

LA REFORMA DEL SENADO DURANTE EL REINADO DE ALFONSO XIII: KRAUSISTAS Y REGIONALISTAS

ISIDRE MOLAS I BATLLORI (*)

(*) Catedrático de Derecho Constitucional.

En España, el siglo XX empezó y finalizó con un debate sobre la reforma del Senado. Ambos Senados eran distintos en sus estructuras y funciones, como también lo era el debate de fondo subyacente. El centro de la discusión en los primeros veinticinco años giró en torno al desarrollo del sistema democrático; en la última década del siglo, en cambio, lo haría acerca del asentamiento de la España de las autonomías, de las nacionalidades y regiones. Pero en ambos casos la discusión sobre el rumbo del régimen constitucional se concretó en la estructura y composición del Senado. Tras una primera etapa en que había contribuido positivamente a la consolidación del sistema político, la institución se había ido distanciando de las nuevas necesidades funcionales del mismo. En este trabajo pretendemos centrarnos en las propuestas sobre la reforma de la Cámara Alta formuladas en el primer cuarto del siglo XX, en especial en las presentadas por el Partido Reformista y la Lliga Regionalista.

A finales del siglo XIX, en especial después de la revitalización del movimiento republicano, habían surgido ya demandas de un Senado de base electiva, pero éstas se habían mantenido como parte integrante de una alternativa global al régimen, que en su caso debían concretarse en una nueva Constitución democrática. Las propuestas gozaron de un cierto eco entre las izquierdas liberales que aun aspiraban a un revisionismo constitucional inspirado en la Carta Magna de 1869: para ello postulaban las elecciones provinciales de segundo grado y la participación en el proceso electoral de los órganos de la Administración local. Dicho de otra forma, suprimir el carácter no electivo que tenía la mitad de la Cámara. En todo caso, la reforma del Senado era un aspecto más entre aquellos que unas Cortes Constituyentes debían tratar.

En realidad, el Senado que Cánovas había puesto en pie había cumplido una función política esencial durante la primera fase de la Restauración al incorporar a militares, prelados de la Iglesia, nobleza, altos dignatarios, capacidades y mayores contribuyentes industriales y agrarios, sea mediante nombramiento directo, sea mediante unas elecciones convenientemente canalizadas. Es decir, el Senado debía expresar de forma genuina el bloque social que asentó la Restauración y ofrecer un acomodo institucional al talante levantisco del Ejército y de la Iglesia católica. Su representación social, dotada de un carácter más oligárquico que el Congreso, constituía una garantía de la existencia de un dique institucional infranqueable. Pero al entrar en el siglo XX la cuestión comenzó a cambiar y las izquierdas liberales acogieron la reforma del Senado como una vía para el avance hacia una democracia plena.

Tras las primeras décadas de su funcionamiento, la inicial necesidad de incorporar a sectores que exigían una atención especial se planteaba ya de otra forma y lo que había sido un factor de asentamiento se había convertido en un freno a la integración del poco o mucho dinamismo político existente. El predominio conservador, su lentitud de movimientos, su plena capacidad para frenar las leyes (en especial en los períodos liberales) y su escasa conexión con la opinión pública que había surgido en las zonas urbanas diferenciaban el Senado del Congreso, hervidero político y espacio de los contrastes más abiertos y más tensos. Los escasos senadores republicanos, regionalistas, reformistas o tradicionalistas pugnarían por hacerse oír, cuando asistían a las sesiones, ante unos escaños más bien vacíos. El tono de balneario político en que fueron derivando las sesiones de la Cámara Alta exigía su reforma o su subordinación a la Cámara Baja. Y así, desde la crítica global a un sistema político que se iba cerrando a los aires de los nuevos tiempos, la reforma del Senado fue derivando hacia un problema institucional, hasta el punto que llegó a adquirir unas dimensiones simbólicas desproporcionadas: su reforma se fue convirtiendo en expresión de la capacidad de adecuación del régimen a los nuevos tiempos, o de su incapacidad.

El punto de arranque del tratamiento de la reforma de la Cámara Alta en el siglo XX debe concederse a Segismundo Moret. En la sesión del Consejo de ministros de 5 de julio de 1905 exigió el decreto de disolución al mismo tiempo que defendía la reforma de la Constitución, y

dentro de la misma la reforma del Senado (1). El inicio del nuevo reinado justificaba quizás el momento elegido. Pero la propuesta en gran parte estaba destinada a asegurarse el liderazgo del partido liberal, es decir obedecía a razones más bien de orden partidista. Alfonso XIII, que siempre mantuvo con firmeza una actitud contraria a cualquier cambio constitucional, no apoyó los propósitos de Moret y nombró presidente del Consejo de Ministros a López Domínguez.

Todo ello hubiera sido quizá sólo una anécdota, producto de las triquiñuelas internas de los liberales, si no fuera porque la reforma del Senado se había instalado en el seno de la izquierda moderada partidaria de la modernización democrática del régimen monárquico, tanto en el sector avanzado del partido liberal, como entre los republicanos moderados (2) y, más tarde, en el partido reformista.

El veto real a cualquier intento de modificación de la Constitución acompañó a la creciente conciencia de la necesidad de proceder a la reforma del Senado, lo que la convertiría en un tema recurrente del debate político e intelectual desde comienzos del siglo XX hasta el golpe de estado de 1923, es decir durante dos décadas, aunque se manifestó con especial intensidad a partir de la crisis de 1917. La cerrazón del sistema político a cualquier reforma del Senado acabó convirtiéndola en un símbolo de la impotencia del régimen para efectuar una reforma desde dentro.

Unos años después sería Manuel García Prieto quien volvería a levantar la bandera de la reforma del Senado tras su ruptura con Romanones y la formación del partido democrático el 21 de octubre de 1913. Decía entonces que las fuerzas republicanas que se acercan a la Monarquía «piden la reforma constitucional para dos cosas: para que desapa-

(1) Cf. Francisco Acosta Ramírez: «La Cámara Alta en el reinado de Alfonso XII» en *El Senado en la historia*. Madrid (Senado), 1995; 228 y 262.

(2) El Senado, por su composición, era una institución impugnada por los republicanos. Emili Junoy, en su primera intervención en el Senado, «antes de dirigir por primera vez mi palabra a la Cámara», lo dejó claro: «He de comenzar protestando contra la existencia misma de esa Cámara, porque tal como está constituida, con sus representaciones privilegiadas, detenta, a mi entender, una parte considerable de la soberanía nacional (Risas y rumores)». «Diario de las Sesiones de Cortes. Senado», 8-XI-1910.

rezca la parte permanente del Senado y para que se consagre en la Constitución la libertad de cultos.

¿Qué inconveniente hay o puede haber para ello? Nosotros somos fuerzas liberales actuantes en la vida de nuestro país y miramos al presente, capacitados para gobernar ahora, para aplicar desde luego soluciones a los problemas de nuestro tiempo.

Pero en honor de la verdad hay que advertir que nadie podrá decir, en este país liberal y demócrata, que el Senado español haya sido obstáculo para dar satisfacción a las aspiraciones y reformas de sentido progresivo que se trajeron al Parlamento.

Yo creo que lo que se pretende se puede llevar a cabo sin tocar a la Constitución, trayendo al Parlamento la representación de las entidades corporativas a que da personalidad la vida moderna» (3).

Con estas palabras expresaba la opción estratégica de su fracción, que mantendría en años sucesivos: la coincidencia con los republicanos moderados en la reforma del Senado, pero para ello sostenía que no era necesario modificar la Constitución; un criterio que siguió manteniendo años más tarde al incorporar la reforma de la Cámara Alta al programa de su fracción demócrata del partido liberal en el verano de 1917 (mientras Romanones guardaba una prudente distancia), con la voluntad de hacer patente su conexión con la tradición de Moret y Canalejas y de aproximarse a los reformistas. Su proyecto, que se situaba claramente en el terreno de lo posible, le permitía orillar la negativa del Monarca a la reforma de la Constitución.

LA ASAMBLEA DE PARLAMENTARIOS (BARCELONA, JULIO 1917)

En 1917, con motivo de la crisis del régimen, iniciada con la presión militar que había hundido el Gobierno liberal de García Prieto, la

(3) Reproducido en Manuel Sainz de Vicuña y García-Prieto: *Manuel García Prieto, Marqués de Alhucemas. 1859-1938. Actuación política e intervenciones parlamentarias*. Madrid (Senado), 2004; 120.

demanda de reforma de la Cámara Alta pasó a un primer plano. El Rey concedió el poder a Dato y suspendió las sesiones de ambas Cámaras, donde no tenía la mayoría, pero sin otorgarle todavía el decreto de disolución.

En este contexto, a iniciativa de la Lliga Regionalista, se reunieron en Barcelona los diputados y senadores catalanes para convocar a su vez a todos los parlamentarios españoles y exigir la apertura inmediata de las Cortes con el fin de debatir el cambio de gobierno. El 5 de julio se celebró la reunión, a la que asistieron (o se adhirieron, como Carlos Padrós, Emili Junoy y Robert Robert) todos ellos, puesto que Manuel Kindelán y Alfons Sala podían considerarse representados indirectamente por Josep Roig i Bergadà.

En la reunión se manifestaron dos posiciones: por una parte los regionalistas, republicanos, reformistas y liberales autonomistas acordaron impulsar la convocatoria de una Asamblea de Parlamentarios en Barcelona; por otra parte, los mauristas, datistas y romanonistas se manifestaron en contra, y perdieron la votación. La actitud de Maura y Romanones ante la convocatoria acabó determinando el sentido de la convocatoria. Maura se negó a convertirse en una alternativa frente a la opción del Rey en favor de Dato. Romanones, por su parte, confiaba en el carácter episódico del nuevo gobierno a quien el Monarca no debía conceder el decreto de disolución, lo cual implicaría el retorno a un gobierno liberal basado en la mayoría parlamentaria de las Cortes de 1916. Para ello no debía tener concomitancias con los republicanos moderados, ni debía mostrar veleidades de reforma de la Constitución, puesto que conocía bien la radical negativa de Alfonso XIII a modificarla. Así, la reunión de Barcelona, que habría podido ser un éxito táctico si hubiese desembocado en una crisis inmediata del Gobierno, al tener una acogida inferior a la deseada por sus organizadores, se encontraría abocada a librar un combate frontal contra el régimen.

La Asamblea de Parlamentarios se reunió en Barcelona el 19 de julio de 1917 y contó con regionalistas, republicanos, socialistas, reformistas y liberales autonomistas. Su objetivo era ya claro: impulsar la reforma del régimen. La Lliga, que buscaba la formación de un Gobierno al margen del sistema del turno de partidos, se convirtió en su punta

de lanza, aunque los reformistas, que se iban aproximando a los liberales autonomistas, eran quienes poseían un proyecto más dibujado para generar una democracia.

Por todo ello la aproximación de reformistas, regionalistas, liberales autonomistas y republicanos no se limitó a protestar contra el cierre de las Cortes y el Gobierno Dato, sino que se desembocó en un frente común de los sectores externos al turno que se vieron impelidos a dar una respuesta conjunta a temas como la reforma de la Constitución, del Ejército y del parlamentarismo. Mauristas y romanonistas habían optado por dejar que el movimiento se radicalizase, a pesar de que éstos últimos mantenían un pie dentro, no sólo a través de algunos parlamentarios catalanes, sino también de Joaquim Salvatella, el exdiputado republicano y ahora fiel romanonista. Unos y otros, más que buscar la integración de los disidentes en el sistema, habían optado por oponerse al movimiento y dejar que fracasara.

LA PROPUESTA DE REFORMA DEL SENADO APROBADA POR LA II ASAMBLEA DE PARLAMENTARIOS (MADRID, OCTUBRE 1917)

Uno de los puntos de la plataforma política acordada por la Asamblea de Parlamentarios establecía la reforma del Senado, en el marco de la reforma democrática de la Constitución de 1876 y, en concreto, la modificación de su base representativa, sustituyendo los senadores de nombramiento real (vitalicios o por derecho propio) por senadores electivos de representación corporativa.

Las conclusiones de la segunda sesión de la Asamblea de Parlamentarios, celebrada en Madrid el 18 de octubre de 1917, dibujaban un nuevo Senado, que sería adoptado como denominador común por los partidos de la Asamblea. He aquí el apartado aprobado que definía la *Reforma del Senado*:

«Después de estudiar los precedentes, la Asamblea propone que el nuevo ordenamiento constitucional, en lo que se refiere a la composición del Senado, debería atemperarse a las siguientes bases:

Primera. Suprimir los senadores de nombramiento de la Corona, formándose el Senado únicamente de senadores electivos, elegidos en la forma que determine la ley.

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

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

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

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

Cesarán, desde luego, en el cargo de senador por derecho propio los grandes de España, que lo sean por sí, y, en cambio, se concederá a la nobleza, como corporación, el derecho de designar senadores electivos».

A grandes rasgos el proyecto se correspondía tanto con los criterios definidos desde el krausismo, como con los surgidos desde la tradición conservadora catalana: a) la reforma del artículo 21 de la Constitución de 1876; b) que el Senado fuese una institución integrada sólo por senadores electos; y c) la sustitución de los senadores de nombramiento real (vitalicios y por derecho propio) por senadores de representación corporativa.

EL KRAUSISMO Y LA REPRESENTACIÓN CORPORATIVA

Fueron, pues, dos las grandes líneas ideológicas que confluyeron en el proyecto común de 1917: el krausismo, que compartían reformistas, algunos republicanos y un amplio sector de liberales, y el catalanismo conservador de la Lliga Regionalista. Al margen quedaban las propuestas tradicionalistas que abogaban por unas Cortes orgánicas, porque éste no era el tema de debate.

El organicismo corporativista se había ido convirtiendo en un criterio de gran predicamento entre los intelectuales españoles más o menos impregnados de krausismo (4), es decir entre los diversos sectores de

(4) Cf. Gonzalo Fernández de la Mora: *Los teóricos izquierdistas de la democracia orgánica*. Barcelona (Plaza & Janés), 1985. 203 pp. El libro mantiene con vigor la teoría de que la democracia orgánica es un invento de las izquierdas y en concreto del krausismo.

las izquierdas: no en vano Francisco Giner de los Ríos había sido un defensor de sus virtudes. Durante el período que tratamos, recordemos sólo como dos grandes figuras intelectuales del krausismo, dos catedráticos de Universidad incorporados ambos a la vida política activa, se manifestaron abiertamente en este sentido: por un lado, el socialista Fernando de los Ríos y, por el otro, el senador reformista, Adolfo Posada.

De los Ríos proponía en 1917 un bicameralismo integrado por una cámara de partidos, basada en los intereses generales y otra cámara corporativa, que denominaba sindical, «en que los intereses profesionales se encuentren representados en su multiplicidad y heterogeneidad; los intereses profesionales, las unidades sindicales, no las clases que sólo a veces tienen unidad de aspiraciones y con frecuencia representan las más opuestas» (5). Las dos cámaras eran igualmente necesarias para definir la voluntad del cuerpo político: «en la vida civil, (...) para que se tenga por ley que obligue la decisión de un grupo profesional, es necesario el acuerdo con los demás, porque ellos representan intereses vitales y, como todos se entrecruzan, (...) sólo tendrá el prestigio de una decisión favorable a la unidad de los intereses de la Comunidad, y sólo habrán de obligar, las decisiones de la Cámara Sindical como cuerpo político, no de un grupo.

Justamente el momento ideal en el que el interés de un grupo choca con el de otro, es el que hace ver a ambos que hay intereses generales a la vida de una nación y hasta de carácter universal; ésta es la razón de ser de una Cámara en la que los partidos políticos tengan una representación» (6).

En un mismo sentido, Adolfo Posada defendía en 1919 la reforma del Senado con el fin de generar una institución de carácter corporativo con «representaciones sociales o políticas, históricas o actuales, de clases o núcleos o fuerzas». El Senado era entendido por él como un

(5) Fernando de los Ríos y Urruti: *La crisis actual de la democracia. Discurso leído en la solemne inauguración del curso académico de 1917 a 1918*. Granada (Tipografía Guevara), 1917. Reimpr. Granada (Universidad), 1978; 30.

(6) F. de los Ríos: *La crisis actual de la democracia*; cit., 31-32.

«alto cuerpo de base sindical y política en el que todos los elementos sociales organizados puedan hacerse escuchar y colaborar» (7).

Quizá lo más significativo no sea que se definieran en favor de la representación corporativa (como complemento de la representación «política»), que era una posición de escuela de la que participaban en mayor o menor medida todos sus integrantes, sino su concreción en el Senado como institución, así como que esta concepción se convirtiera en una base común de las izquierdas moderadas.

De todas formas, el Partido Reformista fue el motor real del proyecto de reforma constitucional (y por tanto de reforma del Senado) porque, aunque el número de sus diputados y senadores no era muy elevado, gozaba de una amplia incidencia intelectual y política, manteniendo un espacio de iniciativa entre el tibio y pragmático apoyo liberal y los objetivos de poner en crisis la Monarquía de los republicanos. La definición sobre el Senado se convirtió incluso en uno de los rasgos distintivos del partido.

La Carta Programática aprobada por el Partido Reformista el 1 de diciembre de 1918, concretó la opción que había sido adoptada en Madrid por la Asamblea de Parlamentarios en octubre de 1917 y destinaba un apartado a definir la *Organización del Senado*:

«1º El Senado de compondrá de miembros en su totalidad electivos.

2º Tendrán representación en él todos los elementos orgánicos que integran la nación, en la forma que la ley establezca; viniendo a ser frente al Congreso que representa el elemento individual, la representación del elemento corporativo e institucional de la Nación.

3º No se exigirá renta alguna para ser elegido senador.

4º En la organización que la ley haya que dar al Senado, se procurará hacer de éste una Cámara en la que tengan representación los diversos intereses nacionales, con un acentuado carácter técnico y sindical. A este efecto se consignarán en la Constitución los principios siguientes:

a) La investidura de senador durará seis años, renovándose cada dos, por terceras partes.

(7) Adolfo Posada; *España en crisis*. Madrid, 1923; 154 y 166; en G. Fernández de la Mora; cit., 85.

b) El Senado no podrá ser disuelto.

c) El Senado no podrá rechazar ningún proyecto de ley aprobado por el Congreso.

Cuando se trate de proyectos de ley que se refieran a materias económicas lo devolverá al Congreso, con una propuesta de reforma, la cual habrá de ser sometida en esta Cámara a deliberación y votación. Si al terminar la legislatura el Senado no hubiera aprobado el Proyecto de ley ya aprobado por el Congreso, o enviado a éste su propuesta de reforma, se someterá a sanción el texto aprobado por el Congreso.

Cuando se trate de proyectos de ley que se refieran a cualquier otra materia, el Senado podrá proponer reformas al Congreso por dos veces, y el plazo en que podrá hacerlo durará hasta el final de la legislatura siguiente a aquella en que por primera vez fue aprobado en el Congreso, sometiéndose igualmente a la sanción, caso de no hacerlo en ese plazo, el texto aprobado por el Congreso.

d) El Senado nombrará su presidente y vicepresidentes. Se establecerá un régimen transitorio hasta que el Senado pueda estar completamente organizado en la forma propuesta» (8).

Se trataba, por tanto, de un ambicioso proyecto de reforma institucional que implicaba una importante modificación del ejercicio de la actividad legislativa y que ofrecía una propuesta de solución: la supremacía legislativa del Congreso en el caso de bloqueo de las leyes por el Senado, una cuestión especialmente sensible en el caso de las leyes de contenido económico y presupuestario.

LA LLIGA REGIONALISTA Y LA REPRESENTACIÓN CORPORATIVA

Desde unas bases teóricas distintas al krausismo, los regionalistas catalanes habían defendido siempre la necesidad de introducir el sufragio corporativo. Éste había sido en el pasado el criterio de los conservadores que siguieron a Manuel Duran i Bas y éste había sido también el criterio recogido en las Bases de Manresa de 1892, que definieron un primer catalanismo y que en este punto seguían la estela del pensamiento católico de Jaume Collell y Josep Torras i Bages. No resulta extraño,

(8) Miguel Artola: *Partidos y programas políticos. 1808-1936*. Madrid (Alianza Editorial), 1991. Vol. II, 162-163.

pues, que ésta fuese también la propuesta preconizada por la Lliga Regionalista, que como partido unía y prolongaba ambas tradiciones.

El pensamiento político católico había pretendido alzar una alternativa ideológica al liberalismo a fin de que los órdenes sociales tradicionales (los gremios) fuesen reconocidos y regulados por la ley, lo cual debía abrir el camino al renacimiento de la armonía social destruida por la revolución. Conservadores y tradicionalistas (fuesen carlistas o integristas) compartían el organicismo, aunque el grado de su generalización fuese desigual, puesto que los sectores conservadores o mestizos lo consideraban compatible con la representación política inorgánica. Al entrar en el siglo XX el estallido de las luchas de clases y el auge del problema obrero provocarían su modernización teórica a través del corporativismo como una fórmula de armonía social, es decir de armonía entre capital y trabajo.

Por esta razón la Lliga Regionalista podía coincidir con sectores liberales y republicanos influidos por el krausismo, singularmente con los reformistas, sin necesidad de alejarse del maurismo y el tradicionalismo, corrientes que se situaban en sus fronteras. Además, en el fondo, el hecho de organizar la representación corporativa en el Senado no era una actitud tan rupturista como podría suponerse, puesto que el Senado mixto de la Constitución de 1876 se sustentaba en ella en parte, puesto que destinaba una parte de la Cámara a la representación corporativa: 31 de los 180 senadores electivos eran representantes corporativos (9 eran elegidos por las Universidades, 6 por las Reales Academias, 6 por las Sociedades económicas y 10 por los Arzobispados) (9) y los restantes lo eran por un cuerpo electoral mixto formado por diputados provinciales y representantes electos por los mayores contribuyentes y los consistorios municipales. El objetivo era acabar con el nombramiento de senadores reales surgidos al margen de las elecciones.

Como una parte importante de los regionalistas catalanes provenía de los conservadores, muchos de los cuales habían defendido el sufragio orgánico o corporativo, no debe sorprender que desde comienzos

(9) Tras la independencia de Cuba quedaron reducidos a 28.

del siglo XX éste fuese uno de sus rasgos distintivos, lo que les facilitaba una íntima conexión con las corporaciones catalanas. Pero no se trataba solamente, por tanto, de una propuesta derivada de una teoría ideal sobre la representación que le permitía abrirse a amplios sectores del pensamiento católico, tradicionalista o conservador. La concepción regionalista iba más allá y conectaba con una concepción de la Sociedad, vertebrada por las asociaciones profesionales y las corporaciones, que debía transmitir la fuerza vital al Estado liberal, que era fruto del sufragio político y, por tanto, para muchos, no plenamente representativo.

En 1902 Lluís Ferrer-Vidal, presidente entonces del Fomento del Trabajo Nacional y una de las personalidades clave en la fundación de la Lliga Regionalista, publicó un artículo en el período oficial de la entidad en que manifestaba: «Hace ya más de un año que emprendimos nosotros resueltamente esta orientación y dentro de esta Sociedad, las Secciones se subdividen en agrupaciones con objeto de iniciar el “tacto de codos” a los patronos, mientras procuramos que los obreros, dejándose de utopías de solidaridad, se agrupen de igual manera. Entonces fácilmente, las agrupaciones de ambos bandos, correspondientes a una misma especialidad industrial, podrían fundirse en el gremio si la ley, sin obligar por esto a la agrupación que debe ser libre, cuidara de que no fuera indiferente a los interesados, obreros y patronos, el vivir o no agregados» (10).

La Lliga, que se orientó tempranamente a ser expresión política de las organizaciones económicas, industriales y agrarias catalanas, creció gracias a la incorporación a la política de buena parte de las direcciones de estas entidades a través de las candidaturas regionalistas de diputados, senadores, diputados provinciales o regidores. No se trataba únicamente de hacerse eco de las opiniones de sus dirigentes, ni tan sólo de ofrecerles una plataforma eficaz de proyección como había hecho Silvela en 1898, sino de incorporarlos plenamente a la acción del partido.

(10) *Exposición dirigida por el Fomento del Trabajo Nacional de Barcelona al Ministro de Agricultura y Obras Públicas, Excmo. Sr. D. José Canalejas* en «El Trabajo Nacional», 15-IV-1902. cit. por Soledad Bengoechea: *Organització patronal i conflictivitat social a Catalunya. Tradició i corporativisme entre finals de segle i la Dictadura de Primo de Rivera*. Barcelona (Publicacions de l'Abadia de Montserrat), 1994; 291. La referida obra cita la existencia de declaraciones coetáneas de Albert Rusiñol, el dr. Robert y Doménech i Montaner, tres de los cinco diputados de la Lliga, en el mismo sentido (cf. 292).

Y con ello introducir a los dirigentes de la Sociedad vertebrada en la dirección del Estado. La continuidad en el mantenimiento de una estrecha unidad entre corporaciones y élite del partido fue una de las claves de la fuerza política de la Lliga Regionalista, a pesar de que ello fuera a costa de ser considerada por una parte de la opinión como una simple excrescencia de aquéllas.

Dejando a un lado las múltiples ocasiones en que la Lliga se convirtió en portavoz de estas corporaciones y se reclamó de las mismas, y sólo como un ejemplo revelador de esta voluntad de introducir las organizaciones sociales «naturales» dentro del Estado «artificial» con el fin de vincularlo a la Sociedad, podríamos recordar la petición del marqués de Camps a raíz de la aprobación de la ley de sindicatos agrícolas en 1904 para que el reglamento de la ley «fuera redactado por el sr. Presidente del Consejo de Ministros o el sr. Ministro de Agricultura, en unión de los presidentes de las cinco Federaciones Agrícolas que hay en España, que unidas puede decirse que agrupan todas las Asociaciones en los diversos puntos, como son: la catalana-balear, la andaluza, la del Levante o Valencia y las de las dos Castillas. Total cinco personas, en unión del sr. Presidente del Consejo de Ministros o del sr. Ministro de Agricultura, podrían hacer ese reglamento» (11).

En la misma línea, referida en este caso a la representación política en general, el senador Felip Bertrán de Amat, en la discusión sobre una modificación de la ley electoral, afirmaba el 14 de junio de 1904: «nosotros creemos que el sufragio representativo es ventajoso, nosotros creemos que los Diputados a Cortes, los regidores y los diputados provinciales, debieran ostentar además de la representación del distrito territorial, digámoslo así, la de alguna clase, como por ejemplo la del comercio, la de la industria, la de los obreros, en fin, que tuviesen un carácter representativo». Y concluía: «En suma, tanto el sr. Marqués de Camps como yo, como los que a nuestro lado están en Cataluña, creemos que lo que se ha de buscar en el sistema electoral es la representación de intereses, no la de personas (12)».

(11) «Diario de las Sesiones de Cortes. Senado», 5-XII-1904.

(12) «Diario de las Sesiones de Cortes. Senado», 14-VI-1904.

Unos pocos años después, en el debate del Congreso sobre la ley de administración local el 24 de febrero de 1908, Cambó, con la claridad que solía caracterizarle, manifestaba que «estamos conformes nosotros con el principio de la representación corporativa, estamos conformes con la organización que le da el proyecto» porque «el principio de representación corporativa ha sido siempre un pliegue de nuestra bandera y un punto de nuestro programa, y lo ha sido con anterioridad a 1903», porque «en virtud de la representación corporativa viene a substituirse en parte, en la parte que se concede a la representación corporativa, aquella agrupación mecánica, inerte, de los electores en secciones, sin ningún lazo que los una, aquella organización en partidos y banderías políticas o personales, por una asociación espontánea en que el legislador toma a los ciudadanos no agrupados en calles, barrios y distritos, sino en una agrupación espontánea que por su propia voluntad han constituido, determinando la afinidad de aquellas relaciones que más le interesan». Para Cambó no se trataba de sustituir el sistema de democracia liberal por un sistema de democracia orgánica, sino de que ambos se complementaran, con lo que marcaba su distancia con el carlismo: «Los señores representantes del partido tradicionalista (...) quieren sustituir la elección directa por la representación gremial; pero yo creo que no tienen razón. Y yo creo que no la tienen porque no todos los ciudadanos están asociados» (13).

El tiempo llevaría a la Lliga a limar de forma progresiva esta actitud: a partir de 1910 empezó a orientar el catalanismo hacia la defensa del sistema de representación proporcional, una propuesta destinada también a agrietar el control caciquil, y que no era incompatible con un Senado corporativo. Por ello, cuando Cambó asumió el liderazgo efectivo de los regionalistas, orientó su organicismo durante la segunda década del siglo XX hacia la creación de un Senado formado a través

(13) Cf. Francesc Cambó: *Discursos parlamentaris (1907-1935)*. Barcelona (Alpha), 1991; esp. 64-67. Sobre esta cuestión los partidos de Solidaritat Catalana estaban divididos; incluso, recordaba Cambó, los mismos partidos estaban divididos sobre la conveniencia de implantarlo en aquellos momentos. Y citaba, como ejemplo de la pluralidad de opiniones, el caso del diputado Calvet «que pertenece a la minoría regionalista, que es individuo de la Junta directiva de la “Lliga Regionalista”, y el señor Calvet es enemigo de la representación corporativa». Por esta razón, anunció que Solidaritat Catalana daría libertad de voto sobre el tema del sufragio corporativo.

de la representación corporativa, una opción que acabaría encontrándose con la planteada por liberales y republicanos influidos por el krauismo, sin necesidad de forzar la concepción general de las relaciones entre Sociedad y Estado.

A partir de 1919 esta concepción organicista volvería a desplegar sus potencialidades al ser aplicada al terreno más urgente y pasional de las relaciones sociales. Lluís Ferrer-Vidal, tal como había hecho ya a comienzos de siglo, la reformuló para adaptarla a una sociedad industrial y la basó en la sindicación obligatoria de obreros y patronos (lo que modificaba la propuesta que él mismo había formulado en 1902 y que iba a diferenciar a los industriales catalanes del conservadurismo católico) con la consiguiente integración de unos y otros en corporaciones públicas. Su objetivo era situar a la CNT fuera de juego (mejor dicho, fuera de la ley) en las conflictivas relaciones con la patronal y rehacer el frente común de las entidades económicas de la burguesía con la Federación patronal, que se les estaba escapando de las manos. Su lema era ahora «Sindicalismo, no. Sindicación, sí» (14), título de un artículo publicado en 1919 en la revista de la Cámara de Industria de Barcelona, que entonces presidía el senador regionalista, y en el diario «La Veu de Catalunya».

EL SENADO SEGÚN LA LLIGA REGIONALISTA

El 13 de abril de 1918, el senador Izquierdo Vélez había dirigido una pregunta al Gobierno Nacional de Maura sobre la reforma del Senado. Romanones la despachó con rapidez y soltura, recordando que debido a su carácter «nacional» en el Gobierno había partidarios y no partidarios de esta reforma y que cada uno de sus integrantes mantenía la integridad de sus propuestas políticas. En el debate generado por la pregunta, la Lliga Regionalista, siempre reticente a las definiciones demasiado rígidas, se limitó, por boca del senador Joan Garriga Massó, a defender la propuesta elaborada por la Asamblea de Parlamentarios

(14) «La Veu de Catalunya», 3.VI.1919 y «La Cámara Industrial», marzo 1919, 50-53, cit. por Soledad Bengoechea; *Organització patronal i conflictivitat social a Catalunya*, cit, 300.

como parte integrante del programa del partido: «Es natural que nosotros, íntegramente, con todas las comas y puntos, sostenemos el programa que sirvió a la Asamblea de parlamentarios; en él está la reforma de la Constitución; no hemos renunciado a nada de ello, es una cosa de partido, de programa de partido; pero como se ha iniciado lo que estaba en aquel programa, la formación de Gobiernos de coincidencia, y en el régimen de Gobiernos de coincidencia, éstos han de actuar únicamente en los puntos coincidentes, todo aquello que pueda dividirlos debe quedar aplazado para cuando haya Gobiernos que coincidan y puedan abordarlos» (15).

Pocos meses después, el 30 de octubre de 1918, con motivo de unas alusiones producidas tras un ruego de Royo Villanova, el mismo senador Garriga volvió nuevamente sobre el tema y manifestó, con más detalle, la posición de la Lliga: «¿A qué obedece la reforma del Senado que deseamos? Pura y simplemente a que el Senado sea una representación de clases en vez de una Cámara real; se proponía en cierto modo que sea una representación de las Corporaciones e intereses sociales desde la nobleza a la clase obrera, pero de modo que cada clase o interés eligiese colectivamente a quien ha de representarle. Para que viniese aquí la representación de la plutocracia, la representación de clase media y la representación de la clase popular. No quitábamos nosotros la supremacía de la representación de la nobleza, ni del Ejército, ni de la Iglesia; lo único que hacíamos era adjudicar a la nobleza y a cada clase una representación en el Senado, pero que sus miembros fuesen electivos; es decir que fuese la nobleza, el clero o la milicia en Corporación la que eligiese los miembros que hubieran de representarla en el Senado, evitando que el derecho propio pueda dar lugar a que el que esté en esta Cámara no sea genuina representación de ellas» (16).

Y seguía: «Ya ve, pues, el sr. Royo, cómo en la Asamblea de parlamentarios no había ninguna orientación contraria a las dignas representaciones que actualmente existen en el Senado hasta el punto de que no se trató de suprimir los Senadores vitalicios; lo que se propuso fue que

(15) «Diario de las Sesiones de Cortes. Senado», 13-IV-1918.

(16) «Diario de las Sesiones de Cortes. Senado», 30-X-1918.

se irían amortizando las vacantes y que no se nombrarían más; pero a los que actualmente existen no se les tenía que suprimir un derecho que ya tienen reconocido. De modo que la esencia es lo que digo a sus S.S.: cambiarle el carácter de Cámara real por el carácter de una representación de intereses de clase».

Lo que los regionalistas pretendían, según las palabras de Garriga, era cambiar el régimen, «no en el sentido de cambiar la forma del Gobierno, sino en el sentido de cambiar la organización interna de los partidos y su estructura, lo que llamaba Cánovas la constitución interna de nuestro país, que es lo que importa modificar». En el mismo discurso hizo también explícito el fondo de la estrategia de la propuesta de la reforma: «La paz no es el fin de una guerra, es el principio de una gran revolución mundial, y (...) acaso el salto que la Humanidad va a dar ahora va a ser muy semejante al que dio después de la Revolución francesa y creo que las actuales clases burguesas representan el papel de la antigua nobleza en aquella revolución, y si no quieren que la revolución les arrolle, han de ponerse al frente de la revolución para guiarla, no en frente de ella pretendiendo detenerla porque ello será imposible» (17).

Pero tras el final de la guerra europea, el país hubo de enfrentarse, al mismo tiempo y bajo una gran presión, con los tres grandes problemas estructurales que habían apuntado en los años anteriores: el enfrentamiento entre la patronal y la clase obrera en el marco de una crisis económica y de un posible estallido de la revolución social, la campaña a favor de la autonomía de Cataluña y la actitud de un Ejército dispuesto a intervenir como actor en la vida política. Se entiende así que la reforma del Senado quedara para la Lliga Regionalista en un segundo plano y que ésta dedicara su atención preferente, y sus esfuerzos, a otros temas más candentes, y urgentes.

De todas formas el partido siguió manteniendo el criterio a favor de un Senado corporativo. Cambó lo reafirmaría en una conferencia de 10 de abril de 1920: «Yo creo, señores, que si subsiste como base de las futuras constituciones el régimen parlamentario, debiera asentarse

(17) «Diario de las Sesiones de Cortes. Senado», 30-X-1918.

sobre un régimen bicameral, en que una Cámara fuera política, fuera de ciudadanos, y otra Cámara fuese pura y exclusivamente representante de intereses de clase y de intereses profesionales» (18), aunque se oponía con claridad al régimen corporativo: «con lo que yo no estoy conforme es con la orientación que preconizan algunos hombres, no únicamente de izquierda, de que todo el mecanismo constitucional debe basarse exclusivamente en organizaciones profesionales y de clase».

LA REFORMA DE 16 DE MAYO 1918 DEL REGLAMENTO DEL SENADO

Pero entre la primera y la segunda intervención de Garriga, el Senado había aprobado el 16 de mayo de 1918 un nuevo Reglamento de la Cámara Alta, que supuso una notable modernización de la misma, aunque de hecho significó también un serio intento de enterrar la reforma institucional al modificar sólo su organización y funcionamiento, sin alterar su estructura.

Manuel Allendesalazar presentó el 11 de abril de 1918, es decir al comienzo de la legislatura, una moción en la que exponía «la conveniencia de introducir las modificaciones necesarias [en el Reglamento del Senado] para que se puedan organizar aquellas Comisiones de carácter permanente que requiere la actividad actual de los servicios públicos del Estado; para modificar el quórum preciso para la celebración de las sesiones, armonizando las exigencias de la vida parlamentaria con las costumbres de los senadores; para imprimir una mayor actividad a las discusiones de los presupuestos con el fin de que pueda cumplirse fácilmente los preceptos constitucionales relativos a la aprobación anual de los gastos e ingresos del Estado; y, por último, para tener los medios necesarios para cerrar las discusiones cuando las necesidades del Estado exijan la aprobación urgente de alguna ley» (19) y para ello proponía la formación de una comisión de senadores. La moción fue aprobada al día siguiente y la comisión quedó integrada

(18) *Curso de conferencias sociales organizado por El Debate. Sexta Conferencia pronunciada en el Teatro del Centro de Madrid el día 10 de abril de 1920, por el Excmo. Sr. D. Francisco Cambó*. Madrid (Editorial Ibérica), [1920], 7.

(19) «Diario de las Sesiones de Cortes. Senado», apéndice 4, núm. 17.

por: Josep Roig i Bergadà, Carlos María Cortezo y Prieto, Trinitario Ruiz Valarino, Manuel Allendesalazar, Joaquín Fernández Prida, Leonci Soler i March, y Joaquín Sánchez de Toca.

En un debate sostenido el día siguiente sobre una cuestión de procedimiento, con motivo de la aprobación del acta, promovido por el marqués de Mochales, se discutió acerca del carácter de proposición de ley o proposición no de ley que tenía la moción y, por tanto, sobre su tramitación ulterior. El Duque de Bivona, vicepresidente que había actuado de presidente en la sesión del día 11, hizo una referencia a la génesis de la iniciativa que puede resultar de interés para valorar el alcance de la propuesta: «De acuerdo con los jefes de las minorías y las personalidades principales del Senado, se presentó la proposición que se entregó a la Presidencia» (20). Es decir, se había producido un acuerdo entre las diferentes minorías parlamentarias, lo que muestra el carácter compartido de la necesidad o la conveniencia de las reformas propuestas. No resulta descabellado pensar que este primer paso en la reforma del Senado a través de la reforma de su Reglamento para muchos podía significar abrir la primera puerta de la modernización de la Cámara (21), pero era un paso para alejar la verdadera reforma (recuérdese que los conservadores, que tenían siempre unos cincuenta senadores no electos más que los liberales, cuando éstos formaban gobierno debían intentar contrarrestar la diferencia a través de los electos; si podían, claro).

Así las reformas reglamentarias fueron introducidas manteniendo un Senado que seguía con una composición mixta de cámara no electa y cámara electiva (por las provincias y las corporaciones). Es decir,

(20) «Diario de las Sesiones de Cortes. Senado», 12-IV-1918.

(21) El senador regionalista Leonci Soler i March, que formaba parte de la Comisión de Reglamento, en nombre de la ponencia defendió en el Plenario la creación de las comisiones permanentes legislativas frente a las críticas que recibidas. «Sin alegar antecedentes que numerosos los encuentras en todas las Cámaras legislativas del mundo», ni buscar antecedentes como el de la comisión de obras públicas, afirmaba que debía reconocerse que «estas comisiones serán nombradas por todos los sres. Senadores procurando que dentro de las mismas tengan participación las minorías de esta Cámara, cosa verdaderamente muy beneficiosa y que hasta ahora no había tenido realidad práctica dentro de nuestro antiguo Reglamento» («Diario de las Sesiones de Cortes. Senado», 1-V-1918).

ni se abordó la reforma de su composición, ni los criterios de representación, de tal forma que la reforma generó justamente un Senado con menos poder de intervención decisiva que antes. El Reglamento de 1918 «supuso una “operación de ‘lavado de cara’ de la institución” que “marca un severo recorte en las prerrogativas parlamentarias del Senado» (22). Es decir, se optó por mejorar su funcionamiento sin intentar democratizarlo, lo que desembocó en el alejamiento del bicameralismo simétrico en favor de la subordinación del Senado al Congreso.

Las razones que justificaban esta sumisión derivan en gran parte del mantenimiento de su mitad no electiva; justamente por ello resultaba aconsejable evitar que pudiese frenar la adopción de decisiones. Por este motivo, la reforma reglamentaria del Senado acabó frustrando la reforma democrática de la Segunda Cámara. «La aprobación del Reglamento, su misma propuesta de reforma, traduce el fracaso, por lo menos inmediato, de la opción reformista, y en último extremo, de la misma institución que opta por una reforma reglamentaria en detrimento de una modernización y actualización profunda de su estructura. En este sentido, el ejemplo del Senado es indicativo de un sistema político esclerotizado, con una imposibilidad crónica de quebrar su estructura oligárquica de gestión de poder y de las instituciones» (23).

EL ÚLTIMO INTENTO DE REFORMA DE GARCÍA PRIETO

De todas formas es cierto que la demanda de reforma de la composición del Senado para dotarlo por entero de base electiva no desapareció con el nuevo Reglamento de 1918, como lo prueba el posterior acuerdo congresual del Partido Reformista y los esfuerzos de éste por llegar a acuerdos con los liberales, en especial con el partido democrático de García Prieto, que seguía propugnando una reforma institucional sin reforma constitucional, tal como ya hemos referido que defendía en 1913. El 6 de noviembre de 1918, siendo ministro de Gobernación del Gobierno Nacional de Maura, había abogado en el

(22) F. Acosta: «La Cámara Alta en el reinado de Alfonso XIII», cit. 224 y 225.

(23) F. Acosta: «La Cámara Alta en el reinado de Alfonso XIII», cit. 224.

Congreso por la reducción de los senadores vitalicios y su substitución por senadores corporativos y se refirió a una vía de proceder a la reforma del Senado sin convocar Cortes constituyentes:

«¿Tenemos potencia, facultad, jurisdicción, si se me permite la palabra, para reformar la Constitución? Yo creo que sí; yo creo que en todas las Cortes ordinarias se puede modificar la Constitución; ¡no faltaba más que en unas Cortes ordinarias no pudiera ser modificada, cuando en unas Cortes ordinarias nació! (...) Yo no soy un convencido de la necesidad de prescindir, de borrar, de suprimir los Senadores vitalicios, y no soy un convencido de esta necesidad, aparte de otras muchas razones, por éstas: primera, por lo que me enseña el ejemplo de otras naciones, principalmente de Inglaterra y de Italia, donde aparte de existir senadores vitalicios (...) no han sido obstáculo de ninguna clase para los avances y para los progresos de aquellos pueblos; segunda, porque, además, haciendo la debida justicia a nuestro país y a nuestros hombres, tenemos que reconocer que tampoco la parte permanente del Senado español ha sido obstáculo para el avance de la democracia. (...) Pero es que además, sres. Diputados, yo considero conveniente la existencia de Senadores vitalicios».

Después de recordar que había expuesto este mismo criterio en octubre de 1913, García Prieto se inclinaba por proceder a un cambio de las proporciones entre senadores electivos y de nombramiento real, es decir, por reducir el número de estos últimos sin necesidad de reformar la Constitución. Era una solución que no debía pasar por unas Cortes constituyentes, lo que sorteaba el escollo de la voluntad del Monarca. «A la reducción de los Senadores vitalicios y de derecho propio, a la limitación del número, dejándolos en proporciones muy reducidas en relación con los senadores electivos, a eso se puede ir perfectamente sin tocar para nada la Constitución» (24).

Ésta será la orientación que seguirá manteniendo cuando se postule nuevamente como líder del partido y será también el sentir del último

(24) Intervención en el Congreso de los Diputados de 6 de noviembre de 1918, reproducida en M. Sainz de Vicuña y García-Prieto: *Manuel García Prieto*, cit.; 596.

Gobierno de la Monarquía. En la reunión de parlamentarios liberales del Senado que forjaría la concentración liberal en 8 de abril de 1922, manifestó que: «Vamos a la democratización del Senado, procurando el mayor influjo, el mayor imperio de la parte electiva, sin la desaparición por completo de la parte permanente y tratando de modificar las condiciones de ingreso en esta alta Cámara, para que en ella puedan figurar clases, elementos, corporaciones que no puedan venir aquí hoy y que tienen una evidente realidad nacional, más arraigada que la de otros elementos llamados por la Constitución actual» (25).

Era la preparación del programa del Gobierno liberal con participación reformista de 1923, que él mismo presidiría. La Declaración del Gobierno de 6 de abril de 1923 manifestaba que se aspiraba a «la revisión constitucional que han venido propugnando dentro y fuera de la legalidad representaciones diversas de la izquierda desde que fue un hecho la restauración de la monarquía» y, por tanto, a la revisión de hecho de los artículos 20, 21 y 22 relativos a la organización del Senado (26).

En 1923 los proyectos de reforma del Senado seguían por tanto aun presentes, pero el bloque reformador se había quebrado: la Lliga Regionalista, por ejemplo, había quedado aislada en las Cortes, y fuera de juego. Tras más de cinco años de titubeos y juego corto y más de veinticinco de cerrazón, la reforma democrática del régimen había entrado en un camino sin salida. La coyuntura favorable a una posible democratización del régimen había finalizado, a pesar de las propuestas

(25) Reproducido en M. Sainz de Vicuña y García-Prieto: *Manuel García Prieto*, cit.; 140.

(26) Cf. la declaración ministerial en «La Vanguardia», 7-IV-1923. Tras las elecciones al Senado de 13 de mayo de 1923, el marqués de Alhucemas manifestaba su confianza en que los adictos obtuvieran una mayoría suficiente que compensara los 60 senadores de ventaja que tenían los conservadores en la parte no electiva y se reafirmaba en su propósito de reformar la Cámara Alta: «Me propongo modificar el Senado, reduciendo la parte permanente y haciendo que los elementos que forman parte de él, en lo sucesivo, reúnan condiciones debidas, pues se da el caso de que personas, por tener un título de Castilla y 4.000 duros de renta, son senadores por derecho propio, sin reunir las condiciones para ello, y en cambio están apartados del Senado las representaciones de las Cámaras agrícolas y del Comercio y de los elementos sociales» («La Vanguardia», 14-V-1923).

que el Gobierno todavía mantenía. Los grandes actores de la vida política habían demostrado tener suficiente capacidad para bloquear las propuestas de sus rivales, pero sin que ninguno de ellos por sí solo consiguiese hacer prevalecer su proyecto, y sin que llegase tampoco aunar con otro para impulsar una propuesta compartida. El Ejército acabó resolviendo esta situación de «equilibrio catastrófico» a través de un acto de fuerza que llevó a la quiebra del orden constitucional.