

La evolución de las comisiones parlamentarias: la creación de las comisiones permanentes legislativas

María Victoria Fernández Mera
Archivera - bibliotecaria de las Cortes Generales

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE COMISIONES EN LOS REGLAMENTOS DE LAS CORTES, DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO DESDE 1810 HASTA 1918. 2.1. *Cortes de Cádiz y Trienio Liberal*. 2.1.1. Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes, de 24 de noviembre de 1810. 2.1.2. Reglamentos para el gobierno interior de las Cortes de 1813 y de 1821. 2.2. *Estatuto Real*. 2.2.1. Reglamentos del Estamento de Procuradores y del Estamento de Próceres de 1834. 2.3. *Época isabelina*. 2.3.1. Constitución de 1837. 2.3.1.1. Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado de 1838. 2.3.1.2. Reglamento del Senado de 1842. 2.3.2. Constitución de 1845. 2.3.2.1 Reglamentos del Congreso de los Diputados. 2.3.2.2. Reglamentos del Senado. 2.4. *Sexenio revolucionario*. 2.5. *La I República*. 2.6. *La Restauración*. III. LA CRISIS PARLAMENTARIA DE 1913-1917. IV. LA CREACIÓN DE LAS COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS EN LOS REGLAMENTOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO DE 1918. SU DISCUSIÓN Y APROBACIÓN. V. RESULTADO DE LA CREACIÓN DE LAS COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS. VI. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Los primeros reglamentos de las Cortes establecieron un sistema de comisiones con el único fin de mejorar el funcionamiento y agilizar la actividad de la Cámara. Estas comisiones no tenían capacidad para decidir o decretar por sí mismas cosa alguna, carecían totalmente de autonomía, eran órganos auxiliares, subordinados al Pleno, único órgano capacitado para expresar la voluntad de las Cortes.

Este orden de cosas se aprecia claramente en la composición y funciones de estas primeras comisiones. Así, con el fin de conseguir la celeridad buscada, las comisiones estaban integradas por un reducido número de diputados, no superior a nueve, nombrados por el Presidente de la Cámara, según distintos criterios, que podían ir desde la formación y los conocimientos que los diputados tuvieran sobre los asuntos a tratar, a la voluntad de éstos para formar parte de las comisiones e incluso hasta el mismo azar.

En cuanto a sus funciones, ya el Reglamento para el gobierno interior de las Cortes de 1821 contempló la obligación de dictaminar por la comisión. A partir de entonces, los reglamentos parlamentarios dieron a las comisiones un papel significativo dentro del procedimiento legislativo, al disponer que una vez presentado un texto para su tramitación en la Cámara, éste pasaría a la comisión correspondiente, que emitiría un informe o dictamen preceptivo a toda discusión en el Pleno.

Los reglamentos del siglo XIX distinguieron entre comisiones ordinarias o particulares y comisiones especiales. Las primeras se concibieron con carácter de estabilidad o permanencia, pues el Presidente de la Cámara procedía a su nombramiento en el momento en que daban comienzo las sesiones tras la apertura de las Cortes; por el contrario, las comisiones especiales quedaban disueltas una vez finalizado el asunto concreto para el que eran creadas.

Señala Paniagua Soto que durante el siglo XIX fueron las comisiones especiales temporales las que tuvieron carácter legislativo, al dictaminar todo proyecto o proposición de ley presentado en la Cámara, mientras que las comisiones ordinarias permanentes trataron asuntos más generales, en su mayoría relacionados con la administración parlamentaria¹. Así fue a partir del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1838, fueron entonces las comisiones especiales las que realizaron el trabajo legislativo que hasta ese momento venían desempeñando las comisiones particulares u ordinarias. Esta situación se modificó con el Reglamento de las Cortes constituyentes de 1873, antecedente del sistema de comisiones articulado en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado de 1918; se eliminó entonces el sistema de secciones para el nombramiento de las comisiones y se estableció el sistema de comisiones permanentes legislativas por departamentos ministeriales.

El carácter permanente de las primeras comisiones particulares u ordinarias ha sido discutido por algunos autores. Así, Vila Ramos considera que no será hasta las comisiones ordinarias reguladas en los Reglamentos de los Estamentos de Próceres y de Procuradores de 1834 cuando aquéllas adquieran un carácter de permanencia inexistente hasta entonces².

¹ PANIAGUA SOTO, Juan Luis: «El sistema de comisiones en el Parlamento español». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º extra 10, 1986, pp. 111-142.

² VILA RAMOS, Beatriz: *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004. 410 pp., p. 166.

Por nuestra parte, pensamos que desde el principio, las comisiones particulares, luego ordinarias, tuvieron un carácter permanente, para ello hemos recurrido al estudio del Diario de Sesiones. Ahí veremos como incluso el Reglamento de 1810, al definir las comisiones particulares, tuvo la clara intención de que aquéllas fueran permanentes, aunque no estableciera cuales debían ser y cual su periodo de vigencia. Carácter de permanencia que aumentó progresivamente con los Reglamentos de Cortes de 1813 y 1821, ambos regularon con bastante más precisión el sistema de comisiones particulares al definir que comisiones debían nombrarse al inicio de la legislatura.

A partir de entonces, los sucesivos reglamentos dispondrán las comisiones ordinarias que han de constituirse al inicio de cada legislatura. Al respecto, hay que señalar que durante el siglo XIX, el término legislatura no tuvo el significado que ahora le damos, esto es, período durante el cual se elige y funciona una asamblea legislativa. A este periodo se refieren como diputación. Durante aquellos años legislatura equivalía a lo que hoy consideramos como periodo de sesiones.

Después de analizar la evolución del sistema de comisiones en los reglamentos de Cortes, del Congreso de los Diputados y del Senado, centraremos nuestro estudio en la reforma reglamentaria de 1918 que, como hemos señalado, supuso la introducción de las comisiones permanentes legislativas, clasificadas por departamentos ministeriales.

No pretendemos hacer con ello un estudio de la reforma reglamentaria de 1918, para ello nos remitimos a lo ya publicado sobre la misma³. Hemos creído más interesante, teniendo como fuente no solo los sucesivos reglamentos de ambas Cámaras sino, fundamentalmente, el Diario de Sesiones respectivo, observar la evolución de las comisiones permanentes desde las primeras particulares hasta las propiamente legislativas, y comprobar como estas últimas no respondieron a las pretensiones del Gobierno y de la Comisión de reforma reglamentaria.

Las esperanzas puestas en la reforma de los Reglamentos vigentes en 1918 del Congreso de los Diputados y del Senado, con el fin de vitalizar la actividad parlamentaria y hacer del Parlamento el centro de la vida política española, no se hicieron realidad. Las lamentables costumbres políticas que el país arrastraba desde prácticamente todo el siglo XIX, habían herido de muerte no sólo al Parlamento sino a todas las instituciones del Estado; la corrupción, el fraude electoral, la frecuente disolución y suspensión del las Cortes, en suma, el desinterés y la falta de respeto de la clase política y de los propios ciudadanos hacia las instituciones que les gobernaban, hacían muy difícil si no imposible el éxito

³ TOMÁS VILLARROLLA, Joaquín: «La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918». En *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*. Madrid, n.º 21 (1973), pp. 11-59; CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, María Coro: *Historia de los reglamentos parlamentarios en España: 1810-1936*. Tesis doctoral no publicada. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1985, 2 v.; CABRERA, Mercedes: «La reforma del Reglamento de la Cámara de Diputados en 1918». En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época). Madrid, n.º 93 (1996), pp. 359-379.

de las reformas que el Gobierno ofrecía como solución a la crisis política que el país vivía.

II. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE COMISIONES EN LOS REGLAMENTOS DE LAS CORTES, DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO DESDE 1810 HASTA 1918

2.1. *Cortes de Cádiz y Trienio Liberal*

2.1.1. Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes, de 24 de noviembre de 1810

Las Cortes Generales y Extraordinarias se reunieron en la Isla de León, el 24 de septiembre de 1810. Al día siguiente, a propuesta de un diputado y ante la necesidad urgente de contar con un reglamento de policía y gobierno interior, la Cámara acordó el nombramiento de una Comisión compuesta por cinco diputados, encargada de redactar dicho reglamento y someterlo a la sanción de las Cortes⁴.

Dos meses después, las Cortes aprobaban el Reglamento de gobierno interior⁵. Se trataba de un reglamento provisional, dividido en capítulos de numeración independiente, redactado por unas Cortes constituyentes, cuya tarea fundamental era reformar la legislación vigente y elaborar una Constitución que sentara las bases del cambio político en España, por lo que ni siquiera se estableció un periodo de apertura y disolución de la Cámara.

La Cortes ejercían el poder legislativo mediante la elaboración y aprobación de leyes y decretos de Cortes. La iniciativa legislativa estaba reservada a los diputados, que la ejercían con la presentación de proposiciones, leídas ante la Cámara, que podía o no tomarlas en consideración (capítulo V del Reglamento), y al Consejo de Regencia, el cual proponía a las Cortes los proyectos de ley que considerase convenientes, pero al que se prohibía específicamente presentar proyectos desarrollados de decretos⁶.

En lo que al sistema de comisiones se refiere, el Reglamento distinguía entre comisiones particulares y comisiones especiales. El artículo 1 del capítulo VII («De las comisiones») disponía que *Para facilitar el curso y despacho de los graves asuntos que llaman imperiosamente la atención de las Cortes, se nombrarán*

⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, de 25 de septiembre de 1810, n.º 2, p. 6.

⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, de 27 de noviembre de 1810, n.º 62, p. 130. *Reglamento para el gobierno interior de las Cortes*. Cádiz: Imprenta Real, 1810. 18 p.

⁶ «Decreto XXIV de 16 de enero de 1811. Reglamento provisional del Poder ejecutivo». En *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación en 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811*. Cádiz: Imprenta Real, 1811. 250 p., p. 51 y «Decreto CXXIX de 26 de enero de 1812. Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino. En *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de septiembre de 1811 a 24 de mayo de 1812*. Cádiz: Imprenta Nacional, 1813. 250 p., p. 72.

comisiones particulares que los examinen é instruyan hasta ponerlos en estado de resolución (...). Por su parte, el artículo 3 especificaba que *las comisiones no podrán resolver ni decretar por sí cosa alguna en los asuntos que se les encarguen.*

Con el fin de conseguir en su actuación la diligencia buscada, se decidió que las comisiones no fueran numerosas en su composición. El mismo Reglamento estableció que estarían compuestas por un máximo de cinco y un mínimo de tres diputados (artículo 4, capítulo VII). El Presidente de la Cortes nombraba a sus miembros, renovándose por mitad cada dos meses (artículos 8 y 9, respectivamente, capítulo VII).

A su vez, el Reglamento contempló la posibilidad de nombrar comisiones especiales compuestas por tres diputados. Se trataba en este caso de comisiones temporales, nombradas por un tiempo determinado y para un asunto concreto, que por su urgencia había de resolverse con mayor celeridad que en una comisión particular. Una vez resuelto el asunto que las ocupaba, estas comisiones especiales quedaban automáticamente disueltas (artículos 5 y 6, capítulo VII).

Precisamente, el hecho de que el Reglamento especificase el momento en que las comisiones especiales debían quedar disueltas y no existiera precepto similar para las comisiones particulares, sirve de argumento a algunos autores para definir estas últimas como comisiones permanentes o fijas⁷. Otros autores, por el contrario, consideran difícil determinar ahora la naturaleza permanente de las comisiones particulares, además de la propia ambigüedad de las disposiciones reglamentarias en torno a su constitución y disolución, argumentan el hecho de que las comisiones particulares tuvieran por objeto sólo la resolución de los asuntos graves o que llamaran la atención de la Cámara y ello por un tiempo incierto⁸.

Sin embargo, el Diario de Sesiones nos permite observar que los diputados de las Cortes Generales y Extraordinarias consideraron en todo momento las comisiones particulares como comisiones permanentes, esta era su intención al diferenciar entre comisiones particulares y comisiones especiales, refiriéndose siempre a las primeras como «las comisiones». Además, si tomamos como base de estudio las tres premisas que da Vila Ramos para calificar una comisión de permanente: que esté constituida antes de que asuma competencias, que su existencia sea indefinida y que se ocupe de asuntos genéricos refe-

⁷ GARCÍA MAHAMUT, Rosario: «La evolución de las comisiones parlamentarias durante el siglo XIX». En *Historia y Derecho: Estudios jurídicos en Homenaje al Profesor Arcadio García Sanz*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1995, p. 310. Para esta autora (...) *nada se dice en el Reglamento sobre la expiración de las comisiones particulares. Es precisamente la propia existencia de este precepto lo que induce a pensar que las Comisiones particulares o principales tuviesen un carácter permanente.* Y MARAVALL, José Antonio: *Los reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de comisiones*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1947, 181 p. p. 63. Este autor señala que (...) *Los Reglamentos de 1810 y 1813 llaman «Comisiones particulares» a las que tienen un carácter fijo, porque sólo eran competentes en una clase de asuntos muy concretos.*

⁸ GARCÍA MARTÍNEZ, Asunción: *El procedimiento legislativo*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1987. Serie IV. Monografías; 10. 231 p. p. 201. Y VILA RAMOS, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, pp. 150-151.

rentes a una misma materia⁹, pensamos que no se puede negar a estas comisiones particulares su naturaleza permanente.

Al respecto hay que señalar que las Cortes resolvieron, incluso antes de que se aprobara el Reglamento, sobre la necesidad de constituir algunas comisiones que examinaran los asuntos que les fueran presentados sobre las diferentes materias de la Administración; así, en las sesiones del 3 y 4 de octubre de 1810, la Cámara acordó constituir y nombrar las Comisiones de Guerra, Justicia y Hacienda¹⁰. Por otro lado, estas comisiones se correspondían con las Secretarías de Estado y de Despacho de Guerra, de Gracia y Justicia y de Hacienda, respectivamente.

Además, el hecho de que reglamentariamente se estableciera la renovación de la mitad de sus miembros cada dos meses, no deja de indicarnos el carácter estable de las comisiones particulares. Así, el Diario de Sesiones también nos permite observar como estas comisiones se mantuvieron activas durante la legislatura, pues son numerosas las ocasiones en que se remiten informes y proyectos a las mismas y sus miembros fueron renovados periódicamente¹¹.

Cosa distinta es que la actividad desarrolla por aquellas comisiones particulares y la frecuencia de sus reuniones fueran lo suficientemente constantes y obedecieran a un procedimiento reglamentariamente establecido. Nada dice el Reglamento de 1810 al respecto; no puede, por lo tanto, resultar extraño que los diputados se quejaran de haber sido nombrados para una comisión que no había llegado a convocarse, ni siquiera sabían quien debía ocuparse de ello; también se quejaban por no tener un lugar apropiado donde reunirse. Con el fin de solventar este problema, las Cortes autorizaron al Presidente de la Cámara (...) *a fin de que tomase las disposiciones oportunas para que dentro del mismo recinto en que se reúne el Congreso, haya departamentos separados para las Comisiones*¹², y se acordó elaborar un plan para el arreglo de las comisiones.

El informe de la comisión encargada de ello fue presentado en la sesión del 9 de abril de 1811¹³, en el preámbulo se consideraba urgente la reorganización de las Comisiones de Guerra y de Justicia por ser (...) *los asuntos que abrazan estas*

⁹ VILA RAMOS, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, pp. 39-40.

¹⁰ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*. Sesión del día 3 de octubre de 1810, n.º 9, p. 21 (se acuerda la creación de las comisiones de Guerra, Hacienda y Justicia). Y Sesión del día 4 de octubre de 1810, n.º 10, p. 23 (se acuerda el nombramiento de los diputados que componían las comisiones de Guerra, Hacienda y Justicia).

¹¹ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*. Sesión del día 30 de octubre de 1810, n.º 34, pp. 73-74 (se renueva la composición de la Comisión de Hacienda). Sesión del día 3 de diciembre de 1810, n.º 68, p. 141 (se renueva la composición de la Comisión de Justicia). Sesión del día 6 de diciembre de 1810, n.º 71, p. 147 (nuevos nombramientos para la Comisión de Hacienda). Sesión del día 18 de febrero de 1811, n.º 145, p. 557 (se renueva la composición de las Comisiones de Guerra y Hacienda).

¹² *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*. Sesión del día 25 de febrero de 1811, n.º 149, p. 579.

¹³ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*. Sesión del día 9 de abril de 1811, n.º 192, pp. 849-850. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*. Sesión del día 17 de abril, n.º 198, pp. 882-884. (aprobación del Plan).

dos comisiones los que ocurren con más frecuencia. También se consideraba nefasto el método de renovar frecuentemente a sus miembros, lo cual (...) *destruye enteramente el orden, método y uniformidad que debe reinar en sus trabajos, señaladamente las de Guerra y Hacienda, que reclaman una unidad sistemática de principios, del todo incompatible con la frecuente amovilidad de las personas que las componen.*

Asimismo, para facilitar el acierto en la elección de los Diputados que hayan de componer las comisiones permanentes, (...) convendría adoptar para su formación un método diferente del que se previene en el Reglamento, el cual podría observarse en las comisiones ad hoc o especiales.

El plan presentado constaba de dos partes, una primera compuesta de 7 artículos donde se trataban las cuestiones de procedimiento común a todas las comisiones consideradas como permanentes, de las cuales cabe destacar los siguientes puntos:

Art. 1.º: Las comisiones permanentes tendrán por objeto los asuntos que exijan para su desempeño un método sistemático y correlativo, (...). Las comisiones de Guerra y Hacienda serán por lo mismo permanentes.

Art. 5.º: Cada comisión elegirá un presidente y un secretario, siendo de cargo de éste tener un libro de actas que sirva de registro a los trabajos de la comisión.

Art. 6.º: Cuando el informe de una comisión pueda conducir a resolución formal de las Cortes, la comisión concluirá su dictamen con la fórmula del decreto que a su parecer debe expedir el Congreso.

Además, el plan disponía que cada comisión permanente estaría compuesta por cinco diputados, más un número determinado de personas elegidas fuera de las Cortes.

La segunda parte constaba de 18 artículos donde se especificaban las cinco comisiones que con carácter especial habían de nombrarse para la reforma de la legislación: Código civil, Código criminal, Código de comercio, Plan del sistema de rentas y Plan de instrucción y educación pública. Estas cinco comisiones estaban compuestas por siete personas de reconocido prestigio profesional, todas ellas al margen de las Cortes¹⁴.

Creemos, por tanto, que en este período preconstitucional, aunque el Reglamento no estableciera un periodo de vigencia para las comisiones particulares, ni dispusiera cuando y que comisiones debían nombrarse, no se puede negar a éstas su carácter de permanentes, así fueron consideradas por los diputados y calificadas en el Diario de Sesiones.

2.1.2. Reglamentos para el gobierno interior de las Cortes de 1813 y de 1821

La Constitución de Cádiz unió la elección de las Cortes con el inicio y duración de la legislatura o diputación, de este modo estableció un período de

¹⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias.* Sesión del día 23 de septiembre de 1811, n.º 356, pp. 1092-1092. (nombramiento de las cinco Comisiones).

vigencia para la Cámara de dos años (artículo 108), disponiendo la reunión obligatoria de las Cortes todos los años, en un período de sesiones anual que debía durar tres meses consecutivos, desde el 1 de marzo hasta el 31 de mayo (artículo 106).

Durante el tiempo que estuvo vigente la Constitución de 1812, se aprobaron dos Reglamentos: el Reglamento para el gobierno interior de las Cortes de 4 de septiembre de 1813¹⁵ y el Reglamento de gobierno interior de Cortes y su edificio de 29 de junio de 1821¹⁶.

La Constitución de Cádiz reservaba la iniciativa legislativa a los diputados y al Rey. Cualquier diputado, individualmente considerado, tenía la facultad de presentar proposiciones relativas a proyectos de ley, sin más requisito que su presentación en un escrito razonado (artículos 132 y 133); al Rey le correspondía hacer a las Cortes las propuestas de leyes o reformas que estimara conducentes al bien de la Nación (artículo 171.14). Por su parte, los Reglamentos de las Cortes de 1813 y 1821, en similares términos, disponían que los diputados también podían presentar por escrito proposiciones sobre asuntos pertenecientes a las Cortes, diferentes a los comprendidos en el capítulo 8.º de la Constitución (artículos 86 y 87 del Reglamento de 1813 y artículos 98 y 99 del Reglamento de 1821).

Reglamentariamente se dispuso la participación de las comisiones en el procedimiento legislativo. Tanto los proyectos de ley como las proposiciones sobre asuntos pertenecientes a las Cortes eran tomados en consideración por la Cámara. Superada esta fase, se iniciaba la tramitación con el envío a la comisión correspondiente (artículo 87 RC 1813 y 99 RC 1821). Además, el Reglamento de 1821 dispuso que la lectura del dictamen de la comisión tenía que preceder a todo debate sobre cualquier proyecto de ley, decreto, proposición o artículos de los mismos (artículo 101.1).

Ambos Reglamentos conservaron la distinción entre comisiones particulares y comisiones especiales que hemos visto había introducido el Reglamento de 1810, pero con tres importantes novedades:

— En los mismos términos, ambos disponían la constitución y el nombramiento de las comisiones particulares al inicio de la legislatura o periodo de sesiones, es decir, previamente a que existieran asuntos que hicieran necesaria su creación.

De este modo, disponían que (...) *el día siguiente al de la solemnidad de la apertura de las sesiones, se leerá el acta de la junta preparatoria de 25 de Febrero, y la lista de las Comisiones que se hayan nombrado* (artículos 76 del RC 1813 y 81 del RC 1821). *Antes de la apertura de las Cortes se reunirán el Presidente y los cuatro Secretarios, y teniendo presente la lista de todos los Diputados, nombrarán a*

¹⁵ *Reglamento para el gobierno interior de las Cortes*. Cádiz: Imprenta Nacional, 1813, 39 p.

¹⁶ *Reglamento del gobierno interior de Cortes y su edificio: reformado y adicionado considerablemente por el Congreso de las Ordinarias de 1820 y 1821*. Madrid: Imprenta Nacional, 1821, 78 p.

los individuos que han de componer estas Comisiones, lo cual se publicará en la primera sesión (artículos 82 del RC 1813 y 87 del RC 1821).

— La creación de las comisiones ya no obedece a la existencia de graves asuntos que llamen imperiosamente la atención de las Cortes.

Al respecto, en los mismos términos, ambos Reglamentos establecían que *Para facilitar el curso y despacho de los negocios que deben entender las Cortes, se nombraran Comisiones particulares que los examinen e instruyan, hasta ponerlos en estado de resolución, la que indicarán en su informe* (artículos 79 RC 1813 y 84 RC 1821).

— Reglamentariamente se especificaba cuales serían en concreto las comisiones particulares que habían de constituirse para la legislatura.

Así, el Reglamento de 1813 dispuso el nombramiento de las comisiones de Poderes, de Legislación, de Hacienda, de Examen de casos en que haya lugar a la responsabilidad de los empleados públicos por denuncia hecha a las Cortes de infracción de la Constitución, de Comercio, de Agricultura, Industria y Artes, de Instrucción pública y de Examen de cuentas y asuntos relativos a las Diputaciones provinciales (artículo 80). Por su parte, el Reglamento de 1821, además de mantener las ocho comisiones particulares anteriormente establecidas, nombró seis más: Guerra, Marina, Negocios Eclesiásticos, Libertad de imprenta, Biblioteca y Ultramar. Además, el mismo artículo disponía el nombramiento de la comisión de Corrección de estilo, también con carácter permanente (artículo 84).

Algunas de las nuevas comisiones creadas por el Reglamento de 1821 ya habían sido constituidas como comisiones especiales durante el primer período de vigencia de la Constitución de Cádiz, es el caso de las comisiones de Marina, de Guerra y de Ultramar; otras, como las comisiones de Biblioteca o de Asuntos Eclesiásticos, se fueron creando durante las primeras legislaturas del Trienio Liberal, incorporándolas luego el nuevo Reglamento como permanentes.

Con respecto a las comisiones especiales, ambos Reglamentos preveían su nombramiento cuando la calidad, urgencia o multitud de los negocios del Parlamento así lo exigiera (artículo 80 RC 1813 e, indirectamente, artículo 88 RC 1821).

Las Cortes generales y extraordinarias cerraron sus sesiones el 14 de septiembre de 1813¹⁷. El 25 de septiembre quedaban instaladas las Cortes ordinarias, la legislatura se inició el 1 de octubre 1813 y terminó el 19 de febrero de 1814. El Diario de Sesiones nos permite apreciar como la constitución y composición de las comisiones particulares que mandaban los Reglamentos de 1813 y de 1821 se publicaron sistemáticamente en la sesión siguiente a la de apertura de cada legislatura¹⁸.

¹⁷ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*. Sesión del día 14 de septiembre de 1813, n.º 973, p. 6223.

¹⁸ Efectivamente, en la Sesión del día 1 de octubre de 1813 se publicó *la lista de las comisiones nombradas por los Srs. Presidente y Secretarios, en conformidad con lo prevenido en el Reglamento. Cortes. Actas de las Sesiones*. Legislatura ordinaria de 1813-1814, núm. 1, pp. 9-7.

De este modo, vemos como lo dos Reglamentos aprobados estando vigente la Constitución de 1812, regularon con bastante precisión el sistema de comisiones particulares, constituidas con un carácter claramente permanente¹⁹.

2.2. *Estatuto Real*

El Estatuto Real, texto breve cuyo contenido se limitaba a regular la organización, funcionamiento y funciones de las Cortes, rompió el modelo constitucional doceañista al introducir el principio del bicameralismo en la organización del poder legislativo. A partir de ese momento, las Constituciones instituyeron una Cámara alta de designación regia y una Cámara baja de origen electivo. De este modo, el Estatuto Real creó el Estamento de Próceres, posterior Senado, y el Estamento de Procuradores, posterior Congreso de los Diputados.

La Corona tenía la facultad en exclusiva de suspender, convocar y disolver las Cortes (artículo 24); si bien, se exigía que, en caso de disolución, aquéllas debían reunirse antes del término un año (artículo 44). La convocatoria de las Cortes afectaba a ambos Estamentos (artículo 45).

La iniciativa legislativa quedaba reservada a la Corona, quien tenía la posibilidad de enviarla a cualquiera de los dos Estamentos, no permitiendo a las Cortes más competencia que elevar peticiones al Rey (artículos 31 y 32).

2.2.1. Reglamentos del Estamento de Procuradores y del Estamento de Próceres de 1834

El 15 de julio de 1834 se aprobaban por Real Decreto los Reglamentos para el Régimen y Gobierno de los Estamentos de Próceres y Procuradores del

Del mismo modo se hacía en la siguiente legislatura: *Cortes. Actas de las Sesiones*. Legislatura ordinaria de 1814, Sesión del día 1.º de marzo del año 1814, núm. 1, pp. 7-8.

Durante el Trienio Liberal volvió a estar vigente el Reglamento de 1813, por lo que una vez constituidas las Cortes, en la primera sesión se nombraron las comisiones particulares que aquél prescribía. *Diario de las Sesiones de las Cortes*. Sesión del día 10 de julio de 1820, núm. 6, pp. 19-20.

En el intermedio de la legislatura de 1820 a la de 1821, se decidió mantener parte de las comisiones particulares, con el fin de que se ocuparan de los muchos asuntos que había pendientes. *Diario de las Sesiones de Cortes*. Sesión del día 6 de noviembre de 1820, núm. 125, p. 2115.

Al día siguiente de la apertura de la Legislatura de 1821, se publicó la composición de las comisiones particulares que establecía el Reglamento de 1813, todavía vigente. *Diario de las Sesiones de Cortes*. Sesión del día 2 de marzo de 1821, núm. 5, pp. 23-24.

Ya conforme al Reglamento de 1821, en el *Diario de las Sesiones de Cortes*. Sesión del día 2 de marzo de 1822, núm. 55, pp. 55-56, se publicaba la composición de las comisiones que aquél establecía en su artículo 85.

¹⁹ Así lo considera GARCÍA MAHAMUT, *La evolución de las comisiones parlamentarias durante el siglo XIX*, p. 312 y GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, p. 201. Por su parte VILA RAMOS las define como comisiones estables de legislatura, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, pp. 158 y 161.

Reino²⁰. Ambos Reglamentos dedicaban el Título IV al nombramiento de las comisiones, disponiendo que *el Presidente o el Vicepresidente, en su defecto, y los Secretarios, presentarán en una de las primeras sesiones, la lista de las Comisiones que hayan nombrado, compuesta cada una de un número de individuos, que no podrá ser menor de cinco, ni exceder de nueve* (artículo 50 R. Procuradores y artículo 30 R. Próceres). *Además de la Comisión de poderes, (...) nombraran las Comisiones ordinarias que la experiencia manifiesta ser convenientes, o las Comisiones especiales que requiere la gravedad o el número de los asuntos* (artículo 51 R. Procuradores y artículo 31 R. Próceres).

Ambos Reglamentos mantenían, pues, el mismo esquema de comisiones que los Reglamentos vigentes con la Constitución de Cádiz, diferenciando entre comisiones ordinarias, antes llamadas particulares, y comisiones especiales. De igual forma, el nombramiento de las comisiones se establecía como uno de los primeros actos que realizaba la Cámara tras su constitución. No obstante, a diferencia de los Reglamentos de 1813 y 1821, ahora no se especificaban las comisiones que habían de nombrarse sino que sólo se nombrarían aquellas que la experiencia demostrara ser necesarias.

No hay duda sobre la actuación permanente de las comisiones ordinarias, el propio procedimiento legislativo así lo exigía al disponer que ningún proyecto de ley presentado en la Cámara pudiera ser discutido por el Pleno sin que previamente una Comisión dictaminara sobre el mismo. En los mismos términos lo definen ambos Reglamentos al señalar que todo proyecto se *mandará pasar al examen de una Comisión, bien sea a la que esté destinada de antemano para entender en negocios de aquella naturaleza, o bien a una Comisión especial, si la gravedad del asunto lo exigiere* (artículos 55 y 91 R. Procuradores y artículo 35 y 71 R. Próceres).

El trabajo de la comisión no se limitaba a la elaboración del dictamen, uno de sus miembros debía defenderlo durante el debate en el Pleno y hacer un breve resumen de las razones alegadas en pro y en contra del mismo, expresando si la comisión mantenía o modificaba su parecer (artículo 76 R. Procuradores y artículo 56 R. Próceres). Además, se contemplaba la posibilidad de que el Pleno votara que el dictamen fuera devuelto a la comisión con el fin de que ésta lo modificará (artículos 78 R. Procuradores y 58 R. Próceres).

La Comisión Mixta paritaria fue el mecanismo que se articuló con el fin de resolver los conflictos que sobre una propuesta o proyecto de ley surgieran entre ambas Cámaras (artículo 122 R. Procuradores y artículo 102 R. Próceres).

Tal y como prescribía el Reglamento de cada Cámara, en las primeras sesiones, tras la apertura de la legislatura, se fueron nombrando las comisiones que se consideraban necesarias. El Estamento de Procuradores nombró, como siempre, en primer lugar, la Comisión de poderes. En días sucesivos se fueron nombrando las Comisiones de Hacienda, Gobierno interior, Corrección de

²⁰ *Real Decreto que contiene los Reglamentos para el régimen y gobierno de los Estamentos de Próceres y Procuradores del Reino*. Madrid: Imprenta Real, 1834. 110 p.

estilo, Código criminal, Interior, Guerra, Marina, Milicia urbana, Gracia y Justicia, Estado y Casa Real. Además, a medida que transcurría el período de sesiones se iban agregando nuevos miembros a las comisiones ya nombradas, lo que nos indica la actividad permanente de estas comisiones²¹.

En el Estamento de Próceres la comisión de poderes se denominó de Examen de títulos y documentos, esta comisión junto con las de Estado, de Gracia y Justicia, de Interior, de Hacienda, de Guerra y de Marina también se constituyeron al inicio de cada legislatura o periodo anual de sesiones²².

2.3. Época isabelina

2.3.1. Constitución de 1837

Producto de las Cortes constituyentes²³ convocadas por el gobierno progresista de Calatrava, fue la Constitución de 1837 que consolidó el bicameralismo en nuestra historia constitucional; de tal modo que, salvo con la Constitución de 1931, las Cortes quedaron organizadas en dos cuerpos colegisladores: el Senado y el Congreso de los Diputados, iguales en facultades, a excepción de las leyes fiscales y de crédito público que se presentaban primero en el Congreso y sobre las que esta Cámara tenía la última palabra.

La Constitución de 1837 volvió al sistema establecido en Cádiz al unir la disolución de la Cortes con la convocatoria de nuevas elecciones. Desde entonces, los diputados serían elegidos de acuerdo al principio doctrinario del sufra-

²¹ *Diario de Sesiones de las Cortes. Estamento de Procuradores*. Junta preparatoria del domingo 20 de julio de 1834, núm. 1, p.1. (nombramiento de la Comisión de Poderes).

Diario de Sesiones de las Cortes. Estamento de Procuradores. Jueves 7 de agosto de 1834, núm. 12, p. 52 (nombramientos de las Comisiones de Hacienda, Gobierno Interior y Corrección de Estilo).

Diario de Sesiones de las Cortes. Estamento de Procuradores. Martes 12 de agosto de 1834, núm. 15, p. 57 (nombramientos de la Comisión de Código criminal).

Diario de Sesiones de las Cortes. Estamento de Procuradores. Jueves 14 de agosto de 1834, núm. 17, p. 62. (nombramientos de las Comisiones de Interior, Guerra, Marina y Milicia Urbana. Se da cuenta del nombramiento de nuevos miembros para la Comisión de Hacienda).

Diario de Sesiones de las Cortes. Estamento de Procuradores. Miércoles 15 de octubre de 1834, núm. 63, p. 525. (nombramientos de las Comisiones Gracia y Justicia, Estado y Casa Real. Se da cuenta del nombramiento de nuevos miembros para las Comisiones de Marina, Interior, Milicia urbana y Poderes).

Diario de Sesiones de las Cortes. Estamento de Procuradores. Sábado 2 de abril de 1836, núm. 7, p. 29. (recoge la lista de las Comisiones nombradas: Gobierno interior, Casa Real, Estado, Guerra, Gobernación del Reino, Gracia y Justicia, Hacienda, Marina y Mixta de Enajenación Forzosa).

²² *Diario de Sesiones de las Cortes. Estamento de ilustres Próceres*. Martes 24 de noviembre de 1835. Núm. 5, p. 14. Y *Diario de Sesiones de las Cortes. Estamento de ilustres Próceres*. Lunes 18 de abril de 1836. Núm. 6, pp. 17-18.

²³ Durante las Cortes constituyentes y hasta la aprobación del nuevo Reglamento, el Congreso de los Diputados se rigió por el Reglamento de gobierno interior de las Cortes y su edificio de 1821, conforme al cual se nombraron las comisiones ordinarias que aquél prescribía: *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del lunes 20 de noviembre de 1837, núm. 8, p. 32 (se publica la lista de las comisiones ordinarias nombradas por la Mesa de la Cámara).

gio censitario y al método de elección directa. Se estableció que la Cámara baja se renovarían periódicamente en su totalidad, para ello la Constitución de 1837 estableció que los diputados serían elegidos por tres años (artículo 25). En cuanto al Senado, se estableció que los senadores serían nombrados por el Rey, de entre una terna, hecha por las provincias (artículo 15). Coincidiendo con la elección del Congreso de los Diputados, la tercera parte de los senadores se renovaban por orden de antigüedad, pudiendo los salientes ser reelegidos (artículo 19).

Se estableció como obligatoria la reunión anual de las Cortes, dejándose a la Corona la facultad de convocarlas, suspenderlas y cerrar sus sesiones y disolver el Congreso de los Diputados. No obstante la prerrogativa regia, las leyes fundamentales de la época fijaron un plazo de tres meses máximo para la reunión de las nuevas Cortes en caso de que la Corona las disolviera (artículo 26). Una Cámara no podía estar reunida sin que lo estuviera la otra también.

La iniciativa legislativa estaba reservada a cada una de las dos Cámaras y al Rey (artículo 36).

2.3.1.1. Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado de 1838

El Reglamento del Congreso de los Diputados de 14 de febrero de 1838²⁴ y el del Senado de 17 de febrero de 1838²⁵ distinguieron claramente entre proyectos y proposiciones de ley, correspondiendo los primeros a la iniciativa del Gobierno o del Congreso o del Senado y las segundas a la iniciativa de diputados o senadores (artículos 57 y 58 RC, y 57-60 y 64 RS).

En lo que al sistema de comisiones se refiere, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1838 introdujo un cambio importante. En primer lugar, se adoptó el sistema francés de secciones y, en segundo lugar, fueron las comisiones especiales temporales las que realizaron el trabajo legislativo que hasta ahora venían desempeñando las comisiones particulares u ordinarias.

De este modo, en la misma sesión de constitución y si no en la inmediata, el Congreso de los Diputados quedaba dividido por azar en siete secciones (artículo 17 RC de 1838)²⁶. Cada sección estaba compuesta por el mismo número de diputados, siendo renovadas en sus miembros y cargos en la primera sesión de cada mes (artículos 18 y 19 RC de 1838).

La misión principal de las secciones era debatir, separadamente, los proyectos y proposiciones de ley presentados en la Cámara con el fin, en el caso de las proposiciones, de autorizar su lectura y, en ambos casos, de elegir de entre sus miembros, el parlamentario que por cada sección habría de formar parte de

²⁴ *Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid: Imprenta Nacional, 1838. 65 p.

²⁵ *Reglamento para el gobierno interior del Senado*. Madrid: Imprenta del Colegio de sordo-mudos, 1838. 66 p.

²⁶ *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Viernes 9 de noviembre de 1838, núm. 2, p. 7 y apéndice (se verifica el sorteo de las secciones, quedando la Cámara dividida en siete secciones).

la comisión especial encargada del dictamen. Así, mientras los proyectos de ley pasaban inmediatamente a las secciones para su discusión y nombramiento de la comisión (artículo 57 RC de 1838); las proposiciones de ley también eran enviadas de forma inmediata a las secciones, pero con el fin de que éstas autorizaran o no su lectura en el pleno, siéndoles de nuevo remitidas una vez que hubiera tenido lugar su toma en consideración por la Cámara en pleno (artículos 61, 62 y 66 RC de 1838).

El Título VIII del Reglamento del Congreso de los Diputados regulaba la designación y funcionamiento de las secciones y comisiones. Una vez que el texto legislativo era recibido por todas las secciones y que cada una de ellas se declaraba suficientemente instruida en el proyecto o proposición de ley que le había sido remitido, cada sección nombraba un diputado para que formara parte de la comisión que debía emitir su dictamen (artículo 72). De este modo, había tantas comisiones como iniciativas legislativas se tramitasen en la Cámara. Estas comisiones creadas para asuntos concretos, se definían como comisiones especiales (artículo 84, estaban compuestas por siete miembros y su misión era elaborar un dictamen que sería debatido en el Pleno, quedando disueltas una vez que se hubiera votado el asunto para el cual habían sido nombradas.

Cada comisión especial nombraba un Presidente y un Secretario (artículo 75 RC) y, con el fin de realizar adecuadamente su trabajo, podían solicitar la presencia de cualquier individuo de dentro o fuera del Congreso (artículo 76 RC), además de reclamar a los ministerios cualquier noticia o documento que les fuera de utilidad en su labor (artículo 77 RC).

Pero estas comisiones especiales no eran las únicas comisiones que el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1838 contemplaba. El mismo texto enumeraba las siguientes seis comisiones permanentes: Actas Electorales, Presupuestos, Examen de Cuentas, Peticiones, Gobierno interior y Corrección de Estilo (artículos 85 a 91). Se trababa, por tanto, de comisiones permanentes no legislativas, cuyos miembros eran nombrados por las secciones al inicio de cada legislatura, con la excepción de la comisión de Peticiones cuyos miembros se renovaban cada mes al mismo tiempo que las secciones; así, cada una de estas comisiones permanentes estaba compuesta por siete diputados, salvo la de Presupuestos, compuesta por 35 diputados, ya que en este caso cada sección nombraba cinco diputados. Generalmente la comisión de Actas se nombraba en la sesión siguiente a la de apertura, conforme disponía el artículo 4 del Reglamento²⁷.

En el Senado, el procedimiento se desarrollaba casi en idénticos términos que en el Congreso de los Diputados. En la sesión siguiente a la de apertura de

²⁷ Efectivamente, el nombramiento de estas comisiones permanentes no legislativas se publicó al inicio de cada legislatura: *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Lunes 12 de noviembre de 1838, núm. 3, pp. 12 y 13. *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. 12 de septiembre de 1839, núm. 12, p. 118 y sesión del 15 de septiembre de 1839, núm.15, p. 234. *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del 21 de marzo de 1840, núm. 26, p. 488. *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del 31 de marzo de 1841, núm. 12, pp. 103-104.

las Cortes, conforme a los artículos 7 y 8 del Reglamento de 1838, se procedía a la división por sorteo de la Cámara en cinco secciones, se suspendía la sesión para la reunión de éstas, y abierta de nuevo, las secciones daban cuenta de los nombramientos de sus presidentes, vicepresidentes, secretarios y vicesecretarios y de los miembros de cada una de las comisiones permanentes.

El Título VI del Reglamento regulaba la designación y funcionamiento de las secciones y comisiones. Las comisiones se componían, al igual que en el Congreso de los Diputados, por un senador de cada una de las secciones, en total cinco miembros por comisión. Sin embargo, y a diferencia de la Cámara baja, el Reglamento del Senado no establecía la existencia de comisiones permanentes no legislativas, si bien la lectura del Diario de Sesiones nos permite comprobar que durante las sucesivas legislaturas se constituyeron dos comisiones permanentes: la de Examen de Actas y la de Gobierno interior²⁸.

Las proposiciones de ley, que tenían preferencia sobre las reguladas en el artículo 57, pasaban a las secciones, con el fin de que éstas decidieran sobre la utilidad y oportunidad de lo que en ellas se proponía. Una vez tomadas en consideración por la Cámara en pleno, las secciones nombraban la comisión que habría de emitir dictamen (artículos 59-61). Ninguna proposición importante podía debatirse en el Pleno sin que antes hubiera recaído dictamen sobre la misma (artículo 66). Por su parte, los proyectos de ley que llegaban del Congreso, se imprimían, pasando inmediatamente a las secciones, que nombrarían a su vez los componentes de la comisión (artículo 64).

2.3.1.2. Reglamento del Senado de 1842

El Reglamento del Senado aprobado el 16 de enero de 1842 introdujo como novedad importante la supresión de las secciones²⁹. El dictamen de la Comisión encargada de proponer al Senado la reforma de su Reglamento interior argumentaba que las secciones no habían supuesto ninguna ventaja ni utilidad; muy al contrario, el inconveniente fundamental estaba en que cada sección actuaba aisladamente y sin conocimiento de los que hacían las otras, faltaba *enlace, unidad y armonía*. La Comisión de reforma consideraba que una Comisión de nombramientos sería mucho más efectiva a la hora de realizar la elección de los individuos que habrían de componer las comisiones especiales³⁰.

De este modo, el Reglamento del Senado de 1842 disponía el nombramiento por la Cámara de tres comisiones permanentes: Examen de actas elec-

²⁸ *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesión del lunes 26 de febrero de 1838, núm. 43, p. 400. *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesión del viernes 9 de noviembre de 1838, núm. 3, pp. 8-9. *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesión del lunes 2 de septiembre de 1839, núm. 3, pp. 12-13. *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesión del miércoles 19 de febrero de 1840, núm. 3, p. 10. *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesión del lunes 27 de diciembre de 1841, núm. 3, pp. 12-13.

²⁹ *Reglamento para el gobierno interior del Senado*. Madrid: Imprenta Nacional, 1842. 81 p.

³⁰ *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. 7 de enero de 1842. Apéndice segundo al núm. 5, p. 44.

torales y aptitud legal de los elegidos, compuesta por cinco senadores; Administración económica del Senado, compuesta por el Presidente, primer Secretario y cinco senadores; Comisión para el nombramiento de los senadores que han de componer las comisiones especiales, compuesta por el Presidente, segundo Secretario y cinco senadores. El nombramiento de las dos primeras se realizaba para toda la legislatura, mientras que la última se renovaba cada dos meses (artículo 15)³¹.

Siguiendo con lo establecido en el Reglamento de 1838, el Reglamento de 1842, al margen de estas tres comisiones permanentes, disponía que todas las demás comisiones serían especiales, es decir, comisiones legislativas y de carácter temporal, constituidas para dictaminar sobre un proyecto o proposición de ley en concreto (artículo 65). Del mismo modo, el nuevo Reglamento establecía que el Senado no resolvería ni entraría en discusión sobre un proyecto de ley u otro negocio grave, sin que lo hubiera examinado una comisión y propuesto su dictamen (artículo 84).

2.3.2. Constitución de 1845

Con la Constitución moderada de 1845 quedó reforzada la posición de la Corona y, consiguientemente, reducida la de las Cortes. Su aprobación requería la modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1838 y del Senado de 1842.

La Cámara alta se componía de un número ilimitado de senadores, todos ellos designados por el Rey (artículo 14), con carácter vitalicio (artículo 17). Por su parte, el Congreso de los Diputados prolongaba su mandato a cinco años (artículo 24), un tanto inútilmente, ya que las Cortes fueron frecuentemente suspendidas y anticipadamente disueltas.

La iniciativa legislativa estaba reservada a la Corona junto con las Cortes (artículo 12) y su reunión ya no era automática, sino que debían ser convocadas por el Rey, si bien la reunión anual seguía siendo preceptiva para aprobar los Presupuestos (artículo 26).

2.3.2.1. Reglamentos del Congreso de los Diputados

El Reglamento interior del Congreso de los Diputados, de 4 de mayo de 1847³², obra del partido moderado, estuvo prácticamente vigente durante el reinado de Isabel II, sufriendo, eso sí, sucesivas modificaciones.

³¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo transitorio 2.º del Reglamento de 1842, se procedió a la constitución del Senado conforme al nuevo Reglamento, nombrándose las tres comisiones permanentes que aquél disponía. *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesión del jueves 10 de febrero de 1842, núm. 17, pp. 212-213. *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesión del lunes 16 de octubre de 1843, núm. 5, pp. 20-21.

³² *Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid: Imprenta Nacional, 1847. 96 p.

En lo que respecta a la organización del sistema de secciones y comisiones, el Reglamento de 1847 apenas presentó diferencias con respecto a su antecesor. El artículo 39 mantenía el sistema de división en siete secciones por sorteo, que hemos visto tomaban conocimiento de los proyectos y proposiciones de ley presentados en la Cámara, nombrando cada una un diputado para formar la comisión especial que se ocuparía de la elaboración del dictamen (artículos 60 y 65). También mantenía el nombramiento al inicio de cada legislatura o periodo de sesiones de las mismas comisiones permanentes: Actas electorales, Presupuestos, Examen de cuentas, Peticiones, Gobierno interior y Corrección de estilo (artículos 66 a 71)³³.

Los proyectos y proposiciones de ley seguían similar tramitación. Los proyectos de ley presentados por el Gobierno o remitidos por el Senado, pasaban inmediatamente a las secciones; las proposiciones de ley, firmadas por siete diputados, pasaban a las secciones para que éstas autorizasen o no su lectura, que tomadas en consideración por la Cámara, volvían a aquéllas para seguir el mismo trámite que los proyectos de ley (artículos 82-91).

El Reglamento interino de las Cortes constituyentes, de 1 de diciembre de 1854, aunque mantenía el mismo sistema de secciones y comisiones, introdujo como novedad la creación, con carácter permanente, de la Comisión de Reglamento, ocupada en preparar el proyecto de reglamento definitivo (disposición adicional 1.^a). Para Vila Ramos, la importancia de este hecho radica no tanto en que aumente el número de comisiones permanentes hasta ahora establecidas, sino en la naturaleza cuasi-legislativa de la misma³⁴.

Coincidiendo con la Ley de 20 de abril de 1864, que derogaba la Ley Constitucional de Reforma y restablecía la Constitución de 1845, el Congreso de los Diputados aprobó el Reglamento de 25 de junio de 1867³⁵, último de los reglamentos de la época isabelina.

Al sistema de secciones y comisiones establecido por la reglamentación anterior, el nuevo Reglamento aportó una importante novedad al limitar la actuación de las secciones en el procedimiento legislativo. Desde ese momento, aunque el Congreso seguía dividido en siete secciones (artículo 37), éstas ya no procedían al nombramiento de los miembros de las comisiones, que pasaron a ser elegidos por toda la Cámara, escribiendo cada diputado en una papeleta tantos nombres como miembros debían constituir la comisión en cuestión (artículo 57); en consecuencia, no les serían remitidos ni los proyectos de ley (artículo 75), ni las proposiciones de ley después de su toma en consideración

³³ *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del jueves 18 de noviembre de 1847, núm. 4, p.30. *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del miércoles 27 de diciembre de 1848, núm. 7, p.36. *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del lunes 5 de noviembre de 1849, núm. 5, p. 26. *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del lunes 14 de noviembre de 1850, núm. 10, p. 124.

³⁴ VILA RAMOS, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, p. 182.

³⁵ *Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid: Imprenta de M. Tello, 1867, 96 p.

(artículo 82); las secciones tan solo conocerían sobre aquellos asuntos que el Reglamento especificase (artículo 54).

En cuanto a las comisiones, se mantuvo la división entre comisiones permanentes y especiales para asunto determinado (artículo 58), eran permanentes las de Actas electorales, Presupuestos, Examen de cuentas, Peticiones, Gobierno interior, Corrección de estilo y Gracias y pensiones a persona o personas determinadas (artículo 59)³⁶.

2.3.2.2. Reglamentos del Senado

Como hemos señalado, la Constitución de 1845 modificó la naturaleza de la Cámara alta al instituir un Senado vitalicio, compuesto por un número ilimitado de senadores, por lo que se consideró esencial hacer una reforma del Reglamento de 1842.

Esta reforma tenía entre sus puntos principales la introducción, nuevamente, de las secciones y la consiguiente supresión de la Comisión nominadora establecida en el artículo 15 del Reglamento vigente.

De este modo, el Senado quedaba dividido en siete secciones, a las cuales pasaban todos los proyectos y proposiciones de ley, nombrando, a continuación, cada una un senador para formar la comisión especial que se ocuparía de la elaboración del dictamen (artículos 42-43). Las comisiones del Senado podían ser permanentes o especiales; eran permanentes las Comisiones de Examen de calidades de los senadores, Administración económica del Senado y Peticiones; eran especiales la Comisión de Contestación al discurso de la Corona y las que se nombraran para dar dictamen sobre proyectos de ley, proposiciones u otros asuntos que les fueran sometidos (artículo 45)³⁷.

Este Reglamento de 1847 fue reformado por el Reglamento para el gobierno interior del Senado, de 11 de mayo de 1866³⁸. Con la reforma se mantenía el mismo sistema de secciones, pero aumentaban a cinco las comisiones permanentes; así, el Reglamento disponía que eran permanentes, además de las

³⁶ *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del lunes 30 de diciembre de 1867, núm. 3, pp. 15-16. *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del martes 31 de diciembre de 1867, núm. 4, pp. 17-18.

La comisión permanente de Gracias y pensiones a personas o personas determinadas había sido introducida en la reforma del Reglamento de 1847, aprobada el 18 de junio de 1864.

³⁷ Durante esta legislatura se acordó la continuación de las comisiones permanentes de Administración económica y Examen de calidades que habían sido nombradas según el Reglamento de 1842. *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesión del lunes 22 de marzo 1847, núm. 30, pp. 372-373. Estas dos comisiones fueron nombradas por las secciones en la legislatura siguiente: *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesión del sábado 2 de noviembre 1847, núm. 5, p. 24. En las sucesivas legislaturas se siguieron nombrando las dos comisiones permanentes citadas, no consta en el Diario de Sesiones la constitución de la permanente de Peticiones, al estar compuesta por el Presidente y los cuatro Secretarios del Senado, su nombramiento no se hacía por las secciones (artículo 43.2).

³⁸ *Reglamento para el gobierno interior del Senado, aprobado en 11 de mayo de 1866*. Madrid: Imprenta Nacional, 1866, 107 p.

tres anteriormente citadas, la de Presupuestos generales del Estado y la de Cuentas generales del Estado (artículo 46)³⁹.

Al igual que el Congreso de los Diputados, la Cámara alta aprobó un nuevo Reglamento en 1867⁴⁰, que al igual que aquél suprimió la intervención de las secciones en el nombramiento de las comisiones. Así, el Senado se dividía en siete secciones (artículo 8), pero las comisiones pasaban a ser elegidas por toda la Cámara (artículo 48). Éstas podían ser permanentes o especiales, eran permanentes la de Examen de calidades de los senadores, la de Administración económica del Senado, la de Peticiones y la de Cuentas Generales del Estado⁴¹; por su parte, además de la Comisión de Contestación al discurso de la Corona, eran especiales todas las comisiones nombradas para dictaminar un proyecto de ley u otro asunto (artículo 49).

En consecuencia, los proyectos de ley, cualquiera que fuera su origen, ya no pasaban a las secciones, era la Cámara quien nombraba la comisión competente (artículo 64); en cuanto a las proposiciones de ley, éstas no podían leerse a menos que cinco secciones autorizaran su lectura (artículo 66), pero no volvían a aquéllas tras la toma en consideración (artículo 68).

2.4. *Sexenio revolucionario*

Con la revolución de septiembre de 1868, se inicia el llamado sexenio revolucionario. Antes de terminar el año, se convocaron elecciones a Cortes constituyentes.

La nueva Constitución, promulgada el 6 de junio de 1869, establecía como forma de gobierno la monarquía parlamentaria, con un poder legislativo bicameral, potenciado, en comparación con Constituciones anteriores, al atribuir a las Cortes la facultad de elaborar las leyes y al Rey su sanción y promulgación. Ambos cuerpos colegisladores eran iguales en funciones. El Congreso de los Diputados era elegido por sufragio universal y directo, y los candidatos no precisaban más condiciones que la de ser elector, mientras que el Senado también era elegido por sufragio universal, pero indirecto, renovable por cuartas partes cada tres años, o totalmente por disolución regia de la Cámara.

Las Cortes constituyentes, que iniciaron sus sesiones el 11 de febrero de 1869 y terminaron el 2 de enero de 1871, acordaron regirse por el Reglamento del Congreso de los Diputados 1854⁴². Durante las ordinarias, el Congreso de

³⁹ *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesión del jueves 4 de abril de 1867, núm. 4, pp. 14-15 (nombramiento de las comisiones permanentes).

⁴⁰ *Reglamento para el gobierno interior del Senado, aprobado en 11 de julio de 1867*. Madrid: Imprenta de J. Antonio García, 1867, 112 pp.

⁴¹ *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesión del lunes 30 de diciembre de 1867, núm. 3, pp. 12-13 (nombramiento de las comisiones permanentes).

⁴² *Diario de Sesiones de las Cortes constituyentes*. Sesión del viernes 12 de febrero de 1869, núm. 2, pp. 10-11.

los Diputados acordó continuar con el mismo Reglamento⁴³. En consecuencia, se mantuvo la división de la Cámara en siete secciones, que procedieron al nombramiento de las comisiones especiales y permanentes que aquél prescribía: Actas electorales, Presupuestos, Examen de cuentas, Peticiones, Gobierno interior, Corrección de estilo y Reglamento⁴⁴. A partir de la segunda legislatura de 1872⁴⁵, la Cámara baja volvió al Reglamento de 1847, que en lo que al sistema de secciones y comisiones respecta, apenas supuso cambio sustancial alguno.

Por su parte, el Senado acordó adoptar como reglamento provisional el del Congreso de los Diputados de 1854⁴⁶, aunque pronto aprobó el Reglamento para el gobierno interior de 30 de junio de 1871⁴⁷, que mantuvo el sistema de secciones y comisiones anterior, salvo la novedad de que algunas de las comisiones permanentes eran nombradas por toda la Cámara. Así, el Reglamento disponía el nombramiento con carácter permanente para toda la legislatura de las comisiones de Actas, Fomento y conservación de la Biblioteca del Senado, Gobierno interior, Presupuestos generales del Estado, Examen de cuentas generales del Estado, Nombramiento y separación libre de los ministros del Tribunal de Cuentas del Reino, Inspección de la Deuda pública, Concesión de gracias o pensiones a persona o personas determinadas, Peticiones y Corrección de estilo (artículo 86); correspondiendo a toda la Cámara el nombramiento de las comisiones de Actas, Fomento, Nombramiento e Inspección (artículo 87).

2.5. *La I República*

La revolución de 1868 desembocó en lo que quizás era su lógico final: la República. El 11 de marzo de 1873 se convocaron Cortes Constituyentes que elaboraron el proyecto de Constitución para la I República.

El Reglamento interino de estas Cortes Constituyentes de 1873, tuvo muy poca vigencia pero introdujo importantes novedades en el sistema de comisiones parlamentarias. Además de suprimir la división de la Cámara en secciones, diferenciar entre comisiones especiales y permanentes y especificar que estas últimas duraban toda la legislatura y que se nombraban al principio de

⁴³ *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del martes 4 de abril de 1871, núm. 2, p. 14.

⁴⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes constituyentes*. Sesión del martes 2 de marzo de 1869, núm. 16, pp. 267-268. *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del viernes 16 de mayo de 1871, núm. 39, p. 946. (nombramientos de las comisiones permanentes).

⁴⁵ *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del jueves 25 de abril de 1872, núm. 2, p. 12, y *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del lunes 16 de septiembre de 1872, núm. 2, p. 14.

⁴⁶ *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesión del martes 4 de abril de 1871, núm. 2, p. 7. *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesión del sábado 22 de abril de 1871, núm. 16, p. 174 (nombramiento de las comisiones permanentes).

⁴⁷ *Reglamento para el gobierno interior del Senado, aprobado en 30 de junio de 1871*. Madrid: Imprenta de J. Antonio García, 1871, 135 p.

ella (artículo 50), modificó el sistema de trabajo al asignar a las comisiones permanentes carácter legislativo, ya que los proyectos de ley y las proposiciones, pasaban a las comisiones permanentes respectivas (artículo 70) y no a las especiales como había sido hasta ahora.

El artículo 51 del Reglamento disponía que eran comisiones permanentes: Fiscal de toda infracción constitucional, Reglamento, Gobierno interior, Presupuestos, Cuentas, Gracia o pensiones, Peticiones, Corrección de estilo, Presidencia del Consejo, Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina, Hacienda, Gobernación, Fomento y Ultramar⁴⁸. Las últimas nueve comisiones se correspondían con los departamentos ministeriales, tenemos aquí, por tanto, el antecedente del artículo 65 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1918.

Como señala Vila Ramos, este artículo 51 clasificaba las comisiones permanentes no sólo en base a una materia objetiva, sino también según la estructura ministerial del Gobierno, lo que supuso un avance significativo en nuestra historia constitucional respecto de la organización del sistema de comisiones parlamentarias⁴⁹.

No obstante, el escaso tiempo en que este Reglamento estuvo vigente y la incertidumbre social y política, impidieron que aquellas comisiones permanentes legislativas, creadas por departamentos ministeriales, consiguieran tener algún protagonismo en la vida parlamentaria.

2.6. *La Restauración*

La Constitución de 1876 restableció el sistema bicameral, con un Senado y un Congreso de los Diputados iguales en facultades. La Cámara baja se elegía por sufragio unas veces restringido otras universal, durante cinco años. La Cámara alta, de naturaleza mixta, se componía en su parte no electiva de senadores bien por derecho propio bien nombrados por el Rey con carácter vitalicio; su parte electiva le correspondía a las corporaciones del Estado, renovándose por mitad cada cinco años, y en su totalidad en caso de disolución de esta parte por el Rey.

Aunque las Cortes debían reunirse todos los años (artículo 32), la Constitución no establecía un periodo de sesiones anual mínimo, por lo que, siguiendo la práctica de sus antecesores, los Gobiernos recurrieron a la suspensión de las sesiones de modo bastante frecuente y arbitrario.

Las Cortes de la Restauración iniciaron sus sesiones el 15 de febrero de 1876, en la sesión del día siguiente, el Congreso de los Diputados acordó regirse por el Reglamento de 1847⁵⁰, de modo que volvió el viejo sistema de seccio-

⁴⁸ Estas comisiones permanentes fueron elegidas a lo largo de diferentes sesiones: *Diario de Sesiones de las Cortes constituyentes de la República española de 1873* (núms. 8 al 15).

⁴⁹ VILA RAMOS, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, p. 191.

⁵⁰ *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del miércoles 16 de febrero de 1876, núm. 2, p. 14.

nes y comisiones especiales y permanentes. Por su parte, el Senado acordó regirse por el Reglamento para el gobierno interior de 30 de junio de 1871⁵¹

Estos Reglamentos estuvieron en vigor hasta la reforma reglamentaria de 1918, momento en que se aprobaron los Reglamentos del Senado y del Congreso de 16 y 24 de mayo, respectivamente, incorporando el sistema de comisiones permanentes legislativas por departamentos ministeriales.

III. LA CRISIS PARLAMENTARIA DE 1913-1917

El sistema político de la Restauración se había basado en un sistema de relaciones parlamentarias que Martorell denomina las «reglas del juego»⁵², 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 Reglamento de 1847 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 meramente testimonial en la vida parlamentaria.

Esta situación de entendimiento cambió a partir de 1913, año clave en el desarrollo del régimen político de la Restauración. Por una parte, los dos partidos dinásticos perdieron la unidad interna ante la falta de un líder capaz de mantener la unidad y el acuerdo entre las distintas facciones que los integraban, por lo que se debatieron en las luchas internas por alcanzar el poder. Por otra parte, se produjo un cambio en el comportamiento electoral que hizo cada vez más difícil conseguir las mayorías estables que durante años habían facilitado el turno pacífico de conservadores y liberales en el Gobierno.

Así, el arraigo de los propios candidatos en sus distritos, que les permitía renovar sus actas de diputados con independencia de quien gobernara, y la importante movilización social en las ciudades, permitió a las minorías obtener una cierta representación parlamentaria; republicanos, socialistas y catalanistas abandonaron el papel testimonial que hasta entonces habían tenido, para aumentar su capacidad de presión sobre el Gobierno.

Como consecuencia de ello, se produjo un enfrentamiento permanente entre Gobierno y Parlamento, con fuertes campañas obstruccionistas a los distintos gabinetes, protagonizadas bien por las fuerzas disidentes dentro de sus propios partidos bien por las minorías, siendo incapaces no sólo de desarrollar

⁵¹ *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesión del miércoles 16 de febrero de 1876, núm. 2, p. 12.

⁵² MARTORELL LINARES, Miguel Ángel: «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.º 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.º 93 (1996), pp. 331-344.

sus programas de gobierno sino de aprobar los presupuestos; así, el Presupuesto anual tuvo que ser prorrogado hasta 1920.

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 llamado «Gobierno nacional», presidido por Antonio Maura, con la presencia entre sus miembros 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 iba a responder la reforma de la normativa parlamentaria, con la cual se pretendía reforzar el poder del Ejecutivo frente al Legislativo.

El Gobierno de concentración presidido por Antonio Maura, constituido el 20 de marzo de 1918, incluía entre los puntos fundamentales de su programa la reforma de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado. Así lo declaraba el mismo Maura ante los periodistas, la noche del 21 de marzo, cuando salía de Palacio al finalizar la consulta que el Rey había mantenido con el nuevo gabinete: (...) *digán 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*⁵³.

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 término 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 (...)*⁵⁴.

⁵³ Así lo recoge Fernando SOLDEVILLA: *El año político: 1918*. Madrid: Imprenta y encuadernación de Julio Cosido, 1919, 492 p., p. 106.

⁵⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión celebrada el viernes 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 eficaz y prontamente al bien público, salvando en toda su integridad la libertad de la Tribuna y todas las prerrogativas de la*

IV. LA CREACIÓN DE LAS COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS EN LOS REGLAMENTOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO DE 1918. SU DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

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 art. 224 del Reglamento (...)*, el diputado firmante sometía la proposición a la deliberación de la Cámara⁵⁵.

Ya hemos visto como el Reglamento de 1847 había sufrido numerosas reformas parciales durante el tiempo que estuvo vigente. La reforma de 1918 afectaba al sistema de comisiones, con la creación de las comisiones legislativas permanentes, y al debate, con la introducción de instrumentos que impidieran el recurso a la obstrucción, con ello se pretendía conseguir una mayor eficacia en la actividad legislativa y recuperar el prestigio perdido por el Parlamento.

El 26 de abril de 1918 comenzó el debate de totalidad, durante los turnos en contra se puso en tela de juicio la oportunidad de la reforma en si misma. Así, los diputados Bullón, Pedregal y Barcia consideraban que la reforma del Reglamento no abordaba los verdaderos problemas del Parlamento, no creían estos diputados que la reforma reglamentaria que ahora se proponía mejorara por si misma la crisis que sufría la institución parlamentaria, no mientras los interregnos de las Cortes fueran tan escandalosos.

Así, durante su turno en contra, el diputado Bullón dudaba mucho que con las reformas ahora propuestas el Parlamento lograra la eficacia y el prestigio buscado, muy al contrario, para este diputado la reforma propuesta limitaría aún más la ya pobre vida parlamentaria española. Al respecto señalaba (...) *parece que a juicio de la Comisión, el mal de que adolece la vida parlamentaria en España es un plétora de actividad, un exceso de robustez, un exceso de 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 (...)* ¿Pero si aquí se empieza porque las Cortes casi nunca están reunidas?⁵⁶

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 (...). En *Diario de Sesiones de las sesiones de Cortes. Senado*. Sesión celebrada el viernes 22 de marzo de 1918, núm. 4, p. 31.

⁵⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión celebrada el 17 de abril de 1918, núm. 20, apéndice 2.º. 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.

⁵⁶ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión celebrada el 26 de abril de 1918, núm. 28, p. 669.

En los mismos términos se manifestaba el diputado Pedregal al señalar que (...) *todos los preceptos parlamentarios serán inútiles, mientras el precepto constitucional que dice que las Cortes se reunirán cada año siga interpretándose como se ha interpretado hasta ahora y haya interregnos de treces meses sin Cortes como el que acaba de transcurrir. Mientras las Cortes no tengan un período obligado de funcionamiento durante el año, toda reforma del Reglamento que aquí hagamos no tendrá una base sólida*⁵⁷.

También el diputado Barcia discutía la oportunidad de la reforma, en su opinión la culpa del desprestigio que sufría el Parlamento no estaba en la institución en si misma, sus problemas no se resolverían modificando las normas que regulaban su vida interna, la culpa estaba en la actuación gubernamental. Así, Barcia señalaba (...) *cuando tantas cosas pasaban y ocurrían (...) se acuerdan SS.SS. del pobre, del desprestigiado Parlamento español, por todos zaherido, por todos combatido (...) habláis desde el banco de la Comisión del desprestigio del Parlamento, de que el Parlamento se ha degradado en sus altas y supremas funciones y no las cumple con todo el esplendor y toda la dignidad que fuera menester. ¿Será esto culpa del Parlamento? El Parlamento peca por otras muchas cosas; pero en eso, la responsabilidad no es más que del Poder ejecutivo. Dentro del régimen constitucional hay necesariamente que gobernar, no sólo con la «Gaceta», por medio de decretos, sino con leyes*⁵⁸.

Durante el debate de totalidad, apenas se criticó la creación de las comisiones permanentes legislativas, ya que era opinión general que el sistema de comisiones especiales temporales adolecía de graves inconvenientes como eran su falta de especialización, rigor y seriedad en el trabajo y la ausencia de independencia en el nombramiento de sus miembros. Quizá fue este último aspecto el más criticado.

Al respecto, los diputados no se mostraron muy optimistas sobre el futuro de estas comisiones permanentes; dudaban de que con su sola existencia desaparecieran las pésimas costumbres políticas que reinaban en nuestro país, temían que la reforma no acabara con el fraude, la manipulación y la ingerencia de los ministros en el nombramiento de los miembros de las comisiones. Así, el diputado Barcia señaló que de nada servirían si no se libraba al Parlamento de la tiranía que el ejecutivo ejercía en la composición de las secciones y el nombramiento de las comisiones⁵⁹. En el mismo sentido, el diputado de la minoría socialista, Indalecio Prieto, declaraba su apoyo a las comisiones permanentes ministeriales, pero siempre que en su composición quedase garantizada la representación de las minorías, con el fin de que aquéllas no siguieran siendo meras comparsas en torno al respectivo Ministro⁶⁰.

⁵⁷ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión celebrada el 27 de abril de 1918, núm. 29, p. 703.

⁵⁸ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión celebrada el 29 de abril de 1918, núm. 30, pp. 740-741.

⁵⁹ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión celebrada el 29 de abril de 1918, núm. 30, p. 743.

⁶⁰ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión celebrada el 30 de abril de 1918, núm. 31, p. 756. Al respecto, Prieto presentó varias enmiendas que fueron rechazadas, proponiendo que los

En la sesión del 14 de mayo de 1918 se aprobó el proyecto de reforma de varios artículos del Reglamento del Congreso de los Diputados⁶¹. Con el nuevo Reglamento, la Cámara seguía dividida en siete secciones (artículo 40), pero sus competencias, al igual que en el Reglamento de 1867, quedaban limitadas. Así, aunque mantenían la competencia de nombrar a los miembros de las comisiones, se cambiaba el mecanismo de elección, que ahora se hacía entre los miembros de la sección por papeletas y voto limitado dependiendo del número de miembros de la comisión (artículos 64-65). También se introdujeron límites a su participación en el procedimiento legislativo, los proyectos de ley pasaban directamente a la comisión competente (artículo 84), no así las proposiciones de ley, sobre las cuales las secciones conservaban la función de autorizar su lectura en pleno (artículos 88-89).

En cuanto al sistema de comisiones, el Reglamento de 1918 distinguía tres tipos de comisiones: permanentes legislativas, permanentes no legislativas y especiales.

El hecho más significativo de la reforma residía en la creación de las comisiones permanentes legislativas, clasificadas por departamentos ministeriales, cuyo antecedente, hemos visto, estaba en el Reglamento de las constituyentes de la I República. Estas comisiones, enumeradas en el artículo 65, eran las de Presidencia del Consejo, de Estado, de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Guerra, de Marina, de Gobernación, de Fomento y de Instrucción pública y Bellas artes. Estaban compuestas por 21 diputados, elegidos tres por cada sección, y a ellas se remitían todos los proyectos y proposiciones de ley presentados en la Cámara, labor hasta ahora realizada por las comisiones especiales.

Siguiendo lo establecido en la reglamentación anterior, se mantenían, prácticamente, las mismas comisiones permanentes no legislativas (artículos 62-64): Incompatibilidades e incapacidades, Examen de cuentas, Peticiones, Gobierno interior, Corrección de estilo y Suplicatorios. Por su parte, la comisión de Presupuestos también tenía carácter permanente (artículo 66). Además, el Reglamento contemplaba la posibilidad de crear, excepcionalmente, comisiones especiales también con carácter legislativo (artículo 67).

Con el fin de contribuir a la estabilidad y permanencia del sistema de comisiones, el artículo 80 disponía que las comisiones permanentes continuarían sus trabajos aunque las sesiones fueran suspendidas y aun después de concluida la legislatura.

El mismo artículo 65 disponía la creación de otras comisiones permanentes correspondientes a otros Ministerios cuando éstos fueran instituidos.

diputados miembros de las comisiones fueran elegidos por el conjunto de la Cámara y no por las secciones. *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión celebrada el 1 de mayo de 1918, núm. 32, Ap. 3.ª y Sesión celebrada el 6 de mayo de 1918, núm. 35, pp. 916 y 917.

⁶¹ *Reglamento del Congreso de los Diputados aprobado en 4 de mayo de 1847, con las modificaciones introducidas en 18 de junio de 1874, 7 de abril de 1880, 10 de abril de 1883, 18 de junio de 1887, 30 de abril de 1909, 14 de febrero de 1912 y 14 de mayo de 1918, y adicionado con el acuerdo de 10 de junio de 1921*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra, 1923, 75 pp.

De este modo, la creación del Ministerio de Abastecimientos por Real Decreto de 3 de septiembre de 1918, supuso la constitución de la Comisión de Abastecimientos⁶².

Durante la legislatura de 1919-20, se presentó una proposición de reforma del Reglamento para la creación de la Comisión de Legislación social, debido a la importancia que habían adquirido estos asuntos en las sociedades actuales. Se dictaminó favorablemente y se creó por acuerdo de la Cámara de 14 de abril de 1920⁶³.

Por Real Decreto de 8 de mayo de 1920, se creó el Ministerio de Trabajo y desapareció el de Abastecimientos, creándose la Comisión de Trabajo. Por acuerdo de la Cámara de 25 de febrero de 1921, la Comisión de Legislación Social quedó refundida con la de Trabajo, llamándose Comisión permanente de Trabajo y Legislación Social⁶⁴.

Por su parte, el Senado aprobaba un nuevo Reglamento el 16 de mayo de 1918⁶⁵, que reformaba el de 1871. En lo que al sistema de comisiones respecta, la novedad, al igual que en el Congreso de los Diputados, consistía en la introducción con carácter permanente de las comisiones de asuntos y proyectos de ley de los departamentos ministeriales (artículo 81.11), nombradas directamente por toda la Cámara y compuestas por quince senadores. Estas comisiones, enumeradas en el artículo 82, eran las siguientes: Presidencia y Estado y asuntos de África, Gracia y Justicia y responsabilidad civil de los funcionarios, Guerra y Marina, Hacienda, Gobernación, Instrucción pública y Bellas artes, y Fomento⁶⁶.

V. RESULTADO DE LA CREACIÓN DE LAS COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS

El establecimiento de las Comisiones permanentes legislativas había obedecido a la necesidad de crear instrumentos eficaces para desarrollar la función legislativa del Parlamento, en manos, hasta entonces, de órganos temporales y especiales. Pero la experiencia en ambas Cámaras durante los últimos años de la Restauración parece que no contribuyó a ello.

⁶² *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del 6 de noviembre de 1918, núm. 90, p. 2970.

⁶³ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del 30 de julio de 1919, núm. 21, Ap. 21.º. *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión del 9 de agosto de 1919, núm. 28, Ap. 15.º. *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión de 14 de abril de 1920, núm. 105, p. 5942.

⁶⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión de 25 de febrero de 1921, núm. 21, p. 650.

⁶⁵ *Reglamento del Senado aprobado en 16 de mayo de 1918*. Madrid: Establecimiento Tip. Tordesillas, 1918, 159 pp.

⁶⁶ *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*. Sesiones del 29 y 31 de mayo y 4 de junio, núms. 47, 48 y 49. (nombramiento de las comisiones permanentes legislativas).

Tal y como los diputados habían pronosticado en sus intervenciones, la reforma reglamentaria de 1918, y en concreto, la creación de las comisiones permanentes legislativas, no consiguió acabar con los males que aquejaban a la institución parlamentaria y, en general, a la vida política española.

Durante estos últimos años de la Restauración, las Cortes fueron suspendidas y disueltas con la misma frecuencia que hasta entonces, sin ofrecer posibilidad a estos órganos de desarrollar una labor seria y con la debida continuidad. En 1925, Cuevas señalaba que en nuestro país, a diferencia de Francia, aquellas comisiones nunca desarrollaron una actividad legislativa y fiscalizadora de importancia, no alcanzaron la significación en la vida política que se pretendía con su creación. Esta debilidad y falta de eficacia de las comisiones permanentes se debía, en opinión de este autor, a su propio origen, al hecho de que se crearan no por la demanda de la misma institución parlamentaria sino como una iniciativa del Gobierno, sin necesidad de que los parlamentarios lucharan y se esforzaran porque ello sucediera⁶⁷.

La escasa actividad de las comisiones permanentes legislativas tuvo su reflejo en el Diario de Sesiones a lo largo de aquellos años.

En la legislatura de 1918 se levantaron algunas voces para denunciar la deficiente función de las comisiones permanentes, este fue el caso de la minoría republicana, el diputado Nougues, en la discusión sobre la formación de la Comisión de Examen de cuentas, se quejaba de la escasa actividad de la misma al no haber aprobado la Cuenta General del Estado desde hacía doce años, y al haberles sido negado por la Presidencia de aquélla un puesto en la citada Comisión, por lo cual renunciaban a los puestos que pudieran tener en otras comisiones⁶⁸.

A pesar de las promesas del Ministro de Hacienda, no debió ofrecer una solución, ya que el diputado Barcia, en la legislatura de 1921, planteó la misma cuestión sobre la inactividad de la citada Comisión⁶⁹.

Volviendo a la legislatura de 1918, el diputado García Guijarro señaló que la Comisión de Estado, de la cual formaba parte, todavía no se había constituido, y rogaba que la Mesa hiciera las diligencias oportunas a fin de que la Comisión se constituyera y funcionará cuanto antes⁷⁰.

En la misma línea, el diputado Saborit se dirigió a la Presidencia para saber cuando se iba a constituir la Comisión de Abastecimientos, de la cual formaba parte, y para denunciar (...) *el sistema verdaderamente anárquico que preside en esto de las Comisiones. Si no van a servir para nada ¿a qué se nos molesta?*⁷¹.

Pero si nos puede resultar normal que en los primeros meses de su constitución, las comisiones permanentes no alcanzaran un nivel de funcionamiento

⁶⁷ CUEVAS Y CUEVAS, Miguel: «Las Comisiones permanentes en los Parlamentos de Francia y España». En *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*. T. 147 (1925), pp. 333-412.

⁶⁸ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión de 19 de abril de 1918, núm. 14, p. 281.

⁶⁹ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión de 15 de junio de 1921, núm. 68, p. 3377.

⁷⁰ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión de 18 de junio de 1918, núm. 59, p. 1771.

⁷¹ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión de 29 de noviembre de 1918, núm. 103, p. 3418.

suficiente, sin embargo, las quejas de los diputados continuaron en las legislaturas posteriores.

En la legislatura de 1921, las suspicacias de las minorías al verse relegadas en la composición de las comisiones permanentes siguieron produciéndose. Tal es el caso de la minoría Unión monárquica, que en la voz del diputado Sarradel, manifestaba su enfado al verse excluidos de la Comisión de Legislación Social⁷².

La situación no debió mejorar mucho cuando el mismo Presidente del Congreso de los Diputados, en su discurso de apertura de la legislatura de 1922, criticaba el funcionamiento de las comisiones y el trabajo que éstas realizaban, rogando a la Cámara para que estos órganos adquirieran el arraigo y la vida necesaria que el poder legislativo requería⁷³.

En la misma legislatura, el diputado Marqués de Buniel interpelaba al Presidente del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento de las comisiones permanentes, quejándose del modo en que funcionaban y rogando para que se convirtieran en órganos donde el Gobierno informara sobre aquellos asuntos de importancia, en sesiones secretas. Con cierta ironía, señalaba que, en los cuatro años que llevaban funcionando estas comisiones, la Comisión de Estado se había reunido una sola vez, y hacía hincapié en la necesidad de que se aplicara el artículo 82 del Reglamento, según el cual cinco faltas de asistencia a la comisión a la cual se pertenecía, suponía la separación como miembro de la misma. Le contestó Sánchez Guerra, quien consciente de que las comisiones permanentes legislativas no habían logrado convertirse en el órgano deseado con la reforma de 1918, entre otras cosas por la falta de interés de los diputados, consideraba que nunca se concibieron como órganos con misión de vigilar y cooperar en la obra del Gobierno, y además dudaba que se pudiera mantener el secreto de las informaciones⁷⁴.

En la legislatura de 1923, el diputado Marqués de Figueroa se dirigió al Presidente de la Cámara para señalar que el artículo 65 del Reglamento, tras cinco años de vigencia, todavía no era eficaz debido al desinterés de los diputados y a la escasez de medios técnicos. También el diputado Ríos Urruti denunciaba la deficiente organización de aquéllas, la carencia de medios necesarios para realizar su trabajo. En su contestación, el Presidente se mostraba de acuerdo con las críticas vertidas sobre la organización y falta de actividad y medios de las comisiones permanentes, exhortaba a los diputados para que tuvieran más responsabilidad y se comprometieran con el trabajo de las comisiones, el mismo se comprometía a remediar en lo posible la situación⁷⁵.

⁷² *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión de 1 de marzo de 1921, núm. 22, p. 684.

⁷³ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión de 1 de marzo de 1922, núm. 1, pp. 6-8.

⁷⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión de 20 de abril de 1922, núm. 23, pp. 815-824. *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión de 21 de abril de 1922, núm. 24, pp. 855-861.

⁷⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión de 13 de junio de 1923, núm. 11, p. 369-370. *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Sesión de 21 de junio de 1923, núm. 16, pp. 474-475.

Los Reglamentos de 1918 estuvieron vigentes hasta el 13 de septiembre de 1923, momento en el que, por Real Decreto, la Dictadura de Primo de Rivera disolvía el Congreso de los Diputados y la parte electiva del Senado, poniendo fin a la monarquía constitucional.

La figura de la comisión permanente legislativa, clasificada por departamentos ministeriales, fue retomada por el Reglamento provisional de las Cortes constituyentes de 11 de julio de 1931 (artículo 35.4)⁷⁶ y por el Reglamento del Congreso de los Diputados de 20 de noviembre de 1934 (artículo 49 y 52.3)⁷⁷.

VI. CONCLUSIÓN

La necesidad de un Parlamento más eficaz, donde además de discutir también se legislara, llevó a la modificación de los reglamentos parlamentarios. La creación de las comisiones permanentes legislativas 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.

A ello obedecía la reforma reglamentaria de 1918; en sus intervenciones, tanto el Gobierno como los miembros de la Comisión de reforma insistían en que el principal objetivo de la misma era dotar al Parlamento de la eficacia y la agilidad necesarias, con el fin de que la institución recupera el prestigio que había perdido.

Pero en España, las Cortes llegaban al siglo XX siendo las primeras víctimas de la descomposición del régimen de la Restauración, que dejaba al descubierto la falacia que había supuesto el turno en la vida política. Así se manifestaron los diputados que intervinieron en el debate de totalidad sobre la reforma del Reglamento en ambas Cámaras, no tenían ninguna esperanza de que con las pretendidas reformas, el Parlamento recuperara el prestigio perdido, no mientras el Gobierno pudiera suspender y disolver la Cortes a discreción.

De este modo, si bien en teoría, la reforma suponía un avance en la organización del trabajo de ambas Cámaras que, además, nos acercaba a los países de nuestro entorno; sin embargo, aquella no establecía un periodo de sesiones fijo durante el año, y sin este punto fundamental el Parlamento no podía alcanzar el respeto, el prestigio y la eficacia que el Gobierno perseguía. Así, en apenas un año, desde que se habían aprobado los nuevos reglamentos hasta la disolución de las Cámaras el 2 de mayo de 1919, las sesiones se habían suspendido en tres ocasiones. Similares condiciones se dieron en las tres legislaturas siguientes. En estas circunstancias, era imposible que las Cortes disfrutaran de la estabilidad necesaria para que cualquier reforma reglamentaria arraigara en la vida parlamentaria.

⁷⁶ *Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes: aprobado en 18 de julio de 1931*. Madrid: Imprenta de Ramona Velasco, 1931, 34 p.

⁷⁷ *Reglamento del Congreso de los Diputados: aprobado el 29 de noviembre de 1934*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra, 1935, 258 p.

Por lo tanto, si bien desde el punto de vista práctico, la reforma no supuso un gran avance, pues ni siquiera la creación de las comisiones permanentes legislativas consiguió agilizar la actividad parlamentaria; la causa del fracaso no habría que buscarla en la reforma en sí misma, ni en su aplicación, sino en la desintegración de la vida política española marcada por la división interna de los partidos, por la inestabilidad gubernamental, en suma por la incapacidad de los gobiernos para hacer frente a los graves problemas sociales y políticos que el país vivía.

PROBLEMAS
ACTUALES

