

# LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS EN 1918

Por MERCEDES CABRERA

## SUMARIO

I. EL GOBIERNO NACIONAL DE 1918.—II. EL DEBATE SOBRE LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.—III. UN BALANCE DE LAS ACTIVIDADES POLÍTICAS ANTE LA REFORMA.

El artículo 34 de la Constitución de 1876 atribuía a cada una de las Cámaras la formación de su reglamento interior. Estos reglamentos, así como la ley de relaciones entre los dos cuerpos colegisladores de 19 de julio de 1837, resultan impresionantes no ya para conocer el funcionamiento interno de cada una de las Cámaras, sino para comprender cuestiones de mayor alcance en el funcionamiento del sistema político. La atención que la historiografía española ha prestado al estudio monográfico del parlamento ha sido escasa como consecuencia, en gran medida, de los estereotipos acuñados sobre su dudosa representatividad política y su ineficacia práctica, que han llevado a buscar las claves explicativas de la historia política en otros actores y en el análisis de otras fuentes.

El trabajo que aquí presento forma parte de un proyecto mucho más amplio emprendido por un equipo de investigación (1) que decidió tomar como centro de atención la Cámara de diputados en los años de crisis de la Monarquía de la Restauración (1914-1923). Conscientemente hemos acentuado en sentido contrario lo que han sido las costumbres de los historiadores, y el *Diario de Sesiones* ha constituido hasta ahora la fuente principal de nuestra investigación. Esto ha sido así, no porque pensemos que pueda ser una fuente suficiente para entender las razones de aquella crisis, sino porque estamos convencidos de que el Congreso de los diputados es el escenario más indicado para entender los comportamientos y las dificultades de los

---

(1) El equipo disfruta de una financiación de la DGICYT y está integrado por Mercedes Cabrera, Luis Arranz, Fernando del Rey y Javier Moreno, y, como becarios, Jorge Vilches y Miguel Martorell.

dos partidos dinásticos —conservadores y liberales—, tan carentes de análisis detenidos, así como para encontrarlos reunidos y enfrentados a las distintas fuerzas de la oposición, obligados todos ellos a discutir en un mismo momento sus diferentes estrategias. Naturalmente, esta fuente de información deberá ser contrastada con otras, y finalmente puntualizado el papel político que la Cámara tuvo, y en ella las diferentes fuerzas políticas, en el desarrollo de la crisis.

Dentro de ese trabajo de mucha mayor amplitud, me corresponde ahora referirme a un problema aparentemente menor: la reforma del reglamento propuesta y aprobada bajo el gobierno nacional presidido por Antonio Maura en 1918. Daré por conocida la crisis política abierta por la ruptura de la solidaridad constitucional entre los dos partidos dinásticos entre 1909 y 1913, doblada por la sucesión de rupturas producidas en la primavera-verano de 1917. Mi intención es: 1) situar esta reforma reglamentaria en el contexto político inmediato en que se propuso; 2) señalar los aspectos esenciales que respecto al funcionamiento de la Cámara se pretendieron con ella (2); 3) recoger las opiniones de los diversos sectores políticos presentes en la discusión de la reforma y 4) presentar unos comentarios finales mínimos.

## I. EL GOBIERNO NACIONAL DE 1918

El gobierno nacional de Maura logró formarse en un contexto político muy delicado y por procedimientos poco habituales, acogiendo en su seno la máxima representación de todas las fracciones dinásticas (excepto la ciervista), incluidos los regionalistas catalanes. Había resultado imposible la formación de un gobierno homogéneo, no ya por la carga que nadie quería asumir de las reformas militares sobre las que gravitaba la presencia de las Juntas de Defensa, sino porque el Congreso de los Diputados ante el que cualquier gobierno debía comparecer, presentaba una gran fragmentación (3), fruto tanto de las divisiones en los partidos dinásticos como de la presencia cada vez más importante de las fuerzas antidinásticas. Las elecciones de febrero de 1918, conocidas como las «elecciones de la renovación»,

(2) Respecto a los cambios introducidos por la reforma puede encontrarse una descripción exhaustiva en M.<sup>º</sup> DEL CORO CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE: *Historia de los reglamentos parlamentarios en España, 1810-1936*, Universidad Complutense de Madrid, 1985.

(3) Como los grupos parlamentarios no tenían realidad legalmente reconocida y no existía, por tanto, obligación por parte de los diputados de señalar su adscripción política, hay desacuerdo entre las cifras que manejan diferentes historiadores. Si tomamos como fuente las declaraciones que los mismos diputados hicieron en sus credenciales, el resultado de las elecciones de 1918 arroja los siguientes resultados: 91 diputados conservadores datistas, 27 mauristas, 23 ciervistas y tres conservadores independientes; 79 diputados demócratas, 54 liberales romanonistas, 25 alistas y 12 liberales independientes gassetistas; dos católicos independientes y un monárquico independiente; 23 diputados regionalistas, un catalanista y dos nacionalistas independientes; siete nacionalistas vascos; 12 republicanos, un republicano radical y un republicano independiente; nueve reformistas; ocho jaimistas y un integrista; seis socialistas; nueve independientes.

habían sido convocadas por el gobierno de concentración que presidió García Prieto; fueron unas elecciones celebradas con un ministro de la Gobernación independiente y que arrojaron el menor número de actas obtenidas por el artículo 29 de todos estos años y el mayor número de actas remitidas al Tribunal Supremo por haber sido protestadas.

El 18 de marzo de 1918 se celebró la apertura regia de las sesiones y al día siguiente se reunió la Junta de diputados procediéndose a la elección de presidente interino. Fue elegido el liberal Miguel Villanueva quien, en un breve discurso de toma de posesión, señaló que la composición de la Cámara imponía a todos, empezando por el mismo presidente, «modalidades de conducta distintas a las empleadas hasta entonces». Al rato llegó a la Cámara la noticia de la dimisión del gobierno García Prieto y el presidente de la Junta de diputados decidió suspender la sesión. Cuatro días tardó en resolverse la crisis hasta que todas las facciones dinásticas decidieron integrarse en aquel gobierno «nacional», bajo la presidencia de Maura, conservando todas su significación propia (4). El mismo día de su constitución, el gobierno se presentó ante la Junta de diputados, siendo recibido con aplausos y entusiasmo por los dinásticos y con el «silencio respetuoso» de las izquierdas. El reformista Pedregal señaló la peculiaridad de la situación al estar representadas en el gobierno una gran mayoría de los grupos parlamentarios, y previno contra un «trato discriminatorio» hacia las «exiguas» minorías que habían quedado fuera, con el consiguiente «sofocamiento» del parlamento. El presidente interino le tranquilizó recordando su trayectoria en defensa de las prerrogativas del parlamento y su intención de elevar a la mayor altura posible el régimen parlamentario (5). Maura explicó los compromisos a que las distintas fuerzas integradas habían llegado —conservando todas ellas «incólume, en su integridad más absoluta, su doctrina, su personalidad política»—, y expuso los cuatro puntos sobre los cuales todas ellas habían llegado a la unanimidad: la reforma del reglamento de la Cámara, la amnistía prometida para los implicados en los acontecimientos del verano de 1917, las reformas militares y el presupuesto, que llevaba prorrogándose desde 1914. La Cámara se constituyó definitivamente el 8 de abril de 1918, y fue reelegido para la presidencia Miguel Villanueva, quien volvió a tranquilizar a las «minorías extremas» y a señalar su particular empeño en «dignificar el parlamento, acelerar su marcha, haciéndolo apto para satisfacer las necesidades de una vida tan rápida e intensa como lo es la moderna y lo será más cada día» (6).

El primer debate a que hizo frente el gobierno fue el de respuesta al Mensaje de la Corona. Fue un debate también peculiar, ya que el Mensaje de la Corona había

---

(4) El gobierno quedó integrado así: en Estado, Eduardo Dato (conservador); en Gobernación, García Prieto (demócrata); en Gracia y Justicia, conde de Romanones (liberal); en Fomento, Francisco Cambó (Lliga); en Instrucción pública, Santiago Alba (Izquierda liberal); en Hacienda, Augusto González Besada (conservador); en Guerra, general Marina, y en Marina, almirante Pidal.

(5) *Diario de Sesiones*, núm. 2, de 22 de marzo de 1918, págs. 15-16.

(6) *Diario de Sesiones*, núm. 12, de 8 de abril de 1918, pág. 241.

sido pronunciado bajo el gobierno García Prieto, y ahora la comisión parlamentaria encargada de emitir el dictamen de contestación tuvo que ajustarlo al programa anunciado por el gobierno «nacional» de Maura. Por eso, por ejemplo, según se lamentaron republicanos, reformistas y socialistas en una enmienda, había desaparecido toda referencia al problema regionalista. No fue sólo Maura quien lo justificó en aras del acuerdo de los distintos ministros, sino el propio Cambó. El reformista Gil y Morte, acusando la peculiaridad de la situación, preguntó si aquel gobierno era verdaderamente independiente de la presión de las Juntas militares que venían condicionando el discurrir de la vida política, y si venía a restituir al parlamento en toda su soberanía. Flotaba en el ambiente la convicción de que no podrían discutirse más que los cuatro puntos programáticos anunciados, «estrangulando» incluso aquel debate inicial general. ¿Quién, dada la heterogeneidad del gobierno, podría contestar en su nombre a preguntas sobre los graves acontecimientos ocurridos el año anterior? El haber pospuesto el debate sobre la amnistía a la discusión de la reforma del reglamento despertaba suspicacias, como si lo segundo se quisiera convertir en «prenda» de lo primero, al tiempo que la reforma del reglamento parecía encaminarse a «atenuar la iniciativa parlamentaria».

Las izquierdas se encontraban además coartadas, como señaló Marcelino Domingo, por su compromiso de no desatar determinadas polémicas hasta que no se hubiera aprobado la amnistía. Pescó a ello, tanto él como el socialista Indalecio Prieto que se estrenaba como diputado en aquella legislatura, trajeron a colación la situación creada por la irrupción de las Juntas de Defensa, poniendo en duda la independencia de aquel gobierno. Pero así como las palabras de Domingo fueron de absoluta desconfianza en lo que se pudiera hacer —la «unión sagrada» era imposible en España, dijo, y frente a ella sólo cabía la «revolución sagrada»—, Prieto apeló a la necesidad de un gobierno que efectivamente gobernara para impedir que los cambios que estaban ocurriendo en todos los países se convirtieran en España en «revoluciones motinescas», arcaicas y sin dirección, a las que él se oponía. Cerró el debate Antonio Maura insistiendo en la peculiaridad de aquel debate, pues el espíritu de partido estaba castigado a la postergación; había llegado el momento de la «austeridad» con una nueva «meteorología» que algunos no habían comprendido. Él no había hecho panegírico del silencio; había habido un prolongado interregno parlamentario durante el cual había estallado la «enorme anormalidad» de las Juntas de Defensa, pero las personas que ocupaban carteras en aquel ministerio habían asistido a aquellos acontecimientos desde diversas posiciones y tenían sobre ellos distintas opiniones. La «anarquía» de que algunos habían hablado como característica de la situación política no era, en su opinión, signo de descomposición, sino de renacimiento. Se asistía a una «interrupción del régimen» que venía a sentar las bases de una nueva situación en la que cada cual pudiera volver a su sitio. Por eso aquel debate no podía ser como otros anteriores. El gobierno era como una «cámara en miniatura»; nunca antes había habido un gobierno que representara tan justamente la voluntad de la cámara y que contara tan claramente con la confianza de la opinión y de la Corona; ése era su mayor signo de independencia. Si las Juntas de Defensa resucitaran, dijo, serían extirpadas

inmediatamente. El gobierno podría sobrevivir mientras pudiera actuar, y para ello pedía que la Cámara abandonara también su espíritu de partido. Tras aquellas palabras el dictamen fue sometido a votación y aprobado por 200 votos contra uno (7).

## II. EL DEBATE SOBRE LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Terminado el debate sobre el Mensaje de la Corona, comenzó el de la reforma del reglamento de la Cámara. Había sido presentado por una proposición de ley firmada por el conservador Sánchez Guerra, proposición que fue aceptada y remitida a una Comisión parlamentaria especial (8) que emitió dictamen el 24 de abril. Estaba vigente, aunque con modificaciones sucesivas (9), el reglamento de 4 de mayo de 1847. La reforma que ahora se proponía, aparte de otros cambios, introducía dos novedades sustanciales. Una de ellas hacía referencia a la organización de la Cámara, introduciendo las Comisiones parlamentarias permanentes (10), sin que ello implicara la desaparición de las Secciones, encargadas de elegir cada una de ellas tres miembros para cada una de las nuevas comisiones. La otra línea de reformas se refería a los procedimientos de discusión, en los que se introducían tres novedades. En primer lugar, la «guillotina»: a instancias de siete diputados o del gobierno, el presidente de la Cámara podía proponer a votación, sin admitir enmiendas o discusión, el señalamiento del día en que había de terminar la votación de un dictamen sometido a debate; la discusión debía acabar el día antes de la fecha señalada en la que se procedería a su votación, y a lo largo de la deliberación se observarían una serie de normas que tenderían a acortarla. En segundo lugar, el texto de la reforma decía que

(7) Votaron a favor todas las minorías dinásticas, incluidos los ciervistas, además de los regionalistas y reformistas (al menos uno, Gil y Morte, que había defendido la enmienda). El voto en contra fue Frances Maciá. Se abstuvieron republicanos, socialistas y tradicionalistas. El debate puede seguirse en el *Diario de Sesiones*, núms. 19-26, del 16 al 24 de abril.

(8) La Comisión estuvo presidida por el mismo Sánchez Guerra e integrada por un ciervista (Francisco Aparicio), un maurista (César Silió), un liberal romanonista (Salvatella, antiguo republicano), un demócrata (Ángel Álvarez Mendoza), un albista (Estanislao d'Angelo) y un nacionalista independiente (Felipe Rodés, republicano en 1914 y republicano independiente en 1916).

(9) Por ejemplo las derivadas de la ley electoral de 1907 que, en lo relativo al reglamento, remitía al Tribunal Supremo el examen de las actas protestadas; tanto esto como la introducción del artículo 29 implicaron cambios sustanciales en la atribución a la Cámara de la prerrogativa de juzgar sobre sus propios miembros. La Comisión de Actas dejó de tener sentido y desapareció, pero la aplicación de las nuevas normas a partir de las elecciones de 1910 suscitó continuas protestas y complicaciones, hasta el punto de que una de las reformas repetidamente anunciadas durante los últimos años de la Monarquía fue, precisamente, la de los artículos que regulaban la intervención del Tribunal Supremo.

(10) Hasta entonces las únicas Comisiones permanentes eran las de actas —hasta 1909—, las de incompatibilidades, cuentas, gobierno interior de la Cámara, corrección de estilo, suplicatorios, y presupuestos; para cualquier asunto que llegara a discusión en la Cámara éste se remitía a las siete Secciones en que se dividía por sorteo, y cada una de ellas elegía un diputado que habría de formar parte de una comisión especial encargada de emitir dictamen.

no podría leerse ni tomarse en consideración ninguna enmienda relativa a presupuestos o créditos extraordinarios que implicara aumento de gastos o creación de servicios. Cuando eso ocurriera, la proposición pasaría al gobierno para obtener su conformidad; lo mismo ocurriría con los dictámenes de las comisiones. En tercer lugar, se especificaba que las adiciones o enmiendas presentadas más tarde de anunciarse la discusión de un proyecto no podrían detener su discusión; pasarían al ponente o al presidente de la comisión correspondiente quien decidiría si ésta debía deliberar sobre ello o podía pasarse a leerlas.

Aunque el proyecto de Sánchez Guerra no tenía preámbulo alguno en el que se explicaran las intenciones de aquella reforma del reglamento, parece claro que el objetivo esencial era tratar de evitar los obstáculos y las obstrucciones que hacían interminables ciertos debates, condenando a la Cámara a la inoperancia, así como de ajustar las iniciativas parlamentarias que implicaban gastos a las previsiones de un presupuesto cuyo déficit constituía una verdadera obsesión para muchos.

El 26 de abril se inició el debate sobre la reforma del reglamento. La discusión puso de manifiesto, no ya las posiciones críticas de las fuerzas antidinásticas, sino las discrepancias dentro de los mismos partidos dinásticos. Se comenzó con el debate sobre la totalidad del proyecto, para pasar después a la discusión sobre los sucesivos artículos. El primer turno en contra fue consumido por el diputado conservador Eloy Bullón, quien señaló la falta de oportunidad de aquella propuesta, que necesariamente introduciría la desunión entre las fracciones políticas porque tocaba un asunto «tan delicado y vidrioso como el de restringir las facultades de los individuos de una Asamblea». Tal era, en su opinión, el sentido de la reforma, plasmado especialmente en el artículo que señalaba el visto bueno del gobierno para determinados proyectos y enmiendas, una especie de «Regium exequator» para las iniciativas de los cuerpos colegisladores. Frente a ello Bullón reclamaba la mayor libertad de tribuna, incluso la virtud de la obstrucción, especialmente necesaria en España donde los gobiernos no salían de la Cámara sino al revés, y prescindían de todo concurso parlamentario.

Cuando el presidente del Congreso dio la palabra para responder a la comisión, fue interrumpido por el republicano Nougués quien pidió leer una proposición incidental. Villanueva se negó a ello por no considerarla incidental, pero Nougués insistió; Prieto interrumpió repetidamente y el reformista Pedregal protestó por la negativa a dar la palabra a un jefe de minoría, cosa que nunca antes había ocurrido. Tras un cierto desorden, Nougués explicó que lo que se pedía en la proposición era la apertura de información previa y una memoria explicativa por parte del gobierno de por qué se consideraba necesaria aquella reforma. Maura se vio obligado a terciar, apelando a la tranquilidad y al respeto a la presidencia; lo pedía él, dijo, que solamente un día de cada diez años se sentaba en el banco azul y el resto entre el resto de los diputados, «y algunas pruebas tengo dadas de la estimación que yo hago de los fueros del Parlamento». Se templaron los ánimos, pero Nougués afirmó estar seguro de que no todos los ministros de aquel gobierno tenían el mismo entusiasmo por el proyecto que era obra, sobre todo, de su presidente.

Habló entonces el diputado demócrata Burell para señalar que no estaban ante una «minucia parlamentaria», un «asunto puramente interior de la cámara», sino que el reglamento, a la vista de los silencios de la Constitución sobre el gobierno y la relación entre el ejecutivo y el legislativo, era «todo el régimen». Y si ante lo que se estaba, por tanto, era ante un cambio de régimen, el gobierno debía haber expuesto con claridad cuál era su pensamiento. Entonces sí habló Maura, y dijo que el propósito del gobierno con aquella reforma había sido justo el contrario al interpretado por Bullón y Burell: «esta reforma, lejos de ser una presión al Parlamento, una limitación al Parlamento, es el grito de amor al Parlamento, para salvar al Parlamento, para impedir que el Parlamento pueda tener los interregnos parlamentarios y las invasiones de decretos que ha padecido». No convenció a Burell, quien siguió considerándolo una «amenaza deprimente» y, entre los aplausos de la izquierda, dijo que detrás de aquella reforma estaba el problema de la amnistía. Maura no quiso entrar en semejante discusión que consideraba «irregular». Aún intervinieron aquel primer día en el debate los diputados tradicionalistas Senante y Pradera para manifestar su apoyo a la proposición de la minoría republicana y su oposición a la reforma del reglamento. Indalecio Prieto se distanció de unos y otros y dijo, creyendo interpretar el sentir de los miembros de la minoría socialista que aún seguían en prisión que, si la discusión del proyecto llegara a ser un obstáculo en la concesión de la amnistía, ellos aceptarían una prolongación de su estancia en la cárcel «a cuenta de que ella sirviera de base a una mayor defensa de las prerrogativas parlamentarias» (11).

En la siguiente sesión le tocó defender el segundo turno en contra al diputado reformista Pedregal, quien ya había recordado en la sesión anterior que su minoría no había firmado la proposición de los republicanos. Sin embargo, pensaba que las causas de la presentación de aquel proyecto estaban directamente relacionadas con la aprobación de las reformas militares. Él estaba de acuerdo con la necesidad de una reforma del reglamento, pero no de aquella, sino de otra que, siguiendo lo aprobado por la Asamblea de parlamentarios el año anterior, diera verdadera eficacia a la acción parlamentaria (período obligatorio de sesiones, regulación de la suspensión de garantías, defensa contra la invasión de decretos gubernamentales...); en ese sentido ofrecía toda la colaboración de su minoría. En nombre de la comisión le respondió Rodés, quien declaró mantener íntegramente el programa de aquella Asamblea, pero por razones de oportunidad justificó la reforma propuesta, convencido de que lograrían demostrar que su intención era lograr esa eficacia parlamentaria. Pedregal disintió: las causas del desprestigio del parlamento estaban en la sistemática invasión del ejecutivo y en el origen de la representación parlamentaria, las elecciones.

Habló después el republicano Eduardo Barriobero quien declaró que no merecía la pena aquel debate sobre la totalidad porque la propuesta de reforma era inoportuna e inútil; un mero artificio —llegó a decir— para reanudar la amistad perdida

---

(11) *Diario de Sesiones*, núm. 28, de 26 de abril de 1918.

entre Sánchez Guerra y Maura. No pudo por menos de reconocer, sin embargo, que las intervenciones críticas de Burell y Bullón, cuyas respectivas fracciones parlamentarias se hallaban representadas en el gobierno, le habían hecho pensar que había pasado el «tiempo funesto del partidismo» para dejar paso al régimen de plataformas, de bloques de propaganda y de defensa. Recibió la misma contestación de la comisión: el objetivo era recuperar el prestigio de la Cámara, y respondió en los mismos términos (12).

En la siguiente sesión abrió el fuego el diputado independiente y antiguo reformista Augusto Barcia. Sus palabras comenzaron por dramatizar la situación: aquella reforma era de «extrema gravedad» y, lejos de suponer lo que había dicho Maura, era un «verdadero padrón de ignominia al Parlamento» y una «enorme coacción moral» dada la composición del gobierno. Todo aquello era posible por el estado de anormalidad constitucional provocado por una «sedición militar triunfadora e irresponsable», a la que se llegó como culminación de una campaña de desprestigio del Parlamento nacida de su propio seno por la facilidad e irresponsabilidad con que se entregaban todos a la crítica, a la murmuración y a la deshonra. Aquella reforma del reglamento venía a sancionar positivamente el desprestigio; sustituía el «vejatorio régimen de tutela del Parlamento por el Ejecutivo, por un régimen de *curatela ominosa*». Pero tras aquellas tremendas palabras, Barcia calificó de «mínimo, cominero, no diré que despreciable» el hablar de reformas en los reglamentos a la vista de las grandes transformaciones que estaban teniendo lugar en todo el mundo. Esta contradicción fue inmediatamente aprovechada por el maurista César Silió en su réplica al señalar la desproporción entre los ataques que el proyecto estaba recibiendo y su verdadero alcance; lo que se pretendía era atajar definitivamente aquel Parlamento «más retórico, más solemne, más deliberante en cosas inútiles y menos trabajador en cosas prácticas...» (13).

La intervención de Indalecio Prieto tuvo mayor enjundia. No se recató en calificar el proyecto de fruto de la «sumisión de media docena de Ministros abúlicos a la obsesión de una voluntad dominante, la del señor Maura», pero también afirmó que él no participaba de las actitudes extremas de las «minorías ultrarradicales» que creían apartarse tanto más de los gobiernos al no participar de ninguna manera en las medidas legislativas que se proponían. Aquella reforma debía haber sido fruto de una iniciativa espontánea de las fracciones de la cámara misma, pues había puntos de coincidencia entre todos y convenía aprovecharlos. El gobierno perdería autoridad si arrancaba violentamente una reforma con la que no estaban de acuerdo determinados sectores de la cámara.

Sánchez Guerra felicitó a Prieto por haber sabido armonizar una «representación extrema» con la cortesía y el respeto a la forma, y negó tajantemente que él estuviera haciendo ningún sacrificio al defender aquella reforma. No renegaba de sus antece-

(12) *Diario de Sesiones*, núm. 29, de 27 de abril de 1918.

(13) *Diario de Sesiones*, núm. 30, de 29 de abril de 1918.

denes de amante de las prerrogativas parlamentarias y estaba convencido de que era aquel gobierno, dada su mayor representatividad, el más indicado para emprenderla. No suponía ningún atentado a la libertad de tribuna, sino un intento de dotar al Parlamento de mayor eficacia y de evitar que las mayorías y los gobiernos sufrieran la «tiranía de las minorías» que, no sólo colaboraban ya con su fiscalización y sus enmiendas, sino imponiendo sus resoluciones.

Cerró aquel debate sobre la totalidad Antonio Maura, quien explicó el sentido que se perseguía con la reforma. Con las Comisiones permanentes se quería, precisamente, evitar la intromisión del gobierno pues sería la Cámara la que, desde un principio, organizaría sus comisiones por materias. Con las reformas sobre enmiendas y adiciones se pretendía hallar el justo medio entre el extremo de exigir su presentación antes de comenzar la discusión de un proyecto y el que permitía presentarlas en cualquier momento. En cuanto a la aprobación del gobierno en las que implicaran aumentos de gasto, la Cámara era muy dueña de mantenerse en su propuesta aunque el gobierno la rechazara, como podía derrotar al gobierno cuando quisiera. Pidió un examen detenido de la «guillotina», pues no siempre era inofensivo detener indefinidamente una discusión; se sacrificaban los derechos de la mayoría y se compelia al gobierno a hacer lo que hacía: disolver las Cámaras. No debía irse a una reglamentación preventiva de posibles abusos por parte de un gobierno, sino a exigir su responsabilidad política cuando hiciera falta.

No había ningún secreto que relacionara la pasada crisis política con aquella reforma, insistió Maura. Su presentación inmediata a las Cortes no significaba sino que el gobierno quería gobernar con ellas. La reforma era la única manera de conseguirlo porque cuando la función legislativa de las Cámaras se atrofiaba, lo hacía también la fiscalizadora y ello llevaba consigo la supresión de la «saludabilísima censura parlamentaria sobre el poder ejecutivo». Como persona sustancialmente arraigada en el parlamento, identificado en sus nueve décimas partes con la «etiqueta de diputado», dijo que creía tener derecho a que no se siguiera hablando de la defensa de los derechos del diputado, pues nadie estaba hostilizándolos. Se podía tener otra concepción de esos derechos, pero eso no podía dar pie a esparcir el rumor de que lo que se pretendía era un retroceso en las libertades públicas y de tribuna.

Aún se escucharon las intervenciones de Barcia, quien contrapuso la peculiaridad del sistema español en el que los gobiernos sucumbían por la alternancia pactada entre uno y otro, y del republicano Azzati, quien señaló que nunca las minorías habían supuesto un obstáculo para los partidos dinásticos (salvo en el proyecto de reforma de la administración local de Maura), y que una señal de buena voluntad por parte del gobierno sería la retirada de la «guillotina» (14).

Comenzó después el debate por artículos y, nada más comenzar, las intervenciones seguidas de los republicanos Barriobero y Azzati abrieron la amenaza de obs-trucción, a la que Maura intentó salir al paso preguntándoles si la minoría republi-

---

(14) *Diario de Sesiones*, núm. 31, de 30 de abril de 1918.

cana no quería más Cámara que aquella en la que hubiera unanimidad o en la que no pasara otra cosa que la que les convenciera a ellos. Sería una manera muy original de entender, dijo Maura, lo que era el liberalismo y el parlamentarismo.

La votación de los primeros artículos mostró una asistencia a las sesiones bastante escasa (en torno a los 80-90 diputados). Hubo enmiendas sobre la comisión de actas que fueron rechazadas por implicar un cambio en la ley electoral. Hubo protestas por no aceptarse la discusión sobre artículos del reglamento no incluidos en la propuesta de reforma, y en un momento dado Prieto solicitó que fueran retiradas todas las enmiendas firmadas por él, ya que estaba convencido del criterio contrario de la comisión; retiró su petición al saber que varias de ellas habían sido aceptadas. La discusión de uno de los artículos sirvió al republicano Castrovido para echar en cara a Rodés y Salvatella, asistentes ambos a la Asamblea de parlamentarios, su participación directa en aquel proyecto. Ambos declararon no haber renunciado a sus ideas y estar allí para defender una mayor eficacia del Parlamento. El republicano Nogués quiso saber si el gobierno estaba dispuesto a admitir alguna reforma en los artículos que se consideraban cruciales, y la comisión respondió que estaban abiertos a la concordia y esperaban soluciones que les permitieran ir a una transacción en esos artículos y en otros. Así, por ejemplo, se aceptaron dos enmiendas de Pedregal, una de ellas para introducir el principio de representación de las minorías en la elección de las Comisiones permanentes por las Secciones, y otra por la que esas mismas Comisiones podrían continuar funcionando aunque se suspendieran las sesiones y aún después de terminada la legislatura; también se aceptó una de Prieto que penalizaba la no asistencia a las Comisiones.

Mayores dificultades se presentaron al llegar un cambio que la comisión había introducido sobre el proyecto inicial: la exigencia de un mínimo de 70 diputados para aprobar cualquier resolución que no fuera un proyecto de ley, aunque la presencia de un número menor de asistentes no impediría comenzar una sesión. Las izquierdas tenían interés especial en este artículo, pues querían fijar un número mínimo de asistentes para abrir las sesiones; la explicación de la enmienda presentada en este sentido era la necesidad de evitar el espectáculo bochornoso del absentismo. Aunque Sánchez Guerra insistió en la necesidad de distinguir entre deliberación y resolución, no habiendo necesidad de *quorum* para lo primero en ningún Parlamento europeo, finalmente se aceptó que al abrirse las sesiones debía aprobarse el acta de la anterior, para lo que haría falta aquel mínimo de diputados presentes. Con el pretexto de otro artículo el republicano Barriobero planteó la adición de un párrafo en el que se introdujera la existencia de dietas para los diputados por sesión a la que se acudiera; con ello cambiaría el aspecto de la Cámara que dejaría de ser un estamento de próceres, afirmó. Sánchez Guerra le contestó que aquello era imposible porque implicaba una alteración de la ley electoral, a lo que Barriobero replicó que lo que pasaba era que se quería que siguieran gobernando las aristocracias. «No somos tan asustadizos —le replicó Sánchez Guerra—. Somos todos honda y esencialmente demócratas, pero también respetuosos con las leyes».

Y llegó la «guillotina». La comisión había dado una muestra de «buena vo-

luntad» inicial al proponer el propio Sánchez Guerra que la propuesta hipotética de clausura de un debate no pudiera plantearse hasta haber terminado la discusión sobre la totalidad del proyecto en cuestión. Pedregal solicitó en una enmienda un *quorum* idéntico al de la aprobación de un proyecto de ley para decidir la clausura, y dos tercios de votos favorables. Si se justificaba la «guillotina» como el derecho de la mayoría a hacer prevalecer su criterio sobre las minorías, nada más justo que su enmienda. Sánchez Guerra contrapuso un *quorum* de ciento cuarenta diputados, y que la votación no pudiera hacerse en la misma sesión en que se propusiese sino en la siguiente. Al pedir Pedregal que la votación se hiciera por bolas, Sánchez Guerra le acusó de soñar continuamente con un gobierno arbitrario y tirano pesando sobre la mayoría, cuando en todo régimen parlamentario debía existir un nexo obligado entre gobierno y mayorías. La insistencia de Pedregal forzó una intervención de Maura en la que solicitó que se prestara atención a las garantías que el régimen de clausura ofrecía a todas las minorías, garantías que no existían de sobrevenir inopinadamente el cercenamiento de un debate por cierre de las Cámaras, como venía ocurriendo hasta entonces.

Prieto propuso directamente la supresión del artículo. En su justificación afirmó que en un régimen parlamentario lo central era el Parlamento, y no se trataba tanto de que un gobierno fracasado se hundiera ante la Cámara, como de que los gobiernos salieran de ella. La razón de aquella reforma era que los partidos que venían monopolizando el poder se estaban descomponiendo y se adivinaba un nuevo Parlamento dividido en grupos, sin la homogeneidad anterior de conservadores y liberales. Lo que se quería era garantizar en esa nueva situación el dominio del gobierno, robustecer su «acción oligárquica» y no la acción del Parlamento. Su enmienda no fue aceptada. Aun se presentaron otras enmiendas al artículo. Una de ellas firmada por reformistas, republicanos y socialistas buscaba la conciliación, estableciendo garantías en la aplicación de la «guillotina». La comisión reconoció el espíritu de transacción que mostraba, pero afirmó también que ya se iba consiguiendo conciliar el respeto a la mayoría con los derechos de las minorías, y la enmienda no fue tomada en consideración. Sí lo fue otra del demócrata Elorrieta según la cual el proyecto de clausura debía ser leído en una sesión y discutido en la siguiente. No tuvo suerte la propuesta de Barcia de que no pudiera aplicarse la «guillotina» si se oponían a ella cincuenta diputados. La intervención más radical la hizo de nuevo el republicano Nougués, quien preguntó si se iba a hacer alguna transacción con el proyecto; él estaba dispuesto a aceptar la «guillotina» si se aplicaba a todos los proyectos de ley y no sólo a los que interesaran al gobierno. Sánchez Guerra le resumió las enmiendas aceptadas y los cambios introducidos, y con ellos fue aprobado el artículo. Al entrar en la discusión del siguiente, Nougués señaló que por hallarse distraídos no se había pedido votación nominal sobre el anterior, pero que se reservaba el derecho a hacerlo cuando se diera por finalizado el debate.

El resto de los artículos fue aprobado sin grandes discusiones, y tras el último, como protesta contra el reglamento en su totalidad y especialmente contra el artículo 114 que introducía la «guillotina», se pidió votación nominal, que arrojó 88 votos en contra de la

petición, y 11 a favor (15). El proyecto pasó a la comisión de estilo y el 14 de mayo, en votación nominal, fue aprobado por 196 votos a favor y 11 en contra (16).

### III. UN BALANCE DE LAS ACTIVIDADES POLÍTICAS ANTE LA REFORMA

La reforma del reglamento de 1918 no fue una reforma radical. No se abordaron en ella, por ejemplo, cambios sustanciales en la organización de la Cámara, como la sustitución del sorteo de Secciones por el reconocimiento y regulación de los grupos parlamentarios. Éstos estaban reconocidos tácitamente, aunque no tanto como grupos organizados y disciplinados cuanto como grupos de afinidad con un jefe, portavoz reconocido por unos y otros. Ninguna fuerza política a lo largo del debate planteó esta cuestión, que no fue introducida en el Parlamento español hasta la II República. Tampoco se incluyó la obligatoriedad de un período de sesiones, aunque esto sí apareció en el debate por iniciativa de los reformistas.

Tanto Antonio Maura como Sánchez Guerra insistieron en que los objetivos perseguidos eran el dotar a la Cámara de mayor eficacia legislativa —para ello se introducía el sistema de Comisiones permanentes y las restricciones en los procesos de debate—, porque sólo de esa manera podría realizarse eficazmente la labor fiscalizadora. Uno y otro insistieron en que un régimen parlamentario de mayorías debía saber conciliar el respeto a la mayoría con los derechos de las minorías. Sólo así podría exigirse responsabilidad política a los gobiernos. De extremarse los derechos de las minorías hasta el extremo de impedir el funcionamiento de la Cámara, sólo se lograría el recurso sistemático a las suspensiones de sesiones y a la disolución de la Cámara. Así, frente a la opinión crítica que consideraba la reforma como una nueva vía de asegurar el predominio del ejecutivo sobre el legislativo, en opinión de Maura y Sánchez Guerra eran aquéllas las reformas imprescindibles para conseguir restablecer el prestigio de las Cámaras, respetando la necesaria conexión en todo régimen de mayorías entre ejecutivo y legislativo.

Las experiencias acumuladas desde al menos 1914 mostraban que la creciente división interna de los partidos dinásticos y la creciente «independencia» de los notables locales respecto a las jefaturas de partido a la hora de las votaciones, así como la presencia más numerosa de minorías no dinásticas y la efectiva desaparición del turno como mecanismo de recambio en el poder desde 1909, exigían cambios en el funcionamiento de la cámara (17). La incapacidad de aprobar unos presupuestos

(15) Los de los republicanos Castrovido, Nogués, Dionisio Pérez y Marcelino Domingo; los reformistas Pedregal, Azcárate, Uña, Álvarez Valdés, Álvarez Villamil y Villalobos; y el socialista Indalecio Prieto.

(16) Los del republicano Nogués; los reformistas Pedregal, Uña, Azcárate y Álvarez Valdés; los jaimistas García Guijarro y Víctor Pradera; el integrista Senante; el regionalista Trías de Bes y los independientes Barcia y Jenaro Poza.

(17) Para las crecientes dificultades en el funcionamiento del régimen de mayorías y en la relación gobierno-parlamento, véase M. MARTORELL: «Las relaciones gobierno-parlamento en los últimos años de la Restauración» (*Paper* inédito presentado en el Seminario de Historia de la Fundación Ortega y Gasset).

desde 1914, o lo ocurrido con el programa económico de Santiago Alba, por no citar otros muchos ejemplos, lo demostraban. Cuando Maura hablaba de un «cambio de régimen» se estaba refiriendo a ello; y cuando citaba la excepcionalidad de aquel gobierno «nacional», único posible con aquella cámara tan fragmentada, se refería a lo mismo. No todas las fuerzas presentes estaban dispuestas a reconocer, sin embargo, que aquel cambio se estaba produciendo, y que en él cabía la posibilidad de pactar soluciones pragmáticas que, a medio plazo, implicaran una apertura del régimen. Muchos, tanto entre los dinásticos como entre las fuerzas antidinásticas, prefirieron mantenerse en la defensa del régimen en su tradicional funcionamiento o en el rechazo *a priori* de cualquier posibilidad de cambio.

A lo largo de este debate, inseparable en este sentido de otros tantos durante estos años que no cabe aquí resumir, se manifestaron las actitudes y opciones de las diferentes fuerzas. Así, en primer lugar, hay que señalar la existencia de posturas discrepantes dentro de las propias fracciones dinásticas; algunas de las críticas más viscerales a la reforma propuesta y a los males del Parlamento provinieron de las filas conservadoras y liberales. En la defensa del proyecto las voces más seguras y convencidas fueron, sin duda, las de Maura y Sánchez Guerra. En todo momento, amparados en su trayectoria como diputados, trataron de convencer a la Cámara de su voluntad sincera de contribuir a una mayor eficacia del Parlamento y a la recuperación de sus prestigios. Ninguna otra de las fracciones representadas en el gobierno mostraron el mismo entusiasmo ni se alzaron para defenderla.

Las oposiciones, «exiguas» según reconocieron ellos mismos, bajo una aparentemente común actitud de rechazo, revelaron actitudes distintas. Los reformistas, a medio camino entre la oposición frontal y la colaboración, combinaron el discurso de condena global de la reforma —incluido el «no» final—, con la presentación y defensa de innumerables enmiendas, alguna de las cuales fue incorporada a la reforma. Sin embargo, en todo momento pretendieron que fuera el reglamento el que estableciera prevenciones frente a unos gobiernos que, de antemano, se consideraban arbitrarios y abusivos, en lugar de fiar en la labor fiscalizadora de la Cámara. Los republicanos, aunque se sumaron a varias enmiendas encabezadas por los reformistas, mantuvieron en todo momento una oposición frontal y un discurso de ruptura abierta, declarando imposible cualquier cambio sustantivo en aquel régimen frente al que contraponían siempre la revolución imprescindible y el cambio de régimen. Los socialistas, a través de Indalecio Prieto cuya incorporación a la Cámara cambió sustancialmente el papel de esta minoría, compartieron también la crítica frontal, pero siempre con argumentaciones mucho más pegadas a la realidad. Prieto se negó de manera explícita a sumarse a declaraciones revolucionarias sin sentido, y demostró un trabajo mucho más detenido a través de sus propuestas de enmiendas.