

# La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918: la lucha contra la obstrucción

Victoria Fernández Mera

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. DISCUSIÓN Y OBSTRUCCIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.—3. RELACIONES ENTRE LAS FUERZAS POLÍTICAS EN EL PERÍODO ANTERIOR A LA REFORMA DEL REGLAMENTO.—4. ANÁLISIS DEL DEBATE SOBRE EL ARTÍCULO 114 DEL PROYECTO DE REFORMA DEL REGLAMENTO.—5. CLAUSURA DEL DEBATE O «GUILLOTINA».—6. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 112.—7. CIERRE DEL DEBATE EN LOS REGLAMENTOS POSTERIORES.—8. CONCLUSIÓN.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Parlamento, durante el siglo XIX, se configuró como centro de la opinión pública y órgano deliberador en todo su sentido. Sus miembros formaban su voluntad mediante la discusión y llegaban a acuerdos mediante el intercambio de argumentos. El debate era, pues, el camino para alcanzar soluciones comunes, muchas veces partiendo de opiniones opuestas y sin que las rígidas posiciones tomadas de antemano fueran un obstáculo para ello.

El parlamentario, como representante de la Nación, independiente del electorado, debía exponer con total libertad sus puntos de vista en torno a cualquier materia; por ello, la no limitación en el uso de la palabra se consideraba como verdadera garantía de su independencia. Así, frente a las actuales reglas que limitan y ordenan el debate y a la estricta disciplina de

grupo que rige la conducta de nuestros representantes; los Reglamentos del siglo XIX regulaban el uso de la palabra de manera muy flexible, considerando de forma individual al parlamentario, quien tenía la facultad de decidir su intervención y votación durante el mismo debate, y en torno al cual giraba la actividad de la Cámara.

Pero todo ello también suponía el uso excesivo de la palabra y facilitaba, enormemente, la práctica obstruccionista, principalmente, por parte de las minorías, que, mediante la distorsión de las reglas de procedimiento, alargaban y retrasaban sobremanera toda actividad legislativa. El hábil empleo de las normas y usos parlamentarios podía realizarse bien de forma ocasional como una defensa y resistencia ante la mayoría, bien de forma constante y con la intención clara de perturbar y hacer difícil sino imposible e ineficaz la labor de aquélla.

Esta situación, propia de un Estado liberal y abstencionista, en el que pocas materias necesitaban una regulación jurídica, empezó a cambiar cuando aquél se vio implicado en los sectores económicos y sociales. DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA nos recuerdan cómo en la primera y segunda postguerras mundiales se modificaron considerablemente la regulación y el funcionamiento de los Parlamentos con el fin de alcanzar una mayor estabilidad gubernamental, de forma que el gobierno pudiera llevar a cabo sus políticas<sup>1</sup>.

La necesidad de un Parlamento más eficaz, donde además de discutir también se legislara, llevó a los países de nuestro entorno a modificar sus Reglamentos. La creación de las comisiones permanentes, de los grupos parlamentarios y la introducción de técnicas antiobstruccionistas en la regulación de los debates fueron los primeros pasos en el camino hacia la racionalización del trabajo parlamentario.

La obstrucción sistemática practicada por las minorías en la mayoría de las Cámaras europeas les proporcionaba una influencia muy superior a la que les correspondía por su representación. Las Asambleas modificaron sus procedimientos con el fin de incluir los medios necesarios que les permitieran cerrar los debates o poner fin a discusiones interminables.

REYNAERT en su estudio sobre la disciplina parlamentaria recoge los diferentes procedimientos que fueron adoptando los Parlamentos europeos para limitar la duración de los debates y acelerar la tramitación de los asuntos. La moción de cierre, la cuestión previa, la limitación numérica de los oradores y del tiempo de intervención pasaron a formar parte de los Reglamentos. El Parlamento inglés será el modelo y punto de referencia para la adopción de muchas de esas técnicas. La obstrucción de la minoría irlandesa fue constante en la Cámara de los Comunes desde 1876, lo cual obligó a

---

<sup>1</sup> Jorge DE ESTEBAN y Luis LÓPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*. Barcelona, Labor, 1984. 2 vols., 2º v., págs. 42-44.

reforzar la autoridad del *Speaker* en la disciplina y orden de los debates, y a modificar el procedimiento parlamentario con la introducción de la moción de cierre del debate o *closure* y, posteriormente, con la «guillotina»<sup>2</sup>.

En las páginas que siguen intentamos analizar cuál fue la reacción de las minorías cuando en 1918 se reformó el Reglamento del Congreso de los Diputados con el fin de limitar el uso de la palabra y luchar contra la obstrucción; veremos los duros debates que ello provocó al considerar estas medidas como un verdadero atentado a la esencia del Parlamento, como un límite intolerable a su capacidad de actuación, a la libertad de expresión y de tribuna.

## 2. DISCUSIÓN Y OBSTRUCCIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El principio que dominaba en los Reglamentos del siglo XIX a la hora de establecer las normas que debían regir el uso de la palabra era el respeto al derecho de las minorías para manifestar y defender sus posturas. De este modo, aquellos Reglamentos no ordenaban un sistema de debate con unos determinados tiempos de intervención y un número de oradores limitado; muy al contrario, los parlamentarios podían intervenir alternativamente en contra y a favor del dictamen, según el orden en que hubieran pedido la palabra. La única limitación consistía en que ninguno de ellos podía intervenir dos veces sobre un mismo asunto, si no era para aclarar hechos o deshacer equivocasiones.

Las discusiones tenían como finalidad ilustrar los asuntos sobre los que tratara el Congreso, con objeto de que los diputados alcanzaran un profundo conocimiento de los mismos<sup>3</sup>. Al tener un fin tan esencial, no se señalaba cuál debía ser su duración; no obstante, los primeros Reglamentos ya recogían un mecanismo para cerrar los debates, se trataba de la moción de cierre, por la cual, una vez presentada, ya fuera a instancia del propio Presidente de la Cámara o de un Diputado, y en el caso de que fuera aprobada, se procedía *sin que se admitiera pretexto alguno de dilación*, a la votación del asunto discutido<sup>4</sup>.

El Reglamento de Gobierno interior de Cortes y su edificio de 29 de junio de 1821 reguló, por primera vez, un orden y un número de intervenciones; su artículo 101 establecía un mínimo reglamentario de tres turnos en

---

<sup>2</sup> Auguste REYNAERT: *Histoire de la discipline parlementaire: règles et usages des assemblées politiques des deux mondes*. Paris, A. Durand et Pédone-Lauriel, 1884, 2 v.

<sup>3</sup> Reglamentos para el Gobierno interior de las Cortes de 1813 (artículo 94) y de 1821 (artículo 101).

<sup>4</sup> Así lo recogen los Reglamentos para el Gobierno interior de las Cortes de 1810 (artículo 14 y 15 del Capítulo V) y de 1813 (artículo 94).

contra y tres a favor para que un debate pudiera cerrarse, sólo una vez cubierto este mínimo de turnos, la amplitud de la discusión quedaba a merced del acuerdo del Pleno de la Cámara. De forma similar se recogió este precepto en los Reglamentos posteriores <sup>5</sup>.

Por su parte, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847 fue el primero en establecer, de alguna manera, lo que debía durar una intervención. Su artículo 134 señalaba que para que el discurso de un diputado pudiera prorrogarse más tiempo que el de una sesión, es decir, cuatro horas, era necesario el acuerdo expreso del Pleno de la Cámara.

Los derechos de expresión de las minorías quedaban asegurados no sólo mediante la amplitud de los debates y el número de intervenciones sino también mediante la tramitación de votos particulares y enmiendas. El artículo 82 del Reglamento de 1838 ya recogía que *los votos de los individuos de la Comisión que disientan de la mayoría se extenderán por separado, y se presentarán también al Congreso; como asimismo los votos de las diversas fracciones en que se divida la Comisión cuando no tenga mayoría ningún dictamen*.

Tal regulación pasaría al Reglamento de 1847, que, en su artículo 114, establecía la obligación de formular un voto particular para los miembros de una Comisión que estuvieran en desacuerdo con la mayoría. De esta manera las minorías a través de sus representantes en las Comisiones podían defender sus propios criterios ya que todo voto particular tenía asegurado el debate de totalidad en pleno al ser tomado en consideración.

Por otra parte, la tramitación de enmiendas les ofrecía la oportunidad de defender en el Pleno reformas parciales o verdaderos textos alternativos, sobre todo cuando los Reglamentos no ponían límite al número de enmiendas a discutir.

Finalmente, las normas reglamentarias recogían la posibilidad de que en cualquier momento del debate, cualquier diputado solicitara la observancia del Reglamento, citando los artículos cuya aplicación reclamara y la lectura de los mismos; además posibilitaban la lectura de leyes, órdenes y documentos que el diputado creyera oportunos para ilustrar el tema en discusión; sin perjuicio del derecho a intervenir para deshacer equivocaciones y por alusiones, junto con la exigencia de quórum para las votaciones, o la petición de votación nominal.

Todo ello posibilitaba esos discursos y sesiones interminables. Como SÁNCHEZ AGESTA recuerda al respecto: *hubo ciertamente buenos oradores en las Cortes del siglo XIX y también hubo auditorios pacientes* <sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Reglamento de 14 de febrero de 1838 (artículo 104), Reglamento de 4 de mayo de 1847 (artículos 110 y 111), Reglamento de 1 de diciembre de 1854 (artículo 98), Reglamento de 25 de junio de 1867 (artículo 102), Reglamento de 5 de 1873 (artículo 81).

<sup>6</sup> *Historia del constitucionalismo español (1803-1936)*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 4ª ed. rev. y amp., 1984, pág. 132.

Pero lo que facilitaba, principalmente, eran las actitudes dilatorias y obstruccionistas. NIGRO<sup>7</sup> señala la especial consideración que le merecía el obstruccionismo en nuestro país pues, a diferencia de otros países de Europa, aquí no sólo se manifestaba en el Congreso de los Diputados sino también en el Senado. El mencionado autor recoge ejemplos significativos de la práctica obstruccionista por parte de las minorías; ejemplos que también encontramos reseñados en algunos cronistas parlamentarios.

Con ocasión del debate sobre el proyecto de ley aplazando la renovación ordinaria de los Ayuntamientos, tuvo lugar la llamada «sesión permanente». La discusión sobre el texto remitido por el Senado figuraba en el orden del día de la sesión del 10 de mayo de 1893, que comenzó a las dos y cincuenta minutos, pero el proyecto no empezó a debatirse hasta las tres de la tarde del día siguiente, después de múltiples incidentes, preguntas al Gobierno, lectura de artículos del Reglamento y otros documentos, y de 27 votaciones nominales. La «sesión permanente», que así ha pasado a la historia, se prolongó hasta la noche del día 12<sup>8</sup>.

Fue célebre la obstrucción que sufrió el proyecto de ley de régimen de la Administración local que el Gobierno de Maura presentó en el Congreso de los Diputados el 7 de junio de 1907. La aprobación de los cinco títulos del libro primero tuvo lugar más de un año después, el 23 de julio de 1908, y los seis títulos del libro segundo no se aprobaron hasta el 13 de febrero de 1909.

Finalmente, es necesario recordar la obstrucción del regionalismo catalán a los diversos proyectos de ley de carácter económico presentados por Santiago Alba en 1916, durante el Gobierno de Romanones. El proyecto de ley estableciendo una contribución directa sobre los beneficios extraordinarios obtenidos por Sociedades y particulares como consecuencia de la Guerra Mundial se debatió durante los días 3 y 12 de julio de 1916, la situación se hizo difícil y Romanones optó por cerrar las Cortes debido a la estrategia de Cambó que recurrió a todo tipo de argucias parlamentarias con el fin de impedir la discusión del dictamen, que fue retirado en la sesión del 3 de octubre.

El duelo Alba-Cambó continuó con la presentación el 30 de septiembre del programa económico y financiero del Gobierno, que incluía el proyecto de presupuestos generales del Estado para 1917. De nuevo, ante la feroz campaña obstruccionista desatada por la *Lliga*, el Ministro de Hacienda tuvo que renunciar al debate sobre las reformas fiscales y a la aprobación del presupuesto.

---

<sup>7</sup> Oreste NIGRO: *L'ostruzionismo parlamentare e i possibili rimedi*. Turin, Fratelli Bocca, 1918, págs. 109-122.

<sup>8</sup> DSC-CD, núm. 30, de 10 de mayo de 1893. Esta sesión la recogen NIGRO, *op. cit.*, págs. 110 y 111; Enrique DE TAPIA OZCARIZ: *Luz y taquígrafos. (Un siglo de parlamento en España)*. Madrid, Aguilar, 1961, pág. 311; AZORÍN: *Crónicas parlamentarias: Sesión permanente*.

El Presupuesto vigente era el de 1915, que se había prorrogado para 1916; la Constitución no permitía una nueva prórroga, por lo que el Gobierno, al no poder aprobar el nuevo Presupuesto, se vio obligado a aceptar la propuesta formulada por Maura, que consistía en someter a la votación de la Cortes el texto de 1915, como si se tratara de un nuevo Presupuesto.

Hechos como éstos y similares terminaron por provocar la reacción del Gobierno, que llegó con la reforma del Reglamento de ambas Cámaras en 1918.

### 3. RELACIONES ENTRE LAS FUERZAS POLÍTICAS EN EL PERÍODO ANTERIOR A LA REFORMA DEL REGLAMENTO

Puede resultar paradójico y chocante hablar de debilidad del Ejecutivo frente al Legislativo durante la Restauración, cuando la formación de las mayorías parlamentarias respondía al caciquismo y al fraude electoral. Pero el hecho cierto es que los Gobiernos se veían obligados a negociar todas sus iniciativas con las facciones de su mismo partido, y con el resto de las fuerzas con representación en la Cámara.

Por un lado, los partidos políticos no eran, precisamente, grupos homogéneos, que se caracterizaran por su disciplina, cohesión interna y coordinación en sus acciones; sino más bien agrupaciones de notables, donde predominaba el clientelismo y los vínculos personales, donde las distintas facciones no dudaban en defender sus propios intereses por encima del partido; por ello, era vital la existencia de un fuerte liderazgo que aunara tanta diferencia, cuando este liderazgo se puso en cuestión, comenzó la crisis.

Por otro lado, durante la Restauración se configuró un sistema de relaciones parlamentarias basado en lo que Miguel MARTORELL denomina las «reglas del juego»<sup>9</sup>, normas escritas o no, al margen del Reglamento, que giraban en torno a la solidaridad dinástica entre conservadores y liberales, y al consenso parlamentario con las demás fuerzas políticas.

El Congreso de los Diputados había acordado regirse por el Reglamento de 1847, que concedía a las oposiciones una amplia gama de recursos para ejercer la obstrucción, y que resultó eficaz mientras los dos grandes partidos se alternaban pacíficamente en el Gobierno y mientras las fuerzas minoritarias, al quedar excluidas del turno, se limitaban a ocupar un papel

---

<sup>9</sup> M. MARTORELL LINARES: «Gobierno y Parlamento: las reglas del juego». En Cabrera, M. (dir.): *Con luz y taquígrafos: el Parlamento en la Restauración (1913-1923)*. Madrid: Taurus, 1998. pp. 211-272. Del mismo autor, para las relaciones que se establecieron entre gobiernos, mayorías y minorías, «La crisis parlamentaria de 1913-1917. La quiebra del sistema de relaciones parlamentarias de la Restauración». En *Revista de Estudios Políticos* (nueva época). Madrid. N. 96 (1997), pp. 137-161; «Gobierno y mayorías parlamentarias en los años previos a la crisis de 1917. Historia de una paradoja». En *Revista de Estudios Políticos* (nueva época). Madrid. N. 93 (1996), págs. 331-344.

meramente testimonial en la vida parlamentaria, utilizando la obstrucción como un arma disuasoria para consensuar la acción de los gobiernos y participar en la toma de decisiones.

Pero esta situación de entendimiento se rompió a partir de 1913, año considerado clave en el desarrollo del régimen político de la Restauración. Por una parte, los dos partidos dinásticos perdieron la unidad ante la falta de un líder que aglutinara las distintas facciones que los integraban y se debatieron en luchas internas por alcanzar el poder. Por otra parte, se produjo un cambio en el comportamiento electoral debido al arraigo de los candidatos en sus distritos, que podían renovar sus actas de diputados con independencia de quien gobernara, y a la creciente movilización social en las ciudades, que hacía imposible obtener las mayorías estables de otros tiempos.

Las minorías ya no necesitaban la manipulación electoral del Gobierno para obtener una cierta representación parlamentaria; republicanos, socialistas y catalanistas abandonaron el papel testimonial que hasta entonces habían tenido, para aumentar su capacidad de presión y comenzar una campaña de acoso y derribo al turno de conservadores y liberales en el gobierno. La obstrucción se convirtió, así, en una herramienta peligrosa que impidió el normal funcionamiento del Parlamento, derribando gobiernos y haciendo imposible toda labor legislativa.

Se produjo un enfrentamiento casi permanente entre Gobierno y Parlamento, con la consiguiente ineficacia por parte de ambas instituciones. Durante estos años los sucesivos gabinetes fueron incapaces de aprobar sus programas; por ejemplo, como ya hemos señalado, el Presupuesto anual quedó prorrogado, con distintas artimañas, hasta 1920. Tanto el gobierno conservador de Eduardo Dato, tras las elecciones de 1914, como el liberal del conde de Romanones, en 1916, tuvieron que hacer frente a fuertes campañas obstruccionistas, protagonizadas bien por las fuerzas disidentes dentro de sus propios partidos, bien por la *Lliga Regionalista* que pretendía obtener mayores transferencias para la Mancomunidad catalana.

Esta situación terminó por provocar la formación de los llamados gobiernos de concentración. El primero se creó tras las elecciones de 1918, pero apenas sobrevivió un mes. La solución requirió la intervención del Rey con la formación del segundo gobierno de concentración, el «Gobierno nacional», presidido por Antonio Maura, con la presencia de Eduardo Dato, el Conde de Romanones, Manuel García Prieto, Santiago Alba y Francisco Cambó.

Para MARTORELL, durante estos años se fue gestando un nuevo sistema de relaciones parlamentarias, basado en la ausencia de mayorías absolutas y monopartidistas y en la existencia de fuerzas muy heterogéneas, fruto de esa fractura de liberales y conservadores y de la incorporación al Parlamento de nuevas fuerzas políticas como la *Lliga* y el Partido Reformista. Era necesario modificar «las reglas del juego», y a ello respondía la reforma de la normati-

va parlamentaria, que pretendía reforzar el poder del Ejecutivo sobre el Legislativo.

Maura, la noche del 21 de marzo, cuando salía de Palacio al finalizar la consulta que el Rey había mantenido con el nuevo gabinete, manifestó a los periodistas: *Digan ustedes que este Gobierno se ha constituido con los siguientes fines: aprobar la reforma de los reglamentos de ambas Cámaras, aprobar las reformas militares, la amnistía y los presupuestos* <sup>10</sup>.

El 22 de marzo se presentó el nuevo Gabinete ante el Congreso de los Diputados y ante el Senado, en ambas Cámaras el discurso de Maura dejaba claro que la reforma del Reglamento era una de las preocupaciones prioritarias del Gobierno, una cuestión primordial y necesaria, no sólo para llevar a término el programa que se había propuesto, sino también para devolver a la institución parlamentaria el prestigio que merecía.

Ante el Congreso de los Diputados, Maura señalaba: *Venimos en primer lugar a procurar que nuestras deliberaciones sean fecundas, y para eso promoveremos una reforma reglamentaria, que salvará en toda su integridad la libertad de Tribuna y todas las prerrogativas de los parlamentarios; pero que hará expeditas, fáciles y fecundas las deliberaciones y redimirá los prestigios de las Cámaras del quebranto que resulta cuando los medios que el Reglamento dá para llegar al fin de votar las leyes estorban que las leyes se voten y las necesidades públicas se satisfagan...* <sup>11</sup>.

#### 4. ANÁLISIS DEL DEBATE SOBRE EL ARTÍCULO 114 DEL PROYECTO DE REFORMA DEL REGLAMENTO

El 17 de abril, el *Diario de Sesiones* publicaba la proposición de ley del diputado conservador Sánchez Guerra sobre reforma de varios artículos del Reglamento del Congreso de los Diputados, en la que *recogiendo y encauzando indicaciones y aspiraciones de la opinión, y sirviendo el propósito de dar forma reglamentaria a notorios compromisos de Gobierno, ajustándose a lo prevenido en el artículo 224 del Reglamento*, el diputado firmante sometía la proposición a la deliberación de la Cámara <sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Así lo recoge Fernando SOLDEVILLA: *El año político 1918*. Madrid, 1919, pág. 106.

<sup>11</sup> DSC-CD de 22 de marzo de 1918, núm. 2, p. 17. En similares términos se manifestaba Antonio Maura en el Senado: *Creemos que es preliminar necesario, anhelo primordial, reformar el Reglamento parlamentario, para que sirvan las deliberaciones eficaces y prontamente al bien público, salvando en toda su integridad la libertad de la Tribuna y todas las prerrogativas de la representación parlamentaria, para que se redima el prestigio de las Cortes de una de las mayores quiebras que padece, como lo padece toda institución en que el rito ahoga el dogma, en que el procedimiento impide la justicia...* *Diario de Sesiones del Senado*, de 22 de marzo de 1918, p. 31.

<sup>12</sup> DSC-CD de 17 de abril de 1918, núm. 20, apéndice 2º. Parece haber un error al citar el artículo 224, se trata del artículo 223, donde se recoge que la proposición de reforma del Reglamento seguirá los trámites de una proposición de ley. Un estudio completo de toda la reforma del Reglamento en: J. TOMÁS

El reglamento de 4 de mayo de 1847 había sufrido numerosas reformas parciales durante el tiempo que estuvo vigente<sup>13</sup>. La reforma de 1918 afectaba, fundamentalmente, a la organización del trabajo parlamentario, con la creación de las Comisiones legislativas permanentes, a los procedimientos de discusión, mediante la introducción de una serie de instrumentos que evitaran el recurso a la obstrucción, y a la iniciativa parlamentaria, limitándola en la medida en que su ejercicio representara un aumento de gastos.

El día 26 de abril comenzaba el debate de totalidad, durante el cual apenas fue motivo de desacuerdo la creación de las comisiones permanentes; sin embargo, el establecimiento de medios encaminados a evitar la obstrucción se convirtió en objeto de discusión principal. El artículo 114 de la proposición de ley, *el caballo de batalla*, como lo definía APARICIO<sup>14</sup>, o el *horresco referens* en palabras de SÁNCHEZ GUERRA<sup>15</sup>, en su parte fundamental decía:

*A instancia de siete o más Diputados, o bien a la del Gobierno, el Presidente podrá proponer a la votación del Congreso, sin admitir enmiendas ni consentir discusión de tal propuesta, el señalamiento del día en que haya de concluir la votación de un dictamen. La discusión de éste, sea su estado cual sea, quedará cerrada, lo más tarde, en la sesión precedente a la del día señalado, y en esta última se terminarán las votaciones que el dictamen ocasione, entendiéndose para este efecto prorrogada indefinidamente.*

Los distintos miembros de la Comisión de reforma del Reglamento defendieron la introducción de este artículo como necesario para devolver al Parlamento el prestigio perdido y llevar a cabo una labor legislativa eficaz, que acabara con el recurso al decreto y con los largos interregnos parlamentarios. El presidente de la Comisión, Sánchez Guerra, negaba que fuera un atentado a la libertad de la tribuna y que intentara acabar con las prerrogativas

---

VILLARROLLA: «La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918». En *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*. Madrid. N. 21 (1973), págs. 11-59; M.C. CILLAN GARCÍA DE ITURROSPE: «Historia de los reglamentos parlamentarios en España: 1810-1936». Tesis doctoral no publicada. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1985. 2 v.; M. CABRERA: «La reforma del Reglamento de la Cámara de Diputados en 1918». En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Epoca). Madrid. N. 93 (1996), págs. 359-379.

<sup>13</sup> Maura durante el debate de totalidad recordaba al diputado Burell que *se habla del Reglamento del 47, pero es un Reglamento del 47 con más afeites que la más vieja de las señoras que hayan nacido en aquella época*. DSC-CD de 30 de abril de 1918, núm. 31, p. 769. Las reformas se pueden consultar en: DSC-CD de 18 de junio de 1864, núm. 152, p. 2659. DSC-CD de 16 de diciembre de 1878, núm. 151, p. 4110-4112, apéndice 5º. DSC-CD de 7 de abril de 1880, núm. 136, p. 2678, apéndice 3º. DSC-CD de 10 de abril de 1883, núm. 83, p. 1881, apéndice 3º. DSC-CD de 7 de abril de 1894, núm. 101, p. 3372, apéndice 2º. DSC-CD de 23 de febrero de 1895, núm. 71, p. 1935, apéndice 17º. DSC-CD de 24 de julio de 1896, núm. 61, p. 1896, apéndice 3º. DSC-CD de 30 de abril de 1909, núm. 135, p. 3995, apéndice 1º. DSC-CD de 14 de febrero de 1912, núm. 89, p. 2393, apéndice 1º.

<sup>14</sup> DSC-CD de 27 de abril de 1918, núm. 29, pág. 713.

<sup>15</sup> DSC-CD de 30 de abril de 1918, núm. 31, pág. 763.

tivas de los diputados en el ejercicio de su derecho de fiscalización; por el contrario, en un régimen de mayorías, lo que se trataba de evitar es que éstas y los gobiernos sufrieran la tiranía de las minorías que no sólo funcionaban colaborando con sus observaciones, con su fiscalización, sus votos y sus enmiendas, sino imponiendo sus resoluciones <sup>16</sup>.

Maura esgrimía similares argumentos en su defensa de la reforma. Así, durante una de sus intervenciones en el debate de totalidad señalaba que *lejos de ser una agresión al Parlamento, una limitación del Parlamento, la reforma 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 este Parlamento...* y continuaba destacando que *no hay la más mínima lesión para ningún derecho del Diputado, para ninguna prerrogativa de la Cámara, lo mismo en la función legislativa que en la función fiscalizadora. Más adelante argumentaba que el prestigio del Parlamento, la autoridad del Parlamento, la eficacia de la intervención parlamentaria en los negocios públicos, tiene como garantía la reforma reglamentaria y como medio necesario la reforma reglamentaria* <sup>17</sup>.

Pero este artículo fue combatido ardientemente por las minorías al considerar que pretendía acabar con sus derechos y su libertad de expresión.

Durante el debate de totalidad, las intervenciones en contra giraron en torno a una serie de temas coincidentes. En primer lugar, la introducción del artículo 114 hacía que la reforma del reglamento se considerase esencialmente restrictiva, como un claro atentado a los derechos de las minorías. El diputado independiente Augusto Barcia y Trelles hablaba del *régimen de guillotina* como un *régimen de garrote vil*, como un *verdadero padrón de ignominia para el Parlamento* <sup>18</sup>. Para el diputado republicano independiente Eduardo Barriobero Herran, el artículo 114 ataría *de pies y manos a las minorías, que no tendrán derecho a expresar su opinión sobre ningún dictamen ni sobre ninguna cosa de trascendencia* <sup>19</sup>. Por la minoría socialista, Indalecio Prieto, reconociendo que en algún momento se hubiera producido un abuso de los recursos parlamentarios para ejercer la obstrucción, entendía que era un derecho de los diputados, un uso perfectamente lícito en la práctica de sus derechos de expresión y actuación, *...No se puede admitir, en primer lugar, la teoría de que el exceso en el ejercicio de un derecho, de que el abuso de ese mismo derecho, sea fundamento bastante para borrar el derecho por entero...* <sup>20</sup>.

Frente a la acusación que el Gobierno hacía a las minorías de obstruir la labor legislativa, de ser los culpables de la ineficacia del Parlamento al impedir la actividad de la Cámara, aquéllas señalaban al ejecutivo como el ver-

<sup>16</sup> DSC-CD de 30 de abril de 1918, núm. 31, págs. 758-764.

<sup>17</sup> DSC-CD de 26 de abril de 1918, núm. 28, págs. 681 y 682.

<sup>18</sup> DSC-CD de 29 de abril de 1918, núm. 30, págs. 744 y 738.

<sup>19</sup> DSC-CD de 27 de abril de 1918, núm. 29, pág. 710.

<sup>20</sup> DSC-CD de 30 de abril de 1918, núm. 31, pág. 757.

dadero causante de la obstrucción, no dejando legislar al Parlamento. De este modo se manifestaba Barriobero, al señalar que el divorcio entre la vida legal española y la realidad no era pereza legislativa, ni obstrucción de las minorías, era pereza del poder ejecutivo, que además no permitía que prosperara ninguna proposición de ley firmada por diputados <sup>21</sup>.

A este respecto y también por la minoría republicana, el diputado Félix Azzati Descalci preguntaba al Gobierno *¿Qué oposición habéis soportado vosotros por nuestra parte que os haya impedido realizar en todo momento la labor que habéis entendido útil y patriótica para el país?*, y continuaba, *...hace cuarenta y tres años, desde la Restauración, que han pasado distintos gobiernos por este banco; habéis tenido tiempo, más que de sobra, para intentar, para realizar la reforma de las costumbres políticas del país, para traer al Parlamento la traducción fidelísima de las aspiraciones de la opinión del país..., antes al contrario... cuán débil ha sido nuestra oposición y cuán estéril ha sido vuestra obra* <sup>22</sup>.

Incluso dentro de las filas conservadoras se realizaron críticas similares, el diputado Eloy Bullón Fernández, quien consumió el primer turno en contra, recordaba que durante su vida parlamentaria había asistido a la tramitación de muchos proyectos de ley, y señalaba que aquéllos que habían sido objeto de estudio y reflexión previa por parte del Gobierno pasaban *sin discusión lenta*, por el contrario, *cuando ha habido discusión un tanto empeñada, que a veces ha degenerado en obstrucción, ha sido porque debía haberla, por tratarse de proyectos no bien estudiados, producto inmaduro de ansias de transformación rápida en las instituciones del país, o que no respondían a verdaderas necesidades de éste* <sup>23</sup>.

Para el demócrata Julio Burell y Cuéllar, *las mayores dificultades en las Cámaras las han producido los procedimientos parlamentarios y reglamentarios de los Gobiernos*, y ponía como ejemplo el proyecto de reforma de la Administración local que años atrás había traído Maura a la Cámara y que, como ya hemos visto, fue objeto de una obstrucción desmedida. La obstrucción venía provocada por *esas pretensiones de última hora, por esas verdaderas imprevisiones o improvisaciones de los Gobiernos* <sup>24</sup>.

Las minorías también criticaron que, en opinión del Gobierno, la reforma contribuyera al prestigio y a mejorar la eficacia de las Cortes, pues éstas permanecían cerradas gran parte del tiempo y además carecían de representatividad. Para el diputado Bullón, por la reforma ahora planteada cabría deducir que en España existía una vida parlamentaria rica, plena e intensa, parecía que *a juicio de la Comisión, el mal de que adolece la vida parlamentaria en España es una plétora de actividad, un exceso de robustez, un exceso de*

---

<sup>21</sup> DSC-CD de 27 de abril de 1918, núm. 29, pág. 709.

<sup>22</sup> DSC-CD de 1 de mayo de 1918, núm. 32, pág. 792.

<sup>23</sup> DSC-CD de 26 de abril de 1918, núm. 28, pág. 670.

<sup>24</sup> DSC-CD de 26 de abril de 1918, núm. 28, pág. 682.

*fiscalización, de discusión y de iniciativa, y por eso hay que acortar la iniciativa y la discusión, y recetáis la dieta de la vida parlamentaria* <sup>25</sup>.

Augusto Barcia, en el mismo sentido, pedía reformas que limitaran los interregnos parlamentarios largos, no reformas que dieran *una sangría al anémico. Donde apenas se discutía, donde apenas se debatía, artículos como el 114, para que se discuta menos, para que se delibere menos* <sup>26</sup>.

El reformista José Manuel Pedregal y Sánchez Calvo señalaba que cualquier reforma sería inútil mientras no se regulara un período obligatorio de reuniones, ya que el precepto constitucional que establecía la reunión anual de las Cortes parecía cumplido con que se reunieran veinticuatro horas; en este sentido Pedregal reivindicaba la reforma del Reglamento que contemplaba las aspiraciones de la Asamblea de Parlamentarios de 1917, al pedir que las Cortes funcionasen el tiempo necesario para llevar a cabo la labor legislativa que impidiera la invasión de decretos y posibilitara el control de la política económica <sup>27</sup>.

También se criticó la oportunidad del artículo 114 de la reforma en el sentido de que podía provocar la discordia y la desunión entre las distintas fuerzas de la Cámara, con un Gobierno de concentración que había unido a distintos elementos políticos, con ideologías e intereses muy diferentes. A este respecto Bullón opinaba que *al restringir las facultades de los individuos de una Asamblea...por fuerza las minorías más reducidas de la Cámara tienen que sentirse dispuestas a la crítica y al combate*; además, juzgaba la reforma no sólo inoportuna sino peligrosa en la medida en que consideraba la libertad de tribuna parlamentaria como *la principal garantía que tiene un país para evitar los movimientos revolucionarios, porque a medida que esa libertad sea más amplia, vendrán aquí los que están separados de nosotros por mayores abismos de ideas a formular sus aspiraciones, a presentarnos el memorial de sus agravios, a contraponer con la iniciativa parlamentaria en proposiciones de ley, soluciones diametralmente opuestas a las nuestras, a formular protestas, todo lo enconadas que se quiera, pero que en este lugar de discusión podrán ser contestadas...Por el contrario, si padece eclipses la libertad de tribuna, eso que pudiera ser encauzado aquí, saldrá a la calle y provocará el motín, la huelga revolucionaria, el trastorno social* <sup>28</sup>.

En un sentido similar se manifestaba Prieto al señalar el desdén que mostraba el Gobierno para facilitar el derecho de expresión de aquellas

<sup>25</sup> DSC-CD de 26 de abril de 1918, núm. 28, pág. 669.

<sup>26</sup> DSC-CD de 29 de abril de 1918, núm. 30, pág. 742.

<sup>27</sup> DSC-CD de 27 de abril de 1918, núm. 29, págs. 703 y 705.

<sup>28</sup> DSC-CD de 26 de abril de 1918, núm. 28, pág. 668. De igual o parecida opinión eran los diputados Barriobero y Barcia, el primero manifestaba que jamás un Gobierno había contado con una adhesión semejante para realizar la obra de reconstrucción y organización nacional necesaria (DSC-CD, núm. 29, pág. 709); y el segundo decía que el hecho de ser un Gobierno de concentración le debía haber persuadido de presentar esa reforma en el Congreso (DSC-CD, núm. 30, pág. 738).

fuerzas parlamentarias que representaban todos los sectores de opinión del país <sup>29</sup>.

El día 7 de mayo, ya en la discusión al articulado, comenzaron a debatirse las enmiendas presentadas al artículo 114 <sup>30</sup>. En la mayoría de ellas los diputados firmantes solicitaban que se ampliara el quórum necesario para acordar la propuesta de cierre del debate, así como la existencia de un número mínimo de votos a favor para que aquella fuera aprobada.

Pedregal solicitaba que el quórum que se exigía para votar la clausura del debate fuera el mismo que se necesitaba para votar las leyes, la mitad más uno, y el resultado de la votación debería dar dos tercios favorables a la misma para que ésta fuera aprobada; defendía Pedregal su enmienda señalando que si la reforma se había justificado *invocando la razón de que es un régimen de mayorías; que la mayoría ha de hacer prevalecer su opinión frente a las minorías y que no sería lícito que una minoría procurase estorbar el paso de un proyecto presentado por la mayoría.... Pues entonces que haya mayoría*. Además, para evitar la coacción que los gobiernos podían ejercer sobre los diputados, pedía que la votación fuese secreta <sup>31</sup>.

Aunque la enmienda no fue tomada en consideración, Sánchez Guerra informó sobre las reformas que la Comisión había decidido introducir en relación con el quórum necesario para adoptar el acuerdo, que pasaba de 70 diputados a 140, y que la propuesta de cierre no pudiera hacerse en la misma sesión en que hubiera de acordarse, sino en la siguiente, figurando en el orden del día. Esta última modificación suponía aceptar la primera parte de la enmienda que había presentado el diputado demócrata Tomás Elorrieta, de tal modo que el proyecto de clausura fuera leído en una sesión y discutido en la siguiente.

No se tomaron en consideración ninguna de las dos enmiendas presentadas por Indalecio Prieto. La primera solicitaba la supresión del artículo, y la segunda pedía *que el acuerdo de clausura sólo pudiera ser adoptado estando presentes a la votación la mitad más uno de los Diputados, y con otra condición expresa: aquella de que bastase que hubiera 40 Diputados disconformes con la clóture para que la clausura o la guillotina no pudiera verificarse* <sup>32</sup>.

El republicano Julián Nougues Subira se mostró bastante radical al manifestar que podría admitir el citado artículo siempre y cuando se aplicara automáticamente a todos los proyectos de ley. De esta manera pretendía evitar que los sucesivos gobiernos solamente lo aplicaran en aquellas leyes de

<sup>29</sup> DSC-CD de 30 de abril de 1918, núm. 31, pág. 757.

<sup>30</sup> Los DSC-CD, núm. 31, apéndice 1º y núm. 35, apéndice 7º, recogen las enmiendas presentadas por el diputado Pedregal; el DSC-CD de 1 de mayo de 1918, núm. 32, apéndices 3º y 9º, las presentadas por Indalecio Prieto y Tomás Elorrieta, respectivamente; el DSC-CD de 3 de mayo de 1918, núm. 33, apéndice 21º, publica las enmiendas de Ignacio González de Careaga; y, finalmente, el DSC-CD de 6 de mayo de 1918, núm. 35, apéndice 6º, recoge la enmienda de Augusto Barcia.

<sup>31</sup> DSC-CD de 7 de mayo de 1918, núm. 36, págs. 955 y 956.

<sup>32</sup> DSC-CD de 7 de mayo de 1918, núm. 36, pág. 962.

su conveniencia y no cuando se discuta algo que entiendan las minorías que es conveniente para el país. A este respecto Sánchez Guerra no pudo por menos que recriminarle su empeño en simbolizar en el Gobierno el enemigo del interés público, y en las minorías el único defensor de ese mismo interés<sup>33</sup>.

El artículo quedó finalmente aprobado con las dos modificaciones que había anunciado Sánchez Guerra. El 14 de mayo tenía lugar la votación nominal para la aprobación definitiva de la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados<sup>34</sup>; en su redacción definitiva, el controvertido artículo 114 pasaba a ser el 112, que quedaba redactado de la siguiente manera:

*A instancia de siete o más Diputados, o bien a la del Gobierno, el Presidente, durante la discusión de un dictamen, podrá proponer a la votación del Congreso, sin admitir enmienda ni consentir discusión a tal propuesta, el señalamiento del día en que haya de concluir la votación de dicho dictamen.*

*El Congreso no tomará acuerdo sobre la expresada propuesta hasta la sesión siguiente a aquella en que se haya formulado.*

*Será preciso, para que se considere válido el acuerdo, que se hallen presentes ciento cuarenta Diputados.*

*La discusión del dictamen, sea su estado cual sea, quedará cerrada lo más tarde en la sesión precedente a la del día señalado, y en esta última se terminarán las votaciones que el dictamen ocasione, entendiéndose por este efecto prorrogada indefinidamente.*

*Desde que esté acordado el antedicho señalamiento se observarán en la deliberación acerca del dictamen a que él se refiera las reglas siguientes:*

*Primera. Hasta la votación definitiva, caso de poderse realizar seguidamente, ningún otro asunto será tratado durante las horas dedicadas al orden de día en cada sesión, a reserva de aumentarlas con prórrogas o sesiones extraordinarias.*

*Segunda. A propósito de cada artículo o cada parte del dictamen en que haya de recaer votación, no se podrán discutir ni votar más de dos enmiendas, las que como más divergentes entre sí señale el Presidente.*

*Tercera. Acerca de cada artículo o cada parte del dictamen que sea asunto de votación, ningún Diputado usará por segunda vez la palabra por más de quince minutos y sólo para estrictas rectificaciones de hecho o concepto.*

*Cuarta. A fin de distribuir equitativamente el término señalado, el Presidente podrá reducir el número de los turnos ordinarios.*

*Quinta. No se accederá a las lecturas que autoriza el artículo 150.*

<sup>33</sup> DSC-CD de 8 de mayo de 1918, núm. 37, págs. 995 y 996.

<sup>34</sup> DSC-CD de 14 de mayo de 1918, núm. 39, págs. 1046-1047.

## 5. CLAUSURA DEL DEBATE O «GUILLOTINA»

Las distintas intervenciones sobre el artículo 114 del proyecto de reforma, tanto en el debate a la totalidad del dictamen como al articulado, no dejan de resultar contradictorias a la hora de calificar el procedimiento que recogía el mencionado artículo.

En general, tanto los miembros de la Comisión como los diputados que intervinieron en los turnos en contra, emplearon indistintamente los términos clausura y «guillotina», cuando no los dos a la vez. No obstante, tenemos los ejemplos de Bullón<sup>35</sup>, quien se refería a la clausura del debate como el mecanismo introducido; de Barcia<sup>36</sup>, quien distinguía entre clausura y «guillotina», señalando el error que se había producido al equiparar ambos mecanismos; y de Sánchez Guerra<sup>37</sup>, quien señalaba que el artículo 114 introducía la clausura del debate no la «guillotina».

Sánchez Guerra resulta muy contradictorio a la hora de dar una explicación sobre la fórmula que introduce el artículo 114. En su interés por negar la «guillotina», terminará por definirla al decir que *el Gobierno o siete Diputados proponen una clausura del debate... señalando una fecha en la cual la discusión haya necesariamente de terminar; y desde el momento en que esa propuesta...esté aceptada, se establece un régimen distinto del normal para que la discusión continúe...*

Como vemos, el artículo no introducía la clausura del debate, esto es, un fin súbito y total del mismo, sino el señalamiento de una fecha para su conclusión, es decir, la «guillotina». Lo que ocurría era que el presidente de la Comisión quería evitar a toda costa el término «guillotina», en la medida en que su significado pudiera hacer pensar en la «decapitación» inmediata del debate.

En segundo lugar, también se produce una cierta confusión a la hora de señalar las influencias de otros Reglamentos en este artículo. Así, Bullón sitúa la clausura del debate en el Parlamento inglés como el precedente de esta reforma<sup>38</sup>. Barcia, para quien la reforma tenía *modalidades de clausura y modalidades de guillotina*<sup>39</sup>, advertía que el procedimiento que se introducía era muy distinto al existente en otros Parlamentos, no sólo en Inglaterra sino en otros países<sup>40</sup>.

Para aclarar un tanto el asunto, sería necesario distinguir los tres mecanismos antiobstruccionistas que se fueron introduciendo durante estos años

---

<sup>35</sup> DSC-CD de 26 de abril de 1918, núm. 28, pág. 671.

<sup>36</sup> DSC-CD de 29 de abril de 1918, núm. 30, pág. 744.

<sup>37</sup> DSC-CD de 30 de abril de 1918, núm. 31, págs. 761 y 763.

<sup>38</sup> DSC-CD de 26 de abril de 1918, núm. 28, pág. 671.

<sup>39</sup> DSC-CD de 30 de abril de 1918, núm. 31, pág. 778.

<sup>40</sup> DSC-CD de 29 de abril de 1918, núm. 30, págs. 744-745.

en el procedimiento británico, cuyo origen y seguimiento encontramos perfectamente explicados en la obra de LOWELL<sup>41</sup>.

La Cámara de los Comunes aprobaba en noviembre de 1882 el proyecto de reforma del Reglamento presentado por Gladstone y que suponía la introducción de la *closure* —anglicismo de la francesa *clôture*—. Este precepto establecía que si la moción *that the question be now put* (la cuestión está debatida) era aceptada, el debate terminaba de inmediato. Con la modificación que sufrió en 1887 y 1888, cualquier diputado podía plantear que la cuestión se había debatido suficientemente, y si la Presidencia juzgaba que la moción no violaba las normas de la Cámara o los derechos de las minorías, era sometida de inmediato a votación, sin posibilidad de enmiendas ni debate, siendo necesario el voto afirmativo de al menos cien diputados para su aprobación.

Por otra parte, la introducción de la «guillotina» en el Parlamento inglés se produjo en 1887, con el fin de terminar las deliberaciones sobre la *Irish Crimes Act*. Tal y como se utilizó en aquel momento, suponía fijar una fecha para la conclusión del debate. Pero este procedimiento presentaba el inconveniente de permitir una discusión muy prolongada sobre los primeros títulos y artículos del proyecto de ley, quedando sin debate los restantes.

La solución llegó en 1893, con la discusión del *Home Rule Bill*. La Cámara adoptó entonces la clausura por apartados (*closure by compartments*), que suponía perfeccionar el mecanismo anterior al fijar un tiempo o plazo para la discusión de cada una de las partes del dictamen, de tal forma que la distribución equitativa del tiempo permitiera que las cuestiones principales fueran debatidas; terminado tal plazo no se permitía más discusión<sup>42</sup>.

En vista de lo cual, podemos decir que el artículo 112 del Reglamento de 1918 no introducía la clausura del debate como moción de cierre inmediato del mismo, tal y como la contempló la Cámara de los Comunes a partir de 1882; sino que el procedimiento que recogía el mencionado artículo tenía más relación con la «guillotina», tal y como se utilizó en 1887.

Tomas VILLARROYA, tras señalar que el artículo 112 recoge claramente el mecanismo de la «guillotina», ve una cierta influencia de la clausura por apartados inglesa en la atribución que se hacía al Presidente para reducir el número de turnos con el fin de distribuir el tiempo hasta la votación del dictamen. Asimismo, y en relación con el límite que se establecía en el número de enmiendas, la influencia estaría para el citado autor, en el procedimiento inglés conocido como *kangaroo*, y que consistía en la facultad concedida al

<sup>41</sup> Lawrence LOWELL: *The government of England*. New York, Macmillan Company, 1914, 2 v. 1º v., págs. 292-301.

<sup>42</sup> Así lo recogen las reglas de procedimiento de la Cámara de los Comunes relativas a la tramitación de los proyectos de ley. *Les Règlements des Assemblées Législatives*. Félix MOREAU y Joseph DELPECH (eds.). Paris, 1909-1907, 2 v. 1º v., págs. 338 y 345.

Presidente para seleccionar discrecionalmente las enmiendas más importantes entre todas las presentadas a cada artículo <sup>43</sup>.

Efectivamente, como señala VILLARROYA, los puntos primero al quinto del artículo 112 regulaban la deliberación de las partes del dictamen restantes hasta la fecha señalada para la votación; sin embargo, por la forma de hacerlo se distanciaba de la clausura por apartados inglesa, en la medida en que no se fijaban unos plazos determinados para tramitar cada parte del dictamen, sino que se facultaba al Presidente para ello, dejándolo a su discreción. Así, si bien quedaban excluidos otros asuntos del orden del día, sin embargo, era el Presidente quien señalaba las dos enmiendas que podían ser discutidas y votadas, y quien podía reducir el número de turnos ordinarios según su libre consideración.

No sabemos cuál fue la intención de la Comisión de reforma del Reglamento. En nuestra opinión, el mecanismo introducido estaba en relación directa con la «guillotina», tal y como se aplicó en 1887 en la Cámara de los Comunes, fijando una fecha para la conclusión del debate.

A este respecto resulta esclarecedor el hecho de que el Gobierno desechara la clausura por apartados que Tomás Elorrieta propuso en la segunda parte de su enmienda. Defendía el diputado que se enmendara el artículo 114 siguiendo el procedimiento de clausura por apartados inglés, con el fin de que *en los proyectos de gran extensión, por ejemplo de los presupuestos o de un Código, pueda el Congreso determinar los artículos o la parte del dictamen que haya de discutirse dentro de cada día, porque basta fijarse en la propuesta de la Comisión para ver que puede darse el caso de que se llegue a la votación de un proyecto sin que se haya discutido ni la mitad de sus artículos* <sup>44</sup>. D'Angelo, en nombre de la Comisión, respondía, sin más comentario, que la admisión de esta segunda parte de la enmienda de Elorrieta supondría una merma en las atribuciones del Presidente para ordenar la discusión.

## 6. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 112

La aplicación de este artículo siguió suscitando los mismos recelos que ya hemos visto. Los diputados de las minorías seguían considerando el régimen de «guillotina» como una mutilación de sus derechos y prerrogativas, sobre todo, cuando se trataba de aprobar proyectos de ley que no estaban sufriendo una obstrucción que prolongara su discusión de forma interminable.

Fueron gobiernos de coalición, bajo presidencia conservadora, los que recurrieron a la «guillotina» con el fin de tramitar proyectos de ley de carác-

---

<sup>43</sup> Tomás VILLARROYA, *op. cit.*, pág. 56.

<sup>44</sup> DSC-CD de 7 mayo de 1918, núm. 36, pág. 970.

ter económico y cuya aprobación debía realizarse en unas fechas determinadas. Los gobiernos proponentes no utilizaron el artículo 112 del Reglamento con el fin de luchar contra la obstrucción de las minorías, sino para evitar el individualismo y la defensa de intereses particulares en sus propias filas. La fragmentación de los partidos era tan grande, que los distintos gobiernos eran incapaces de mantener el necesario apoyo parlamentario.

MARTORELL<sup>45</sup> señala cómo durante estos años era objetivo prioritario aprobar un nuevo Presupuesto y las reformas tributarias necesarias para luchar contra el déficit público, agravado por los efectos de la I Guerra Mundial y el conflicto de Marruecos. Todos los proyectos presentados en la Cámara para reformar los impuestos habían fracasado; por otro lado, ya hemos mencionado, cómo desde 1914 no se había aprobado ningún Presupuesto.

El artículo 112 se aplicó por primera vez en la legislatura de 1919-20, con el gobierno presidido por Manuel de Allendesalazar, que integraba una coalición de conservadores, romanonistas, alistas y demócratas.

La aprobación del Presupuesto era una cuestión prioritaria, sin embargo, y a pesar de su mayoría parlamentaria y de contar con ministros liberales, el Gobierno tuvo que recurrir a la «guillotina».

El Ministro de Hacienda, Gabino Bugallal, en la sesión del 14 de noviembre de 1919 presentó el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para el año económico de 1920-21 y proyectos de reformas tributarias complementarias. En la sesión del 3 de febrero de 1920 el Gobierno solicitaba la aplicación del artículo 112 al dictamen de la Comisión que recogía las reformas tributarias<sup>46</sup>; el día 4 era aprobada la propuesta por 177 votos contra 23; el dictamen se discutió durante las tres sesiones siguientes, siendo aprobado el día 10, dentro del plazo que el Gobierno había marcado. El 22 de marzo se proponía de nuevo el régimen de «guillotina» al dictamen de la ley de Presupuestos, siendo aprobada su aplicación en la sesión del día 23 por 220 votos contra nueve, y fijándose el día 9 de abril para el término del debate<sup>47</sup>.

Las críticas al empleo de la «guillotina» vinieron de las minorías socialista y reformista. Prieto se sorprendía del recurso a la «guillotina», arma que esperaba hubiera enmohecido por la falta de uso; y se sorprendía todavía más ante la falta de motivos y necesidad que justificara su aplicación, acusaba al Gobierno de recurrir a la «guillotina» y no a la prórroga de las sesiones con el fin claro de limitar las mismas y evitar el riesgo de perder una votación ante *la falta de autoridad un tanto ridícula en que se encuentra ese Gobierno, a pesar de los votos que representa*<sup>48</sup>. Por su parte, Barcia conside-

<sup>45</sup> Miguel MARTORELL LINARES: «Las reformas tributarias y la política de España, en el primer cuarto del siglo XX». En *Hacienda Pública Española*. Monografías 1996, págs. 215-266.

<sup>46</sup> DSC-CD de 3 de febrero de 1920, núm. 62, pág. 2231.

<sup>47</sup> DSC-CD de 22 y 23 de marzo de 1920, núms. 91 y 92, respectivamente.

<sup>48</sup> DSC-CD de 3 de febrero de 1920, núm. 62, pág. 2233.

raba totalmente arbitraria la aplicación del artículo 112, no se había producido obstrucción que justificara *aplicar el procedimiento más cruel y más duro que hay en el Reglamento* <sup>49</sup>.

La «guillotina» se aplicó durante 1921 en otras dos ocasiones. En marzo de ese año, tras ser asesinado Eduardo Dato, formaba gobierno Allendesalazar al frente de una coalición de fuerzas conservadoras. En la sesión del 27 de mayo, el Presidente de la Cámara, a instancia del ministro de Hacienda, Argüelles, anunciaba la propuesta de aplicación del artículo 112 con el fin de votar el dictamen del proyecto de ley por el cual se celebraba un nuevo contrato para la explotación del monopolio de Tabacos. La propuesta se votó el día 31 de mismo mes, siendo aprobada por 207 votos contra dos. El proyecto de ley se había presentado en la Cámara el 6 de abril, y el día 2 de junio se procedía a la votación del dictamen.

Esta vez la contestación de la Cámara fue mayor, pues no solamente se opusieron las minorías socialista y reformista, sino también todas las fuerzas del bloque liberal, incluso aquéllos que habían defendido la reforma en su momento. En general, todos ellos coincidieron en señalar que si bien la reforma se pensó para aquellos proyectos de ley que tenían un plazo constitucional para su aprobación, como era el caso de los Presupuestos, el hecho de que el contrato de arriendo del monopolio de Tabacos venciera en junio, no justificaba su aplicación, pues éste podía ser perfectamente objeto de prórroga; incluso se llegó a insinuar el interés personal del Presidente del Consejo de Ministros en la Compañía de Tabacos <sup>50</sup>. El mismo Romanones tuvo una larga intervención en la cual consideró que la aplicación del artículo 112 en esta ocasión suponía la muerte del régimen parlamentario <sup>51</sup>.

El 26 de octubre de 1921, el Gobierno de Maura formado con ministros de todas las facciones conservadoras, la *Lliga* y la facción romanonista y garciaprietista de los liberales, presentaba en la Cámara el proyecto de ley de ordenación bancaria y regulación del privilegio de emisión del Banco de España. En la sesión del 12 de diciembre, el Ministro de Hacienda, Cambó, solicitaba la propuesta de que el dictamen se sometiera al régimen de discusión abreviado del artículo 112. Al día siguiente la propuesta era aprobada por 209 votos contra 56. En la sesión del día 14 se aprobó el dictamen de la Comisión.

El proyecto de ley se consideraba muy importante pues regulaba las relaciones del Estado con el Banco de España y todo el sistema de la banca privada. Los diputados, en general, se mostraron partidarios de regular ambas materias por separado. También alegaron que si bien el hecho de que el privilegio del Banco de España venciera el 31 de diciembre justificaba la ur-

---

<sup>49</sup> DSC-CD de 4 de febrero de 1920, núm. 63, pág. 2267.

<sup>50</sup> DSC-CD de 27 de mayo de 1921, núm. 58, págs. 2097-3009 (error en la paginación).

<sup>51</sup> DSC-CD de 2 de junio de 1921, núm. 61, págs. 3090-3098.

gencia para su aprobación; no era el caso de la segunda parte del dictamen, que bien podía someterse a una discusión más prolongada.

La presencia en el Gobierno de dos ministros liberales hizo que las izquierdas consideraran todavía más indignante el recurso al régimen de «guillotina». Prieto acusó directamente a los liberales de compartir la responsabilidad del Gobierno en estos hechos; ante sus palabras Romanones apenas pudo defenderse y justificar su nueva actitud <sup>52</sup>.

## 7. CIERRE DEL DEBATE EN LOS REGLAMENTOS POSTERIORES

El recurso a mecanismos para evitar la obstrucción siempre fue problemático y requirió un límite y un cierto tacto en su empleo, y es que las normas de procedimiento en órganos colegiados como son los Parlamentos deben asegurar la participación de los representantes de todas las posiciones minoritarias. Estas medidas no han desaparecido de los Reglamentos, aunque, con el tiempo, hayan sido artículos no excesivamente utilizados debido a la severidad en la regulación de los procedimientos.

Con la II República, el Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes de 1931 abandonó el sistema de 1918 para establecer una clausura del debate inmediata. El artículo 23 señalaba que, cuando la mayoría absoluta de la Cámara, a propuesta de 15 diputados, del Presidente de la misma o del Gobierno, estimaba suficientemente discutido un artículo, se suspendía la discusión de las enmiendas y se procedía a la votación de aquél, una vez que se hubieran consumido los turnos reglamentarios en el debate del dictamen de la Comisión.

Aunque este artículo se concibió para la discusión del proyecto de Constitución, sin embargo, se utilizó para otras cuestiones; así, se aplicó para poner fin a la discusión de los artículos 31 y 32 del proyecto de ley de confesiones y congregaciones religiosas <sup>53</sup>. El artículo establecía un cierre inmediato del debate, a pesar de que los diputados se refirieron siempre a él como ««guillotina»»; su aplicación levantó tantas críticas como en tiempos anteriores.

Durante la legislatura de 1933-1935, el mencionado artículo se empleó para acabar con la discusión del proyecto de ley de regulación de haberes del clero <sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> DSC-CD de 12 de diciembre de 1921, núm. 104, págs. 4726-4742.

<sup>53</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española* de 10 y 17 de mayo de 1933, núms. 335 y 339, respectivamente.

<sup>54</sup> DSC-CD de 3 de abril de 1934, núm. 61, pág. 1981; y de 4 de abril, núm. 62, págs. 2024-2033.

HERRERO<sup>55</sup> recuerda que este artículo resultó bastante ineficaz como arma contra la obstrucción, que fue práctica común durante el tiempo que estuvo vigente; por ello, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934 volvió al sistema de 1918.

El artículo 76 del nuevo Reglamento recogía algunas diferencias con respecto al de 1918; ahora se elevaba a 200 el número de diputados que debían estar presentes para aprobar la propuesta de cierre del debate, y contemplaba la posibilidad de que el acuerdo se tomara a instancia de una minoría. No obstante, este Reglamento, con respecto a las normas anteriores, introducía importantes modificaciones en la discusión, ya que al reducir de forma considerable las intervenciones, tanto en su número como en su duración (art. 70), limitaba las posibilidades del obstruccionismo parlamentario.

Finalmente, señalar que los Reglamentos vigentes, tanto del Congreso de los Diputados (artículo 76) como del Senado (artículos 116 y 126), recogen la moción de cierre de una discusión, que puede producirse por acuerdo del Presidente de la Cámara o de una Comisión, cuando se estime que un asunto está suficientemente debatido. En este sentido, la rigidez y precisión en la distribución de los turnos y tiempos de palabra entre los Grupos parlamentarios dificulta, enormemente, la práctica obstruccionista.

## 8. CONCLUSIÓN

A los parlamentarios del siglo XIX les resultaría muy difícil reconocer en las Asambleas contemporáneas los principios deliberativos de los que ellos se valieron. Aquellos hombres actuaban sin cortapisas disciplinarias o reglamentarias, a la hora de exponer sus argumentos. Realmente, la oratoria alcanzó entonces unos niveles desconocidos con posterioridad, pero la propia evolución social, política y económica hizo necesaria una eficacia y agilidad en el trabajo parlamentario que las instituciones decimonónicas eran incapaces de prestar.

En el proceso hacia la organización de la actividad parlamentaria jugó un papel de importancia la actitud de las minorías y la lucha contra la obstrucción que ellas practicaron. La consecuencia fue la reforma reglamentaria, primero reforzando las facultades disciplinarias del Presidente de la Cámara y, más tarde, recurriendo a distintas técnicas para cerrar los debates y regular los procedimientos.

En España, la descomposición del régimen de la Restauración demostró la falacia que había supuesto el *turno* en la vida política. Cuando las ma-

---

<sup>55</sup> Vicente HERRERO: «Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes». En *Revista de Derecho Público*. Tomo IV (1935), pp. 130-147.

yorías, conservadora y liberal, perdieron a sus líderes más carismáticos, capaces de aglutinar las diferencias existentes en sus filas, perdieron su control sobre el Legislativo. Las fuerzas minoritarias fueron conscientes de su poder y lo utilizaron, ya no se conformaban con que la injerencia del gobierno en las elecciones les concediera una exigua representación en las Cámaras, querían más, y lo consiguieron, prueba de ello fue la victoria de Cambó y su presencia en el Gobierno, o el creciente aumento de los partidos de izquierda gracias al voto urbano.

Como resultado de las elecciones surgieron Parlamentos cada vez más fragmentados, atrás habían quedado las mayorías de otros tiempos, la hora de los gobiernos de concentración o coalición había llegado.

Pero si dentro de las filas de un mismo partido o grupo político se podían encontrar numerosas facciones que no dudaban en defender sus propios intereses, la unión de distintas fuerzas políticas tampoco consiguió alejar el fantasma del individualismo y el clientelismo; a las mayorías les resultaba cada vez más difícil encontrar el suficiente respaldo parlamentario.

Por todo ello, creemos que la reforma del Reglamento no sólo pretendía luchar contra la obstrucción de las minorías sino contra la disidencia en el seno de las mayorías, y quizá la aplicación que se hizo con posterioridad de la «guillotina» venga a corroborarlo.

En teoría, aquella reforma suponía un pequeño avance en la organización del trabajo del Congreso de los Diputados, que, además, nos acercaba a los países de nuestro entorno. Bien es verdad que no se reconocieron los grupos parlamentarios, ni lo que era más importante, el establecimiento de unos períodos de sesiones fijos al año. Sin este punto fundamental, el Parlamento no podía alcanzar el respeto, el prestigio y la eficacia que tanto anhelaban aquellos parlamentarios.

Por el contrario, desde el punto de vista práctico, la reforma no supuso un gran avance, ni siquiera la creación de las comisiones permanentes consiguió agilizar la actividad parlamentaria. Pero, quizá, la causa de ello no haya que buscarla en la reforma en sí misma, ni en su aplicación; sino en la desintegración de la vida política, con la división interna de los partidos, la inestabilidad gubernamental y la falta de confianza en las Instituciones, incapaces, por otra parte, de hacer frente a problemas como la situación de Barcelona, el «juntismo» o el conflicto de Marruecos. El golpe de Estado de 1923 impidió saber cuál hubiera sido la evolución posterior.

# PROBLEMAS ACTUALES

