senado.

Además de la potestad legislativa que ejercían las Cortes con el Rey, volvían a pertenecer a ambas Cámaras las facultades de recibir del Rey, del sucesor inmediato de la Corona y de la Regencia o Regente del Reino el juramento de guardar la Constitución y las leyes, elegir Regente o Regencia del Reino y nombrar tutor al Rey menor cuando lo previene la Constitución, así como hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros. Cabe decir que a la institución senatorial se le añadía la competencia de “*conocer de los delitos graves...*” contra la “*...persona o dignidad del Rey, o contra la seguridad del Estado*” (art. 19), así como juzgar a los propios Senadores.

En lo relativo al control de la acción de gobierno, el Senado ejercía nuevamente funciones judiciales frente a los Ministros, los cuales serían acusados por el Congreso y juzgados por el Senado. La novedad apareció en el Reglamento del Congreso de 1847, que recogería una regulación embrionaria del voto de censura, no siendo así en la normativa senatorial, en la que se guardaba silencio al respecto<sup>96</sup>.

### **3.4. EL SENADO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1852**

#### **3.4.1 Contexto histórico**

Entre 1852 y 1856 la Constitución de 1845 sufrió varios intentos de reforma, siendo el más importante el proyecto constitucional llevado a cabo por el Gobierno moderado de Juan Bravo Murillo el 1 de diciembre de 1852, que buscaba cambiar el poder dual Cortes-Corona por uno piramidal que sustituyese el régimen representativo por otro autoritario de corte conservador, similar al implantado en Francia por Napoleón III, para retrotraerse al Estatuto Real de 1834 y, en muchos aspectos, al Antiguo Régimen como reacción a las oleadas revolucionarias de la Primavera de los Pueblos de 1848<sup>97</sup>.

El artículo 9 de este proyecto constitucional de 1852 preveía que las Cortes se compondrían de dos Cuerpos colegisladores iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados.

---

<sup>96</sup> GONZÁLEZ-DORIA, Fernando. *Historias de las Constituciones Españolas de Godoy a Suárez*. Editorial Cometa S.A, 1986. pp. 355-356.

<sup>97</sup> PÉREZ GALDÓS, Benito. *Episodios Nacionales: Las Tormentas del 48*. Editorial Espasa Calpe, 2008. pp. 166-167.

Sin embargo, la fuerte oposición al Gobierno hizo que no prosperase, produciéndose además la caída del Gobierno de Bravo Murillo. Su sucesor sería el también moderado Federico Roncali, que presentó un proyecto de reforma constitucional menos ambicioso<sup>98</sup> y que, en lo que respecta al Senado, el único cambio sustancial que introducía era la privación a los cuerpos colegisladores de la facultad de elaborar su propio reglamento, pero tampoco salió adelante.

### **3.4.2 Composición**

En el proyecto de Bravo Murillo, y también en el de Roncali, se previó una Cámara Alta compuesta por Senadores hereditarios, natos y vitalicios; todos ellos nombrados por el Rey al igual que los Presidentes de las Cámaras. Sería mediante una ley especial por la que se determinarían las categorías y las condiciones necesarias para ser nombrado Senador, y la forma y circunstancias relativas a estos nombramientos. Por su parte, los hijos del Rey y del inmediato heredero a la Corona serían Senadores natos a la edad de 25 años; al igual que en la Constitución de 1837.

Los Senadores y los Diputados gozarían de la misma inviolabilidad que les dotaron las Constituciones de 1837 y 1845, al no tener que responder por las opiniones y votos vertidos en el ejercicio de su cargo. Los Senadores y Diputados tampoco podrían ser procesados ni arrestados durante las sesiones, sin permiso del Cuerpo respectivo, a no ser que fueran hallados cometiendo delito flagrante; pero en este caso, de ser procesados y arrestados cuando estuvieran cerradas las Cortes, se daría cuenta, lo más pronto posible, al Senado y al Congreso, respectivamente, para su conocimiento y resolución.

### **3.4.3 Funciones**

El Artículo 13 establecía que además de las funciones legislativas correspondería al Senado: juzgar a los Ministros cuando fuesen acusados por el Congreso de los Diputados; conocer de los delitos graves contra la persona o dignidad del Rey o contra la seguridad del Estado, conforme a lo que estableciesen las leyes cuando el Gobierno los sometiese al juicio de este Cuerpo; y juzgar a los individuos de su seno en los casos y en la forma que determinasen las leyes. Al igual que en los modelos constitucionales de 1837 y de 1845, no podría estar reunido uno de los Cuerpos Colegisladores sin que también lo estuviera el otro, exceptuándose también el caso en que el Senado ejerciera funciones judiciales.

---

<sup>98</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. pp. 308-309.

Además de la potestad legislativa, también les corresponderían a las Cortes las facultades siguientes: recibir al Rey, al sucesor inmediato a la Corona y a la Regencia o Regente del Reino para que prestasen el juramento de guardar la Constitución y las leyes; elegir Regente o Regencia del Reino, y nombrar tutor del Rey menor cuando la Constitución lo determinase<sup>99</sup>.

### 3.5. EL SENADO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1856

#### 3.5.1 Contexto histórico

La Vicalvarada fue un pronunciamiento militar que desembocaría en la Revolución de julio de 1854, que provocaría la vuelta al poder de los progresistas nuevamente de la mano de Baldomero Espartero durante el llamado Bienio Progresista (1854-1856); bebiendo, en buena medida, de la oleada revolucionaria de la Primavera de los Pueblos a nivel europeo de 1848. Se volvería a poner sobre de la mesa la posibilidad de resucitar el unicameralismo de las Cortes de Cádiz, dado el signo progresista del constituyente, pero finalmente se optó por mantener unas Cortes bicamerales, aunque esta vez con una clara preeminencia de la Cámara Baja. Se buscaba huir del poder monárquico y hacer efectiva la proclama de soberanía nacional del artículo 1 de la Constitución con unas Cortes que representasen de manera fidedigna la representación nacional.

BERLTENSEN REPPETTO se referiría al Senado de la Carta Magna de 1856 como “*la Cámara Alta más democrática del constitucionalismo español*”<sup>100</sup>. La de 1856 es conocida como la Constitución *non nata* es porque nunca llegaría a ser votada definitivamente ni promulgada debido a que su discusión coincidió con las protestas por la Desamortización de Madoz, que trajo consigo la dimisión de Espartero; lo que fue aprovechado por Isabel II para nombrar jefe de Gobierno a Leopoldo O'Donnell, de la centrista Unión Liberal, que impidió la aprobación

---

<sup>99</sup> GONZÁLEZ-DORIA, Fernando. *Historias de las Constituciones Españolas de Godoy a Suárez*. Editorial Cometa S.A, 1986. pp. 364-365.

<sup>100</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. p. 140.

de la Constitución. Tras el fin del Bienio Progresista, la Constitución de 1845 tendría un nuevo periodo de vigencia entre 1856 y 1868<sup>101</sup>.

### 3.5.2 Composición

El artículo 16 de la Constitución no promulgada de 1856 establecía que las Cortes se compondrían de dos Cuerpos Colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados. Se trataba de un Senado de base fija con la totalidad de sus miembros elegidos de manera electiva pura, sin intervención del poder regio en su nombramiento, a elegir del mismo modo y por los mismos electores que los Diputados al Congreso (art 18).

Además, también se ponía fin al carácter vitalicio de los Senadores de las Constituciones anteriores, si bien manteniendo éstos una duración de su cargo por más tiempo que los Diputados a fin de mantener la nota de la estabilidad que tradicionalmente ha caracterizado a las cámaras altas. Una novedad respecto de las Cartas Magnas precedentes sería el que el Gobierno no podría obligar a ningún Senador ni Diputado, cualquiera que fuere la clase a que perteneciere, a aceptar ninguna comisión o empleo que le impidiera la asistencia a las Cortes; aunque sí existía incompatibilidad para los que fueran nombrados Ministros de la Corona.

Todo el Título III estaba dedicado a la institución senatorial. De él se desprende que el número de Senadores sería igual a las tres quintas partes de los Diputados, correspondiéndole a cada provincia corresponde nombrar un número de Senadores proporcional a su población; pero ninguna dejaría de tener, por lo menos, un Senador. Para ser elegido Senador se requeriría: ser español, mayor de 40 años, y, además, o bien pagar con dos años de antelación 3.000 reales de contribución directa, tener 30.000 reales de renta procedentes de bienes propios o disfrutar 30.000 reales de sueldo de un empleo que no se pueda perder legalmente sin previa formación de causa, o percibir o tener declarado derecho a percibir 30.000 reales anuales por jubilación, retiro o cesantía. Conviene aclarar que las fracciones de las cantidades expresadas en los cuatro casos anteriores no podrían acumularse para componer el total requerido. Finalmente, al igual que en todas las Constituciones anteriores, los hijos del Rey y del inmediato sucesor a la Corona serían Senadores natos a la edad de 25 años.

---

<sup>101</sup> PÉREZ GALDÓS, Benito. *Episodios Nacionales: O'Donnell*. Editorial Espasa Calpe, 2008. pp. 146-147.

Como ya vimos en las Constituciones de 1837 y 1845, por este proyecto constitucional los Senadores y los Diputados también serían inviolables por sus opiniones y votos emitidos en el ejercicio de su cargo, no pudiendo ser procesados ni arrestados durante las sesiones, sin permiso del respectivo Cuerpo Colegislador, a no ser que fueran hallados *in fraganti*; pero en este caso, de ser procesados o arrestados cuando estuvieren cerradas las Cortes, se daría cuenta lo más pronto posible al respectivo Cuerpo para su conocimiento y resolución, sin la cual no se podría nunca dictar sentencia.

### **3.5.3 Funciones**

En virtud del artículo 15 la potestad de hacer las leyes residiría en las Cortes con el Rey. El Título V era el que el proyecto constitucional dedicaba a la la celebración y facultades de las Cortes. Correspondería al Rey convocarlas, suspender y cerrar sus sesiones y disolver el Congreso de los Diputados, pero con la obligación en este último caso de convocar otras Cortes y reunir las dentro de dos meses siguientes. En el caso de que el Rey suspendiese las Cortes, ésta no podría exceder más de 30 días.

Al igual que en las Constituciones de 1837 y 1845, no podría estar reunido uno de los Cuerpos Colegisladores sin que también lo estuviera el otro, excepto el caso en que el Senado estuviera ejerciendo funciones judiciales; el Rey y cada uno de los Cuerpos Colegisladores tienen la iniciativa de las leyes; las leyes sobre contribuciones y crédito público se presentarían primero al Congreso de los Diputados, y si en el Senado sufrieren alguna alteración, sin que pudiera obtenerse avenencia entre los dos Cuerpos, pasaría a la sanción Real lo que aprobara el Congreso definitivamente; si uno de los Cuerpos Colegisladores desechase algún proyecto de ley o le negare el Rey la sanción, no podría volverse a proponer otro proyecto de ley sobre el mismo objeto en aquella legislatura.

Además de la potestad legislativa que ejercerían las Cortes con el Rey, también les habrían pertenecido las facultades de: recibir del Rey, del inmediato sucesor a la Corona y de la Regencia o Regente del Reino el juramento de guardar la Constitución y las leyes; resolver cualquier duda de hecho o de derecho que ocurriese en orden a la sucesión a la Corona; elegir Regente o Regencia del Reino, y nombrar tutor al Rey menor en los casos previstos en la

Constitución; y hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros, los cuales serían acusados por el Congreso y juzgados por el Senado como en los sistemas precedentes<sup>102</sup>.

### 3.6 EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1869

#### 3.6.1 Contexto histórico

El desencanto de unionistas, progresistas y demócratas con la monarquía de Isabel II se tradujo en el Pacto de Ostende, que fue firmado el 16 de agosto de 1866 en la ciudad belga del mismo nombre con el objetivo de acabar con el régimen isabelino. Al morir Narváez en abril de 1868, la Reina nombró como nuevo presidente del Consejo de Ministros al moderado Luis González Bravo, lo que no sirvió para apaciguar el desencanto de la población con los Borbones. Así, en septiembre de ese año estalló la Gloriosa Revolución con el pronunciamiento del almirante Juan Bautista Topete en la Bahía de Cádiz, que se extendió a toda Andalucía. A él se unieron los generales Juan Prim y Francisco Serrano, que obtuvieron la victoria en la batalla de Alcolea y precipitaron la huida a Francia de “*la [Reina] de los Tristes Destinos*”<sup>103</sup>, como la apodó PÉREZ GALDÓS.

De esta forma triunfó la Septembrina y se daba inicio al conocido como Sexenio Democrático (1868-1874) con un Gobierno provisional encabezado por Serrano, que decretó el sufragio universal el 9 de noviembre de 1868 para todos los hombres mayores de 25 años; fijándose las elecciones a las Cortes Constituyentes para los días 15 y 18 de enero de 1869<sup>104</sup>. Los resultados de las elecciones dieron una cómoda mayoría a los unionistas, progresistas y demócratas, eligiéndose una comisión de Constitución el 2 de marzo. Se acordó mantener la institución senatorial, triunfando los argumentos esgrimidos por GIL SANZ, que defendió el sistema

---

<sup>102</sup> GONZÁLEZ-DORIA, Fernando. *Historias de las Constituciones Españolas de Godoy a Suárez*. Editorial Cometa S.A, 1986. pp. 369-372.

<sup>103</sup> PÉREZ GALDÓS, Benito. *Episodios Nacionales: La de los Tristes Destinos*. Editorial Espasa Calpe, 2008. p. 210.

<sup>104</sup> PÉREZ GALDÓS, Benito. *Episodios Nacionales: La de los Tristes Destinos*. Editorial Espasa Calpe, 2008. pp. 406-407.

bicameral alegando que mientras que el Congreso de los Diputados debe representar “*los sentimientos del país*”, el papel del Senado es conservar “*la inteligencia del país*”<sup>105</sup>.

Sin embargo, el sesgo progresista dominante dentro del constituyente se hizo patente al acordarse de que la Cámara Baja sería la que tendría una clara preeminencia. En paralelo a la discusión de la Constitución, los monárquicos moderados pedían el regreso de los Borbones, los monárquicos demócratas deseaban la búsqueda de un rey constitucional, y los republicanos, divididos en unitarios y federales, clamaban por la proclamación de la República.

Finalmente triunfaron las tesis de los monárquicos demócratas y la búsqueda de un rey constitucional le fue encargada al presidente del Consejo de Ministros Juan Prim, quien conseguiría que la Corona de España fuese aceptada por el duque de Aosta Amadeo de Saboya, hijo de Víctor Manuel II de Italia. La nueva Carta Magna fue promulgada el 6 de junio de 1869, siendo considerada tradicionalmente como la primera Constitución verdaderamente democrática de la Historia de España porque sus Cortes Constituyentes fueron elegidas por sufragio universal masculino; si bien también es cierto que durante el Sexenio democrático se seguirían produciendo las prácticas caciquiles que caracterizaron al reinado de Isabel II y que continuarían durante el régimen de la Restauración<sup>106</sup>.

### **3.6.2 Composición**

La Constitución de 1869 dedicaba el Título III al Poder Legislativo, y, dentro de ésta, la Sección Segunda al Senado. El artículo 38 establecía que las Cortes se componían de dos Cuerpos colegisladores: el Senado y el Congreso de los Diputados. Ambas Cámaras eran iguales en facultades, excepto en determinados casos previstos en la propia Constitución. Los Senadores eran elegidos por provincias *ex* artículo 60 de la Constitución de 1869, pero mientras que el sufragio universal se extendía por primera vez a la elección de los Diputados y Senadores, para ejercer el derecho al sufragio pasivo en el Senado se debían cumplir una serie de requisitos.

---

<sup>105</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. p. 393.

<sup>106</sup> PÉREZ GALDÓS, Benito. *Episodios Nacionales: La de los Tristes Destinos*. Editorial Espasa Calpe, 2008. pp. 224 y 380.

Éstos se hallaban enumerados en el artículo 62, exigiéndose: ser español, tener al menos 40 años, gozar de todos los derechos civiles, y ser o haber sido: Presidente del Congreso, Diputado electo en tres elecciones generales o una vez para Cortes Constituyentes, Ministro de la Corona, Presidente del Consejo de Estado, de los Tribunales Supremos o del Tribunal Mayor de Cuentas, Capitán general del ejército o vicealmirante, Teniente general o vicealmirante, Embajador, Consejero de Estado, Magistrado de los Tribunales Supremos, individuo del Consejo Supremo de la Guerra y del Almirantazgo, Ministro del Tribunal de Cuentas del Reino, Ministro plenipotenciario durante dos años, Arzobispo u obispo, Rector de la Universidad de la clase de catedrático, Presidente o director de la Academia Española, de la Historia, de Nobles Artes, de Ciencias exactas, físicas y naturales, Ciencias morales y políticas, y de Ciencias médicas, Inspector general de los Cuerpos de ingenieros civiles, Diputado provincial por cuatro veces o alcalde por dos veces en pueblos de más de 30.000 habitantes.

El artículo 63 hacía también elegibles para el cargo de Senador a los 50 mayores contribuyentes de cada provincia por Contribución Territorial y a los 20 mayores por Contribución Industrial y de Comercio. Los artículos 11 a 17 de la Ley Electoral establecían una serie de incompatibilidades, que esencialmente eran todo empleo no comprendido en la larga enumeración del artículo 62, así como todo cargo dado por el Gobierno o la Casa Real, a los contratistas de servicios públicos estatales o provinciales, así como Diputado a Cortes, Diputado provincial o Concejal. Por su parte, el artículo 64 establecía lo relativo a la renovación del Senado, que sería por cuartas partes con arreglo a la Ley electoral, cada vez que se hiciesen elecciones generales de Diputados.

El periodo de tiempo máximo que podía estar un Senador en su cargo era de 12 años frente a los 3 que podía estar un Diputado. Si bien, la renovación sería total cuando fuera el Rey quien disolviera el Senado. Siendo ya una constante en nuestra Historia constitucional, en la Constitución de 1869 se preveía que los Senadores y Diputados no podían ser procesados ni detenidos cuando estuvieran abiertas las Cortes sin permiso del respectivo Cuerpo colegislador, a no ser que fueran hallados *in fraganti*. En ese caso, como en el de ser procesados o arrestados mientras estuvieran cerradas las Cortes, se daría cuenta a la Cámara a la que pertenecieran tan pronto como ésta se reuniese.

Cuando se hubiere dictado sentencia contra un Senador o Diputado en un proceso seguido sin el debido permiso del Senado o del Congreso, la sentencia no podría llevarse a efecto hasta que hubiese una autorización para su ejecución del respectivo Cuerpo al que perteneciese el procesado. Igualmente, los Senadores y Diputados también eran inviolables por las opiniones

y votos emitidos en el ejercicio de su cargo; y además existía incompatibilidad para el Senador o Diputado que aceptase pensión, empleo, comisión con sueldo, honores o condecoraciones del Gobierno o de la Casa Real; entendiéndose en caso de aceptar que renunciaba de forma tácita a su cargo, con la única excepción de que se tratase del empleo de Ministro de la Corona.

### **3.6.3 Funciones**

Por iniciativa de Segismundo Moret y Prendergast el Senado se convirtió por primera vez en la Cámara de representación territorial, sirviendo de precedente del Senado actual de la vigente Constitución de 1978; si bien este modelo también buscó la representación de los Ayuntamientos y las Provincias. En otras palabras, Moret logró la implantación de un Senado democrático que abandonaba su función característica de freno a los excesos de la Cámara Baja para convertirse en el lugar donde estaban representados los diferentes entes territoriales que formaban el país.

La Sección Primera del Título III estaba dedicada a la celebración y facultades de las Cortes. Correspondía al Rey convocarlas, suspenderlas y cerrar sus sesiones, así como disolver uno de los Cuerpos Colegisladores, o ambos a la vez; lo cual suponía una novedad respecto de las Constituciones anteriores, ya que hasta este momento la disolución de una de las Cámaras implicaba la de la segunda de forma preceptiva. El artículo 64 establecía que, como regla general, el Senado se renovarían por cuartas partes, con arreglo a la Ley Electoral, cada vez que se convocasen elecciones generales al Congreso de los Diputados. Si bien, se mantenía la prohibición de no poder estar reunido uno de los Cuerpos Colegisladores sin que lo estuviera también el otro, excepto para el renombrado caso en que el Senado se constituyese en tribunal.

La iniciativa en la proposición de las leyes correspondía al Rey y a cada uno de los Cuerpos colegisladores, pero ningún proyecto podía llegar a ser ley sin que antes hubiera sido votado en Congreso y Senado; y, como ya se ha visto en las Cartas Magnas anteriores, en el supuesto de que los proyectos de ley versasen sobre contribuciones o crédito público, e incluyéndose también como novedad los de fuerza militar, éstos se presentarían en primer lugar en el Congreso de los Diputados, y posteriormente en el Senado. Si en la Cámara Alta se produjese alguna alteración que no fuera aceptada por la Cámara Baja, prevalecería en todo caso la resolución del Congreso.

Además de la potestad legislativa, correspondía a las Cortes en su conjunto: recibir al Rey, al sucesor inmediato de la Corona y a la Regencia para que prestasen el juramento de guardar la Constitución y las leyes; resolver cualquiera duda de hecho o de derecho que ocurriera en el orden sucesorio a la Corona; elegir la Regencia del Reino y nombrar al tutor del Rey menor de edad; hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros; y nombrar y separar libremente los Ministros del Tribunal de Cuentas del Reino, sin que el nombramiento pudiera recaer en ningún Senador ni Diputado<sup>107</sup>.

### **3.7 EL SENADO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1873**

#### **3.7.1 Contexto histórico**

Poco antes de que el ya rey Amadeo I llegase a España, fue asesinado Juan Prim, presidente del Consejo de Ministros, y el nuevo monarca se encontró de entrada sin su principal valedor. Tras jurar la Constitución de 1869 encargó formar Gobierno al general Serrano, que tuvo que hacer frente a una diversa oposición integrada por la aristocracia, los republicanos, los moderados y los unionistas, a lo que hay que añadir los estallidos de la Guerra de los Diez Años cubana (1868-1878) y la Tercera Guerra Carlista (1872-1876). Con este panorama el rey Amadeo I abdicó el 11 de febrero de 1873<sup>108</sup>.

Inmediatamente después de este hecho, los Senadores entraron en el Congreso de los Diputados, tomaron asiento junto a los Diputados, y todos juntos formaron la Asamblea Nacional; constituyendo las Cortes españolas, que decidieron el día 12 de febrero que la nueva forma de Estado sería la República. Poco después, el 8 de junio se declaró como forma de gobierno de la República española la República Democrática Federal, y dos días más tarde se convertía en el nuevo presidente del Ejecutivo Francisco Pi y Margall, quien intentó llevar a

---

<sup>107</sup> GONZÁLEZ-DORIA, Fernando. *Historias de las Constituciones Españolas de Godoy a Suárez*. Editorial Cometa S.A, 1986. pp. 382-384.

<sup>108</sup> PÉREZ GALDÓS, Benito. *Episodios Nacionales: Amadeo I*. Editorial Espasa Calpe, 2008. pp. 108-109.

cabo un nuevo proyecto constituyente que efectivamente convirtiese a España en un Estado federal<sup>109</sup>.

Así, las Cortes constituyentes nombraron el 20 de junio una Comisión encargada de elaborar un proyecto de Constitución federal, que no llegó a discutirse debido a la insurrección cantonal en el levante peninsular; a lo que había que sumar la pervivencia de la guerra de Cuba y de la que sería la última guerra carlista. Pi y Margall se sucedió con Estanislao Figueras, Nicolás Salmerón y Emilio Castelar a lo largo de once meses como Presidentes de la caótica I República española hasta que el 4 de enero de 1874 se produjo el asalto al Congreso de los Diputados por el general Manuel Pavía, quien disolvió las Cortes y entregó la presidencia del Gobierno a Francisco Serrano.

Como ya vimos, Serrano había sido uno de los líderes de la Revolución de 1868, y para preservarla quiso instaurar un régimen republicano de carácter conservador y presidencialista; pero en diciembre de ese año el general Arsenio Martínez Campos protagonizó un pronunciamiento en Sagunto proclamando a Alfonso de Borbón, hijo de Isabel II, como el legítimo rey de España con el nombre de Alfonso XII. Se ponía así fin al Sexenio Democrático y a la primera experiencia republicana de la Historia de España.

### 3.7.2 Composición

La Comisión que se constituyó para redactar la nueva Constitución republicana estableció en el artículo 50 del proyecto que: “*Las Cortes se compondrían de dos Cuerpos: Congreso y Senado*”. Frente al sufragio directo de los Diputados, *ex* artículo 52 los Senadores serían elegidos por las Cortes de los Estados que componían la Federación (Andalucía alta, Andalucía baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Provincias Vascongadas y Valencia)<sup>110</sup>,

---

<sup>109</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. pp. 179-181.

<sup>110</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo.

correspondiéndoles cuatro Senadores a cada uno de ellos sin tener en cuenta su importancia o su número de habitantes. Además, se previó que las Cortes se renovarían en su totalidad cada dos años.

El artículo 69 establecía que para ser Diputado se exigía el carácter de ciudadano español y tener 25 años de edad; mientras que para ser Senador, además de poseer la nacionalidad española, se exigía tener 40 años de edad. Al igual que en la Constitución de 1869, existía una incompatibilidad para ser Diputado y Senador si se ostentaba un cargo público, ya fuera éste retribuido o meramente honorífico. Por su parte, los Ministros tampoco podían ser Diputados ni Senadores, ni asistir a las sesiones a menos que hubiera un mandato especial de las Cámaras.

Como es ya una constante en todas las Leyes Fundamentales españolas, en este proyecto de Constitución los Senadores y Diputados, desde el momento de su elección, no podrían ser procesados ni detenidos cuando estuvieran abiertas las Cortes, sin el permiso del respectivo Cuerpo colegislador, a no ser que fueran hallados *in fraganti*. En ese caso, como en el de ser procesados o arrestados mientras estuviesen cerradas las Cortes, se daría cuenta a la Cámara a la que perteneciesen, tan pronto como se reuniesen; la cual decidiría lo que considerase conveniente. Cuando se hubiera dictado sentencia contra un Senador o Diputado en proceso seguido sin el debido permiso no podría llevarse a efecto hasta que autorizase su ejecución el Cuerpo al que perteneciese el procesado. Del mismo modo, nuevamente los Senadores y Diputados también eran inviolables por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de su cargo<sup>111</sup>.

### 3.7.3 Funciones

En puridad nos encontramos ante una institución del Senado que cumplía más una función judicial que de representación de los diferentes Estados que comprendían la Federación. Su papel esencialmente consistía en dictaminar si las leyes eran válidas en toda la Federación. El Título VIII del proyecto de Constitución federal estaba dedicado a las facultades especiales del Senado y se abría con el artículo 70, que de manera tajante establecía que el Senado no tenía la

---

FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. p. 181.

<sup>111</sup> GONZÁLEZ-DORIA, Fernando. *Historias de las Constituciones Españolas de Godoy a Suárez*. Editorial Cometa S.A, 1986. pp. 397-398.

iniciativa de las leyes, correspondiéndole exclusivamente examinar si las leyes del Congreso vulneraban o desconocían los derechos de la personalidad humana, los poderes de los organismos políticos, las facultades de la Federación o el Código fundamental.

Si el Senado, tras deliberar, declarase que ninguna de estas cuestiones se desdeñaban, la ley sería promulgada en toda la Nación; y en caso afirmativo se nombraría una comisión mixta que sometería su parecer al Congreso. Si después de examinarse de nuevo la ley el Senado persistiese en su posición, se suspendería la promulgación ese año. Si al año siguiente el Congreso reprodujese la ley, se remitiría al Poder ejecutivo para su promulgación; pero si éste hiciera objeciones al Congreso, se volverá la ley al Senado, y si el Senado insistiera nuevamente, se suspendería también la promulgación. Si al tercer año se reprodujese una vez más la ley, se promulgaría en el acto por el Presidente y la ley tendría eficacia en toda la Federación. Sin embargo, en este caso el Poder judicial, representado por el Tribunal Supremo de la Federación, siempre tendría la facultad de declarar en su aplicación si la ley era o no constitucional.

### **3.8 EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1876**

#### **3.8.1 Contexto histórico**

Mientras en España se producían los pronunciamientos de los generales Pavía y Martínez Campos y se ponía fin al Sexenio Democrático en diciembre de 1874, por esas mismas fechas se garantizaba el establecimiento de una monarquía dialogante, constitucional democrática y liberal en la persona de Alfonso XII<sup>112</sup> por la firma del Manifiesto de Sandhurst, que fue redactado por Antonio Cánovas del Castillo. De esta manera, Cánovas pretendía ser el arquitecto de un nuevo régimen caracterizado por la nota de la estabilidad mediante la implantación de un sistema de turno de partidos inspirado en el modelo parlamentario británico, y consistente en la alternancia pacífica entre un Partido Conservador, que sería liderado por el propio Cánovas, y un Partido Liberal, a cuya cabeza se pondría Práxedes Mateo Sagasta<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> SEBASTIÁN LÓPEZ, José Luis. *Cánovas y la reforma del Senado: Las primeras Cortes de la Restauración (15 de febrero 1876 - 5 de febrero de 1877)*. Editorial Entinema, 2007. p.52.

<sup>113</sup> PÉREZ GALDÓS, Benito. *Episodios Nacionales: De Cartago a Sagunto*. Editorial Espasa Calpe, 2008. pp. 198-205.

El 20 de mayo de 1875 se nombró a una Comisión de Notables formada por nueve personas cuyo propósito era dotar a España de una nueva constitución. En palabras de BÉCKER: “*Sus miembros acordaron no tomar como punto de partida una constitución determinada, sino tener como referencia las de España y las del extranjero pero intentando dar a la nueva Constitución un cierto carácter ecléctico que posibilitara en el marco de la Monarquía, el gobierno de distintos partidos*”<sup>114</sup>. Así, se puede decir que la Constitución de 1876 se trataba de una hibridación entre la Constitución de 1845, que hicieron los moderados, y la de 1869, que hicieron los progresistas. Antonio Cánovas del Castillo tuvo la certeza de que sólo una Carta Magna del agrado de progresistas, moderados y unionistas serviría para traer a España una paz institucional que prácticamente había estado ausente desde el estallido de la Guerra de la Independencia a principios de siglo.

Había que encontrar el *aurea mediocritas* que decía el poeta latino Horacio. No obstante, no se puede decir que hubiese unanimidad entre los distintos miembros de la Comisión sobre cuáles eran las fuentes de las que bebió la Constitución de 1876. Así, el Conde de Casa-Valencia no negaba la influencia de las Constituciones españolas precedentes, mientras que Rodríguez Vaamonde afirmaba que había una influencia foránea y, concretamente, germánica, al adoptarse un modelo de Cámara Alta similar a las de Estados alemanes como Wurtemberg y Prusia<sup>115</sup>. Además, hay que añadir que parece que no hubo nadie entre los miembros de la Comisión que pusiese en tela de juicio la necesidad de una Cámara Alta para moderar los excesos de la Cámara Baja, volviendo a la razón de ser del Senado de las Constituciones de 1837 y 1845.

---

<sup>114</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. pp. 187-188.

<sup>115</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. p. 442.

Las Cortes Constituyentes fueron convocadas el 31 de diciembre de 1875, realizándose elecciones por “*el vergonzante*”<sup>116</sup> sufragio universal masculino el mes siguiente; y ello debido a que a pesar de que Cánovas detestaba esta vía quiso dar una imagen de continuismo respecto del régimen nacido de la Revolución Gloriosa de 1868<sup>117</sup>; de un modo parecido al “*de la ley a la ley*” que enunciaría Torcuato Fernández-Miranda para abogar por una transformación del Franquismo en una democracia durante la Transición cien años después. La apertura de las Cortes se produjo el 15 de febrero de 1876, y la nueva Carta Magna, que estaba llamada a ser la Constitución de mayor vigencia de la historia constitucional española, aun a día de hoy, sería finalmente sancionada por el rey Alfonso XII el 30 de junio de 1876.

El régimen de la Restauración abarcaría todo el reinado de Alfonso XII hasta su muerte el 25 de noviembre de 1885, además del de su hijo póstumo y heredero Alfonso XIII, que fue proclamado rey en 1902 tras una larga regencia de su madre María Cristina de Habsburgo-Lorena. Tras el Desastre de 1898 se inició la crisis del Sistema Canovista por las consecuencias psicológicas y económicas de la pérdida de las últimas posesiones americanas, el caciquismo, el auge del movimiento obrero, el terrorismo anarquista, el pistoleroismo patronal, el renaciente republicanismo y la radicalización de los nacionalismos vasco y catalán. El estallido de crisis como las de 1909, 1917 y 1921 no hicieron sino agravar los problemas de España, hasta el punto que entre 1918 y 1923 desapareció la alternancia en el poder entre liberales y conservadores, formándose gobiernos de concentración, que seguirían siendo ineficaces para resolver los graves problemas que atravesaba España.

Con esta situación, el propio Alfonso XIII apoyó la sublevación del capitán general de Cataluña Miguel Primo de Rivera el 13 de septiembre de 1923 para instaurar una dictadura personalista. Primo de Rivera no abolió la Constitución de 1876, pero sí la suspendió, entre otras cosas, para poder suprimir los partidos políticos, que eran la base del sistema parlamentario ideado por Cánovas. Así, el 15 de septiembre de 1923 el dictador mediante un

---

<sup>116</sup> SEBASTIÁN LÓPEZ, José Luis. *Cánovas y la reforma del Senado: Las primeras Cortes de la Restauración (15 de febrero 1876 - 5 de febrero de 1877)*. Editorial Entinema, 2007. p. 49.

<sup>117</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. p. 188.

real decreto interrumpió las sesiones del Congreso de los Diputados y el Senado de forma indefinida; dando inicio al Directorio militar, que se entendía como un paréntesis en la marcha constitucional de España hasta que la situación del país mejorase.

Sin embargo, en las postrimerías de la dictadura sí que se buscaría elaborar una nueva Carta Magna, que fue el proyecto de Constitución de 1929. Primo de Rivera creó la Asamblea Nacional el 12 de septiembre de 1927 con el cometido de elaborar una Ley Fundamental de corte conservador en la que España se configurase como un Estado unitario con unas Cortes unicamerales; ya que se entendía que la existencia de una segunda Cámara sólo tenía sentido en un Estado federal<sup>118</sup>. No obstante, este anteproyecto nunca llegó a entrar en vigor debido a que el 30 de enero de 1930 Primo de Rivera presentó su dimisión ante el Rey debido a la fuerte oposición que a partir de la Gran Depresión de 1929 recibió por parte de socialistas, comunistas, anarquistas y catalanistas. Dámaso Berenguer sería quien le sustituiría pero sería destituido poco después tras la insurrección republicana de Jaca y la ocupación del Aeródromo de Cuatrovientos en diciembre de 1930.

Entonces Juan Bautista Aznar formaría el último Gobierno de la monarquía de Alfonso XIII; aceptando convocar elecciones municipales para el día 12 de abril de 1931, en las que los partidos republicanos se impusieron en las grandes ciudades del país aunque las elecciones fuesen ganadas por los partidos alfonsinos; que se mantuvieron fuertes en el ámbito rural. El día 14 el ayuntamiento de Eibar fue el primero en proclamar la República, siguiéndole a continuación el resto del país. Alfonso XIII partió hacia Cartagena rumbo al exilio y con su huida quedaba proclamada la II República española, cuya Constitución sería aprobada el 9 de diciembre de 1931 prescindiendo de la institución senatorial y optando por unas Cortes unicamerales<sup>119</sup>.

### **3.8.2 Composición**

La Constitución de 1876 dedicaba al Senado su Título III. Para poder ser elegido Senador se exigía: ser español, no estar procesado criminalmente ni inhabilitado en el ejercicio de sus derechos políticos, no tener sus bienes intervenidos y tener 35 años cumplidos; lo cual era una

---

<sup>118</sup> BERTELSEN REPE'TTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. pp. 478-479.

<sup>119</sup> BERGHORN, Detlef. HATTSTEIN, Markus. *La Historia del Mundo*. Editorial Blume, 2008. pp. 370-371.

suerte de fórmula intermedia entre los 30 exigidos por la Constitución moderada de 1845 y los 40 de la Constitución progresista de 1869<sup>120</sup>. La principal novedad que introducía el Senado canovista fue su composición tripartita<sup>121</sup>, y no tanto sus propias atribuciones, que no experimentaron una variación sustancial. Tras enconados debates en las Cortes Constituyentes, finalmente se optó por sentar juntos a Senadores por derecho propio, Senadores vitalicios nombrados por prerrogativa regia y Senadores elegidos democráticamente (art. 20).

La Ley electoral de 8 de febrero de 1877 establecía además un sufragio restringido e indirecto para elegir a los Senadores electivos, que representaban la mitad de los miembros de la Cámara Alta. Por su parte, los nombramientos por el Rey de Senadores debían hacerse por medio de reglamentos especiales, que de forma motivada siempre tendría que expresar la razón del nombramiento. Su número era limitado pero no fijo, de manera que el monarca, a propuesta del Gobierno, se veía obligado a cumplir lo estipulado en la Constitución y no podía hacer nombramientos arbitrarios.

El artículo 21 de la Constitución de 1876 decía que eran “*Senadores por derecho propio*” los miembros de la familia real (pero únicamente los hijos del Rey y del sucesor inmediato de la Corona que hubiera llegado a la mayor edad), componentes de la alta nobleza (Grandes de España con una renta anual de 60.000 pesetas), los cargos superiores del Ejército y de la Armada, los de la Iglesia y los de la Magistratura. Además, las vacantes de ese cupo de 180 reservado para Senadores por derecho propio podrían ser cubiertas por nombramientos de la Corona si no hubiera por derecho propio de las categorías enumeradas anteriormente que solicitasen su ingreso. En caso de que no hubiese vacantes suficientes para todos aquéllos que alegasen su derecho a ser Senador, el acceso se realizaría siguiendo el orden establecido en el artículo 21.

---

<sup>120</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. p. 189.

<sup>121</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. p.422.

Respecto de los “*Senadores electivos y de nombramiento real*” (art. 22), sólo podrían ser Senadores por nombramiento del Rey o por elección de las corporaciones del Estado y mayores contribuyentes los españoles que hubieran sido: Presidentes del Senado o del Congreso de los Diputados, Diputados que hayan pertenecido a tres Congresos diferentes o que ejercieran la Diputación durante ocho legislaturas, Ministros de la Corona, obispos, Grandes de España; Tenientes generales del ejército y vicealmirantes de la Armada, pero sólo dos años después de su nombramiento; embajadores, después de dos años de servicio efectivo, y ministros plenipotenciarios después de cuatro; consejeros de Estado, fiscal del mismo cuerpo, y Ministros y fiscales del Tribunal Supremo; consejeros del Tribunal Supremo de la Guerra y de la Armada, y decano del Tribunal de las Órdenes Militares, después de dos años de ejercicio; presidentes o directores de las Reales Academias Española, de la Historia, de Bellas Artes de San Fernando, de Ciencias exactas, físicas y naturales, de Ciencias morales y políticas y de medicina; académicos de número de las corporaciones mencionadas, siempre que ocuparan la primera escala de antigüedad en su Cuerpo; inspectores generales de primera clase de los Cuerpos de ingenieros de caminos, minas y montes; catedráticos de término de las Universidades, siempre que tuviesen cuatro años de antigüedad en su categoría y de ejercicio dentro de ella.

Además, aquellos españoles mayores de 35 años comprendidos en las categorías del párrafo anterior debían justificar 7.500 pesetas de renta procedentes de bienes propios, o de sueldos correspondientes a empleos que no pueden perderse sino por causa legalmente probada, o de jubilación, retiro o cesantía. También sería extensible la condición de Senador vitalicio o electivo *ex* artículo 22 a quienes con dos años de antelación poseyeran una renta anual de 20.000 pesetas o pagasen 4.000 pesetas por contribuciones directas al Tesoro Público, siempre que además fueran títulos del Reino, y hubiesen sido Diputados a Cortes, provinciales o alcaldes en pueblos de 20.000 habitantes<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. Pp. 192-195.

En la Ley Electoral también se especificaba cuáles eran las corporaciones que podían elegir Senadores. Éstas eran primeramente: los arzobispos, obispos y cabildos eclesiásticos de cada una de las provincias que formaban los arzobispados de Toledo, Sevilla, Granada, Santiago, Zaragoza, Tarragona, Valencia, Burgos y Valladolid; con un total de nueve escaños en el Senado. En segundo lugar, las Academias de la Lengua, Historia, Bellas Artes, Ciencias exactas, físicas y naturales, la de Ciencias morales y políticas y la de Medicina de Madrid; a las que correspondía un total de seis Senadores. En tercer lugar, las Universidades, que en aquel momento eran las de Madrid, Barcelona, Granada, Oviedo, Salamanca, Santiago, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza; a las que correspondían diez Senadores. Por último, a las Sociedades Económicas de Amigos del País tenían que establecerse en regiones (Madrid, Barcelona, León, Sevilla y Valencia); correspondiéndoles un total de cinco Senadores.

La ya citada Ley Electoral de 1877 contemplaba también el régimen de incompatibilidades de los Senadores. El artículo 5 establecía que no podían ser elegidos los Senadores por las Diputaciones provinciales y compromisarios los que desempeñasen o hubieran desempeñado tres meses antes de la elección cargo o comisión de nombramiento del Gobierno con ejercicio en las provincias donde éstas se verifiquen. También entraban en el régimen de inelegibilidades los contratistas y fiadores de obras públicas que se pagasen con fondos públicos, ya fueran éstos estatales, provinciales o locales. Del mismo modo que los recaudadores de contribuciones y sus fiadores. El artículo 6 de la Ley Electoral establecía, por su parte, que no podrán ser elegidos los deudores del Estado.

Finalmente, los artículos 7, 8 y 9 contemplan el régimen de incompatibilidades. El cargo de Senador era incompatible con todo empleo activo retribuido con fondos del Estado, provinciales o municipales, que no estuviesen comprendidos en las categorías del artículo 22 de la Constitución. Quien ejerciera uno de estos cargos incompatibles con la condición de Senador debía optar por uno u otro en los ocho días siguientes a su admisión en la Cámara Alta. El artículo 23 dejaba abierta la puerta para que las condiciones necesarias para ser nombrado o elegido Senador pudieran variarse por medio de una ley. Los Senadores electivos se renovarían por mitad cada cinco años, y en totalidad cuando el Rey disolviese esta parte del Senado; y no podrían admitir empleo, ascenso que no sea de escala cerrada, títulos ni condecoraciones, mientras estuviesen abiertas las Cortes<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo.

El Gobierno podía, sin embargo, conferirles dentro de sus respectivos empleos o categoría, las comisiones que exija el servicio público, salvo que se tratase del cargo de Ministro de la Corona. Nuevamente, los Senadores y Diputados eran inviolables por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de su cargo. Los Senadores (al igual que los Diputados) tampoco podían ser procesados ni arrestados sin previa resolución del Senado salvo cuando fueran hallados *in fraganti*, o cuando no estuviera reunido el Senado; pero en todo caso se daría cuenta a este Cuerpo lo más pronto posible para que determinase lo que estimase oportuno. El Tribunal Supremo conocería de las causas criminales contra los Senadores y Diputados, en los casos y en la forma que determine la ley.

Esta Ley Fundamental estuvo vigente durante un total de 47 años en los que hubo varios intentos infructuosos de reforma, que versaron sobre el papel del Senado en tres ocasiones. Tanto Eugenio de Corcuera en 1894 como Martínez Escobar en 1907 y Leopoldo Cortinas en 1915 intentaron con sus enmiendas lograr una mayor democratización del Senado facilitando la entrada a él de grandes propietarios y contribuyentes para reducir el nivel de renta exigido; que sin embargo no prosperaron<sup>124</sup>.

### 3.8.3 Funciones

La Constitución de 1876 confería a la Cámara Alta competencias en materia legislativa, de control al Gobierno y como tribunal de justicia en su Título V, que estaba dedicado a la celebración y facultades de las Cortes. El artículo 18 establecía que la potestad de hacer las leyes residía en las Cortes con el Rey. Las Cortes se componían de dos Cuerpos Colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados. Respecto de la función legislativa, correspondía al Rey convocarlas, suspenderlas, cerrar sus sesiones y disolver simultánea o separadamente la parte electiva del Senado y el Congreso de los Diputados, con la obligación, en este caso, de convocar y reunir el Cuerpo o Cuerpos disueltos dentro de tres meses. Si uno de los Cuerpos Colegisladores desechara algún proyecto de ley, o

---

FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. pp.196-199.

<sup>124</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974. pp. 471-472.

le negare el Rey la sanción, no podría volverse a proponer otro proyecto de ley sobre el mismo objeto en aquella legislatura. El artículo 41 de la Constitución establecía que la iniciativa de las leyes la tenían las Cortes y el Rey.

Sin embargo, volvemos a encontrarnos, como en las Constituciones precedentes, que la iniciativa para todo lo relativo a leyes sobre contribuciones y crédito público estaba reservada a la Cámara Baja, desempeñando el Senado una función revisora o de segunda lectura, si bien ante la negativa del Senado de aprobar los proyectos de ley relativos a esta materia no se establece la supremacía de la Cámara Baja como sí ocurría en las Constituciones de 1837 y 1869. Al igual que al Congreso de los Diputados, al Senado le corresponde la discusión y aprobación de las leyes, siendo necesario que las proposiciones fuesen avaladas por la firma de al menos siete Senadores y que en la votación estuviese presente la mitad más uno de sus miembros para que se convirtieran en proyectos de ley<sup>125</sup>.

Por tanto, dejando al margen la excepción mencionada, todo proyecto de ley, cuyo texto podía provenir indistintamente de una de las dos cámaras colegisladoras, debía ser presentado, debatido y aprobado en ambos cuerpos legislativos, siendo crucial la cooperación entre Diputados y Senadores para que salieran adelante todas las leyes. Además de la potestad legislativa que ejercen las Cortes con el Rey, les pertenecían las facultades siguientes: recibir del Rey, del sucesor inmediato de la Corona y de la Regencia o Regente del Reino el juramento de guardar la Constitución y las leyes; elegir al Regente o Regencia del Reino y nombrar tutor al Rey menor, cuando lo previene la Constitución; y hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros, los cuales serán acusados por el Congreso y juzgados por el Senado.

En relación con la acción de control al Gobierno, existían las preguntas a los miembros del Gobierno, pudiendo los Diputados y Senadores interpelar a los Ministros de la Corona; y en este marco constitucional el Senado podía interponer el voto de censura a propuesta de siete Senadores, con el consiguiente cambio de Gobierno si prosperaba la moción. También se confería al Senado la condición de tribunal de justicia, como en modelos anteriores; teniendo

---

<sup>125</sup> ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995. pp. 204-206.

la competencia exclusiva de juzgar a los Ministros que hubieran sido acusados por el Congreso de los Diputados<sup>126</sup>. Esta potestad ya la encontrábamos en la Constitución de corte moderado de 1845, si bien en esta Carta Magna la facultad estaba mucho más restringida por la mayor influencia progresista.

---

<sup>126</sup> GONZÁLEZ-DORIA, Fernando. *Historias de las Constituciones Españolas de Godoy a Suárez*; Editorial Cometa S.A, 1986. pp. 407-408.

#### 4. CONCLUSIONES

- 1) Roma concedía tanta importancia al Senado que sus legiones portaban su estandarte con el águila y el lema SPQR, que a día de hoy continúa siendo el emblema oficial de la Ciudad Eterna y es el acrónimo de *Senatus Populusque Romanus* (El Senado y el Pueblo Romano). El nombre de la institución senatorial evoca como pocas palabras el prestigioso pasado romano, y más concretamente el de la época republicana; y explica que posteriormente en Europa y América haya pasado a denominar a las Cámaras Altas de los países que implantaron un sistema bicameral. Por ello, es completamente comprensible que se tomara el nombre de la antigua institución romana para denominar a los Senados modernos por la función de freno que desempeñaban; aun cuando el Senado original realmente no surgió, ni sus atribuciones fueron variando, con ánimo de ir avanzando progresivamente hacia una protosoberanía nacional, que sí fue su función fundamental en la Edad Contemporánea.
  
- 2) Mientras que el Senado romano nació durante la Monarquía y progresivamente fue desligándose de la autoridad regia alcanzando el apogeo de su poder durante la República, para volver a irse supeditando nuevamente a la autoridad del Emperador durante el Principado y el Dominado; la Cámara Alta en España surgió *ex professo* con la misión de servir de equilibrio entre el pueblo y el Rey; en tanto que ambos eran los depositarios de la soberanía nacional, hasta que paulatinamente el Senado devino en una institución de representación territorial. Por lo tanto, las modalidades históricas senatoriales han ido evolucionando en este aspecto desempeñando papeles algunas veces opuestos entre sí.
  
- 3) España inicialmente no designaba a su Cámara Alta con el término “Senado”, sino que éste se importó de otros países como Estados Unidos, Bélgica o Brasil; pero no es menos cierto que España es heredera de Roma en muchos aspectos, y, en cuanto tal, su ordenamiento jurídico bebe en buena medida del Derecho romano. Por tanto, no es extraño o ajeno al ser hispánico que España hiciese suyo el nombre del Senado para designar a uno de sus dos Cuerpos legislativos. También hay que añadir que a lo largo de su Historia Constitucional España siguió de forma bastante mimética a Francia en lo referido a la composición y las competencias que se han dado a la institución del Senado; y

es que el país galo también es uno de los países cuyo Derecho más se ha visto influido por la cultura latina.

- 4) El Senado, tanto en Roma como en España, ha hecho las veces de tribunal de sus propios miembros. En la primera, se dio esta circunstancia con los integrantes del orden senatorial desde su creación por Octavio Augusto al inicio del Principado hasta el final del Dominado; y en la segunda, con los Senadores en España mientras ejercían el cargo en gran parte de los textos constitucionales; perviviendo hoy en día de forma aminorada con la concesión o denegación del suplicatorio por las Cámaras cuando se va a juzgar a un Diputado o Senador.
- 5) En el Senado romano, tanto en la Ciudad Eterna como en el ámbito municipal, la comisión de ciertos delitos privaba al ciudadano de la posibilidad de ser elegido Senador, y aun siéndolo, facultaba al órgano para destituirle; especialmente en la etapa republicana. A ello había que añadir que los Senadores normalmente habían desempeñado varios cargos públicos a lo largo de su *cursus honorum*. En la España decimonónica nos encontramos con que existía un régimen de incompatibilidades casi perenne en todas las Cartas Magnas, a lo que se une que en la mayoría de Constituciones hubiera un elenco de los cargos o títulos que habilitaban para ser Senador.
- 6) Un paralelismo entre la institución senatorial romana y la española es que para acceder a ella casi siempre se exigió cierto nivel de renta, y, en ocasiones, a cambio de abonar una suma nada desdeñable de dinero. Por ello, se puede hablar de que en Roma y en la mayor parte de la Historia del constitucionalismo en España ha operado en este Cuerpo colegislador una suerte de plutocracia, es decir, el gobierno de los ricos. Si bien, en España este requisito se fue flexibilizando hasta desaparecer con el paso del tiempo; al contrario que en Roma.
- 7) El Senado romano buscaba reunir en asamblea a los miembros más destacados de las *gentes* patricias. Por tanto, era un consejo puramente aristocrático que únicamente se fue abriendo a clases más populares, pero siempre ciudadanos libres, con gobernantes como Julio César o los primeros emperadores; pero sólo con la finalidad de contrarrestar el poder de las grandes familias romanas a la hora de llevar a cabo sus reformas. En la Roma imperial existió un orden senatorial que constituía una auténtica clase social formada por los Senadores y sus familiares. En la España decimonónica nos encontramos con que fue

una constante la existencia de Senadores natos y hereditarios; entre los que se encontraban miembros de la alta nobleza y del clero. Por lo que se puede afirmar que el Senado, en mayor o en menor medida, siempre ha tenido una concepción aristocrática. A lo que se une que también ha hecho las veces de institución gerontocrática; exigiéndose una mayor edad para acceder a la condición de Senador que a la de Diputado.

- 8) La España del siglo XXI atraviesa una aguda crisis territorial cuya causa última es que unas CCAA quieren asumir más competencias que otras, lo que ha dado lugar a un amplio abanico que va desde autonomías que apenas han desarrollado unas competencias determinadas, poco más de las mínimas y esenciales, a otras que han adoptado un discurso cuasisoberanista o abiertamente independentista, buscando crear estructuras de Estado. Aunque muchas veces no tengamos esa percepción, el Senado realmente no es una Cámara de segunda lectura, sino la Cámara de representación territorial, y, en cuanto tal, puede y debe convertirse en el lugar donde deben dirimirse las tensiones territoriales que se dan en España al haberse implementado en la práctica un federalismo asimétrico. Este trabajo ha versado sobre el papel que ha tenido el Senado a lo largo de la Historia, y concretamente en Roma y España; pero creo que en las conclusiones no se podía omitir el planteamiento del interrogante sobre si el Senado tiene o puede tener alguna funcionalidad.

Las atribuciones y la razón de ser del Senado en Roma fueron variando; siendo primero un mero consejo real, para después convertirse en el órgano director de la política republicana, transformarse a continuación en el contrapunto al poder del Emperador, durante el Principado, para acabar estando supeditado a éste y no extender su poder más allá del término municipal de la Ciudad de Roma en el Dominado. A mi juicio el Senado español, si no está abocado a la desaparición por haber cumplido ya su papel histórico de instaurar en España el Estado liberal de forma paulatina y transaccional; ahora, en cuanto Cámara de representación territorial, puede ser una institución clave para resolver la mayor crisis territorial que se vivimos desde el Desastre de 1898. De lo contrario Ortega y Gasset tendría razón al descalificar al Senado como “*la quinta rueda del carro del Estado*”.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

---

ABC (2016): *Sertorio, el legendario militar que creó una República Romana en España y murió traicionado*. Disponible en: [https://www.abc.es/historia/abci-quinto-sertorio-legendario-militar-creo-republica-romana-espana-201608282246\\_noticia.html](https://www.abc.es/historia/abci-quinto-sertorio-legendario-militar-creo-republica-romana-espana-201608282246_noticia.html)

ACOSTA RAMÍREZ, Francisco. ANADÓN BENEDICTO, Juana. ARTOLA, Miguel. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUM, Javier M. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. FLAQUER MONTEQUI, Rafael. MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. PÉREZ LEDESMA, Manuel. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. SOTO CARMONA, Álvaro. PRO RUIZ, Juan. *El Senado en la Historia*. Editorial Closas-Orcollen S.L, 1995.

ALLUÉ, Alfredo. BIGLINO, Paloma. BILBAO, Juan María. DELGADO DEL RINCÓN, Luis. DURÁN ALBA, Juan Fernando. MATÍA, Edmundo. MATÍA, Javier. MORETÓN, Arancha. ORTEGA, Carlos. REDONDO, Ana. REY, Fernando. RUIZ LEGAZPI, Ana. SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. VIDAL, Camino. VIDAL, José Miguel. *Lecciones de Derecho Constitucional II*. Editorial Thomson Reuters, 2013.

ARNHEIM, Michael Thomas Walter. *The Senatorial Aristocracy in the Later Roman Empire*. Editorial Clarendon Press Oxford, 1972.

BERGHORN, Detlef. HATTSTEIN, Markus. *La Historia del Mundo*. Editorial Blume, 2008.

BERTELSEN REPETTO, Raúl. *El Senado en España*. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1974.

BILBAO, Juan María. REY, Fernando. VIDAL, José Miguel. *Lecciones de Derecho Constitucional I*. Editorial Thomson Reuters, 2014.

CHASTAGNOL, André. *Le Sénat Romain à l'époque Impériale*. Editorial Les Belles Lettres, 1992.

GONZÁLEZ-DORIA, Fernando. *Historias de las Constituciones Españolas de Godoy a Suárez*. Editorial Cometa S.A, 1986.

HOMO, León. *Las Instituciones Políticas Romanas: de la Ciudad al Estado*. Editorial Cervantes, 1928.

MENTXAKA, Rosa. *El Senado municipal en la Bética Hispana a la luz de la Lex Irnitana*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1993.

MISPOULET, Jean-Baptiste. *Études des Institutions Romaines*. Editorial A. Durand et Pedone-Lauriel, 1887.

PÉREZ GALDÓS, Benito. *Episodios Nacionales*. Editorial Espasa Calpe, 2008.

SEBASTIÁN LÓPEZ, José Luis. *Cánovas y la reforma del Senado: Las primeras Cortes de la Restauración (15 de febrero 1876 - 5 de febrero de 1877)*. Editorial Entinema, 2007.

TITO LIVIO. *La Monarquía romana, Libro I Ab urbe condita*. Editorial Aguilar S.A, 1969.

TOBALINA ORÁA, Eva. *El cursus honorum senatorial durante la época Julio-claudia*. Editorial Gráficas Alzate, 2007.

WILLEMS, Pierre. *Le Sénat de la République romaine: sa composition et ses attributions*. Editorial Scientia Verlag, Aalen, 1968 (1883-1885).