

# GOBIERNOS, MAYORÍAS PARLAMENTARIAS Y REPRESENTACIÓN DE INTERESES EN LA CRISIS DE LA RESTAURACIÓN

Miguel Martorell Linares

## I. El bloqueo de la reforma tributaria: conflictos entre gobiernos y mayorías parlamentarias en la crisis de la Restauración<sup>1</sup>.

"En los proyectos de ley en que se proponen refuerzos de tributos, se encuentra el Gobierno con una resistencia, con una hostilidad, con dificultades tales que tenemos que estar dejándolos día a día aplazados, quien sabe si abandonados, contra toda nuestra voluntad"<sup>2</sup>. Así se expresaba, en diciembre de 1914, el conde de Bugallal, Ministro de Hacienda en el Gobierno conservador de Eduardo Dato. Seis meses antes, un diputado de la oposición le hacía notar la similitud entre las propuestas de reforma tributaria de los gobiernos liberales y conservadores. En su respuesta, Bugallal señalaba que "la unanimidad de los partidos no existe, lo que ha habido es la continuidad de los gobiernos, pero contra gran parte de uno y otro partido, unos porque representan legítimos intereses enfrente de los que ellos creen amparados y otros porque tienen representaciones o criterios políticos y económicos incompatibles con el proyecto"<sup>3</sup>.

Merece la pena analizar en detalle la respuesta de Bugallal porque arroja una interesante luz sobre el comportamiento de las mayorías parlamentarias en la Restauración. En su opinión, los distintos gobiernos, conservadores o liberales, ofrecían soluciones similares en respuesta a un mismo problema: el incremento del déficit público y la escasa elasticidad del sistema tributario<sup>4</sup>. Sin embargo, frente a las iniciativas gubernamentales, una parte considerable de los parlamentarios dinásticos hacía prevalecer otros objetivos. El primero, la defensa de los "legítimos intereses" de sus representados, que Bugallal situaba por encima de la lealtad al Gobierno y, por ende, de la disciplina partidista. Esta apreciación se veía confirmada, en segundo lugar, por la independencia de "criterios políticos", que podía llevar a un diputado a enfrentarse con el Gobierno que le había elegido. La incapacidad para controlar a los diputados y senadores adictos resultaba paradójica, ya que los gobiernos de la Restauración eran acusados -por otra parte, con razón- de "fabricar" sus mayorías en ambas Cámaras.

---

<sup>1</sup> Este texto forma parte de la investigación en curso alrededor de un proyecto de Tesis Doctoral, dirigido por Francisco Comín, sobre de los proyectos de reforma fiscal presentados en el Parlamento entre 1914 y 1923. Asimismo, pertenece al conjunto de trabajos desarrollados en el marco del proyecto de investigación sobre **Parlamento, sistema de partidos y representación de intereses en España, 1914-1923**, dirigido por Mercedes Cabrera e integrado por Luis Arranz, Fernando del Rey, Javier Moreno y Jorge Vilches -del que actualmente formo parte-, a quienes agradezco todos sus comentarios e indicaciones.

<sup>2</sup>Gabino Bugallal, *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados (DSC-CD)*, 18 de diciembre de 1914, núm. 112, pág. 3552.

<sup>3</sup>Gabino Bugallal, *DSC-CD*, 23 de junio de 1914, núm. 58, pág. 1567.

<sup>4</sup>Sobre el crecimiento del déficit público a partir de 1909 y la política tributaria de los gobiernos de la Restauración, véase Comín (1988) y Fuentes Quintana (1990). Este último texto es una recopilación de los textos clásicos de Fuentes de las cuatro últimas décadas.

Las palabras de Bugallal sirven de introducción para el objetivo de este trabajo: el análisis de las relaciones entre los gobiernos y sus mayorías parlamentarias, en los años de crisis de la Restauración. Acotando más el marco cronológico, la mayor parte del texto se centra en el período previo a la Crisis de 1917, aunque también se incluyen algunas prospecciones hacia los años inmediatamente posteriores. La necesidad de comprobar el nivel de apoyo parlamentario con el que contaban los gobiernos surgió en el marco de un proyecto de investigación más amplio, dirigido por Francisco Comín, cuyo fin es analizar el proceso de toma de decisiones en materia de política fiscal, entre 1914 y 1923. La comprensión de dicho proceso exigía el previo conocimiento del modo de operar de los agentes responsables de tomar decisiones, así como de quienes tuvieron poder para incidir en las mismas y de las reglas que rigieron el comportamiento de ambos<sup>5</sup>. Hace casi veinte años, Santiago Varela realizó un estudio modélico sobre el proceso de toma de decisiones en la Segunda República. La investigación giraba en torno al sistema de partidos y al funcionamiento de las Cortes. Varela partía de un principio evidente pero no siempre tenido en cuenta: en un régimen parlamentario, las Cortes deben ser consideradas el foco central del proceso de toma de decisiones del sistema político<sup>6</sup>. Desde una perspectiva mucho menos ambiciosa y con un horizonte más restrictivo, este trabajo parte de una premisa semejante.

A modo de introducción, y dado que el texto sólo aborda las relaciones entre los gobiernos y sus mayorías, no está de más esbozar una visión global de la vida parlamentaria, tal y como se desarrolló tras la crisis de los partidos dinásticos de 1913. Desde los primeros años del siglo XX, la ausencia de jefaturas firmes en los partidos del turno y la irrupción de nuevas fuerzas políticas hicieron más complejo el funcionamiento de las Cortes de la Restauración. A partir de 1913, dos factores vinieron a entorpecer más aún la dinámica parlamentaria. De una parte, los partidos liberal y conservador sufrieron respectivas crisis. En ambos casos el resultado fue la escisión de pequeñas formaciones autónomas que competían por el liderazgo dentro del espacio ideológico común. De otra parte, tras la concesión de la Mancomunidad a Cataluña, en abril de 1914, la Lliga Regionalista diseñó una estrategia dirigida a dotar de contenido a la nueva institución. Tras considerar fracasada la política de pactos con los grupos dinásticos, los regionalistas iniciaron una estrategia: someter a una campaña de acoso y derribo al turno de partidos, con el fin de participar directamente en el Gobierno estatal o, al menos, poder condicionar la acción de Gobierno en beneficio de su programa<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>Tal y como lo expresa Charles E. Lindblom, "para entender como se elaboran las políticas, uno debe entender las características de los participantes, en que fases y que papeles juegan, de que autoridad u otro poder disfrutan, y como se relacionan y controlan unos a otros"; Lindblom (1991), pág. 11 y ss. Véase al respecto también Ham, Hill (1984), pág. 62 y ss.

<sup>6</sup>Varela Díaz (1978), pág. 10 y ss. Aunque resulta evidente, la escasa atención dedicada al análisis del Parlamento de la Restauración o la poca continuidad que tuvo el trabajo de Varela parece indicar que no lo es tanto. Actualmente, desde distintos frentes se ha intentado paliar este vacío. En noviembre de 1994, Manuel Pérez Ledesma organizó en la Universidad Autónoma unas interesantes jornadas con el nombre de "Parlamento y vida política en la España contemporánea", en las que coincidieron los distintos equipos de trabajo que actualmente abordan el análisis de las instituciones parlamentarias españolas. Las actas de dichas jornadas serán publicadas en el núm. 93 de la Revista de Estudios Políticos, correspondiente a julio-septiembre de 1996. Para una visión completa sobre el funcionamiento del Parlamento en la Restauración, véase Arranz, Cabrera (1995). Para el período anterior a la Primera Guerra Mundial, véase el texto de Luis Arranz en esta misma edición; Arranz (1996).

<sup>7</sup>Sobre la política de pactos de los regionalistas con los distintos grupos conservadores en 1916, Pabón (1952), vol. I, pág. 468 y ss. Para la estrategia de acoso y derribo al turno de partidos, no hay nada más elocuente que las Memorias de Cambó; Cambó (1987), pág. 236 y ss. Las relaciones de la Lliga con el Gobierno Dato, y cómo éstas

Dato y Romanones lideraban los dos grupos que reclamaban la herencia de los viejos partidos liberal y conservador y reivindicaban su derecho a proseguir con el turno de partidos. La alternancia entre ambos no satisfacía las demandas de la multitud de grupos políticos que competían en las Cortes y aspiraban a acceder al Gobierno del Estado. En definitiva, a partir de 1913 estalló un conflicto en el Parlamento entre dos partidos que intentaban mantener una situación de privilegio frente a otros que querían acabar con ella. Los reglamentos parlamentarios, elaborados en 1847, habían demostrado su eficacia en un sistema en el que dos grandes partidos negociaban su acceso al Gobierno y asignaban un número reducido de escaños al resto de los grupos políticos, que ocupaban un lugar testimonial. En las nuevas circunstancias, se convirtieron en un obstáculo para la labor del Ejecutivo, ya que permitían que un número relativamente pequeño de diputados obstruyera toda iniciativa gubernamental. Gobierno y Parlamento, enfrentados en un permanente conflicto institucional, bloqueaban mutuamente su actividad y la inoperancia erosionaba su legitimidad<sup>8</sup>. Los sucesivos gobiernos eran incapaces de hacer aprobar los proyectos que remitían a las Cortes; éstas, a su vez, no cumplían su función como cuerpos legislativos. Con el trasfondo de la Primera Guerra Mundial, en un momento en el que era preciso tomar decisiones rápidas y eficaces, se produjo un vacío de poder. La situación se hizo insostenible y estalló en 1917.

El veto de los militares juntistas a los gobiernos de Dato y García Prieto, en ese mismo año, acabó con el turno de partidos. Paradójicamente, el final del turno permitió la reactivación de la vida parlamentaria. Los gabinetes de coalición abrieron el camino a la participación en el Gobierno de todos los grupos que competían en el espectro dinástico, así como a regionalistas y reformistas. Las campañas obstruccionistas remitieron. No obstante, no aumentó la estabilidad. Los gobiernos se sucedían en breve plazo. En ocasiones, las crisis ministeriales se debían a conflictos parlamentarios, pero la mayoría tenían su origen en factores externos, en especial, en la presión del Ejército con la connivencia del Rey. El sistema bipartidista quedó definitivamente arrinconado por la consolidación de los grupos escindidos del tronco liberal y conservador. Tampoco volvieron a darse mayorías absolutas monopartidistas. El Ministerio de Gobernación había perdido gran parte de su poder. Sólo con la coalición gubernamental de partidos y facciones que aportaran sus redes de distritos "propios", podían los gobiernos lograr mayorías absolutas. Pero los gobiernos de coalición, en lugar de aumentar la estabilidad producían el efecto contrario. Para reconducir la nueva situación, se elaboraron nuevos reglamentos parlamentarios, en 1918, que reforzaban el poder del Ejecutivo sobre el Legislativo<sup>9</sup>.

La nueva redistribución de fuerzas en el Parlamento coincidió con una crisis global. Los gobiernos debían hacer frente a una Guerra colonial, al incremento de la presión terrorista, a la organización de los funcionarios civiles y militares en Juntas, a la creciente imposición de las autoridades militares -con el respaldo del Rey- sobre las civiles, a la presión de los regionalistas catalanes para descentralizar el Estado y a la crisis de reconversión de la economía española tras

---

pasaron del diálogo a la obstrucción, a partir de 1915, en Olivari (1983), págs. 237 y ss. Para la obstrucción regionalista al Gobierno Romanones; García Delgado, Roldán y Muñoz (1973) y Cabrera, Comín y García Delgado (1989).

<sup>8</sup>La ineficacia, como fuente de ilegitimidad de las instituciones, en Linz (1987), pág. 36 y ss.

<sup>9</sup>Cabrera (1996).

la Primera Guerra Mundial. Todo ello con una Hacienda al borde de la crisis fiscal, en la que el déficit llegó a representar el 30 por 100 de los ingresos totales del Estado<sup>10</sup>.

En un contexto político tan inestable, los gobiernos necesitaban -más que nunca- el firme apoyo de sus diputados. El objetivo del trabajo es averiguar cuales eran los límites de éste. En la primera parte se analiza someramente la estructura de los partidos políticos dinásticos, puesto que de ellos se extrajeron las mayorías hasta 1917, y su encuadramiento como grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados. Después se estudian los procesos de selección de los candidatos a formar parte de las mayorías parlamentarias. Una tercera parte se centra en los tipos de conflictos que podían surgir entre un Gobierno y su mayoría, haciendo especial hincapié en la representación de intereses locales y en la organización faccional de los partidos dinásticos. En esta misma sección se revisan las distintas herramientas de los diputados de la mayoría para oponerse -activa o pasivamente- a una decisión gubernamental. Por último, al final se desglosan las conclusiones que pueden obtenerse del trabajo.

## II. La organización de las fuerzas políticas. Partidos políticos y grupos parlamentarios

Para comprender las relaciones entre los gobiernos y sus mayorías parlamentarias, es preciso esbozar previamente cual era la estructura y organización de los partidos dinásticos que conformaron en exclusiva los soportes gubernamentales en el Parlamento hasta 1917. También es necesario apuntar algunas indicaciones acerca de la organización de los grupos políticos en el Congreso.

### II.1. Liberales y conservadores. Esbozo acerca de la organización y estructura de los partidos dinásticos de la Restauración.

Los modelos teóricos sobre análisis de partidos elaborados por Duverger, Sartori y Panebianco permiten ofrecer una imagen global sobre la conformación de los partidos liberal y conservador, así como de los grupos que se escindieron de ambos. Los trabajos de Sartori y Panebianco centran su interés en el análisis de los partidos que operan en un marco de sufragio amplio, con afiliación numerosa y burocracia nutrida y estable<sup>11</sup>. No obstante, pueden extraerse de ellos varias interesantes reflexiones aplicables a los partidos premodernos. A continuación se exponen algunos conceptos útiles tomados de dichos autores para, posteriormente, comprobar su adecuación a la realidad de los partidos turnantes de la Restauración.

El prototipo de *partido de cuadros*, construido por Duverger en los años cincuenta, sigue siendo el más recurrido para establecer algún tipo de analogía con los partidos dinásticos. Los partidos de cuadros trataban de "reunir notables para preparar elecciones, conducirlos y mantener el contacto con los candidatos". En ellos, "la adhesión" era "un acto totalmente perso-

---

<sup>10</sup>Comín (1988), pág. 580 y ss.

<sup>11</sup>Arranz (1995), pág. 82.

nal... reservado a unos pocos" y "descansaba en una selección estricta y cerrada". No contaban con afiliados y estaban "descentralizados y débilmente articulados"<sup>12</sup>. Sartori, partiendo de la idea de la descentralización, acuña el concepto de *partidos atomizados*, para aludir a los partidos con un alto índice de fragmentación y constituidos por "grupos muy pequeños que giran en torno a cada dirigente, cada uno de los cuales suele ser un miembro del Parlamento"<sup>13</sup>. En cuanto a la organización y estructura de los partidos clientelares, Panebianco señala que su pobre *grado de institucionalización* daría lugar a "un aparato central débil, embrionario, poco o nada desarrollado", con "organizaciones periféricas independientes del centro", una "coalición dominante" poco cohesionada y "dividida en facciones" y pocas o escasas normas estatutarias<sup>14</sup>.

Descentralización es una de las palabras clave para comprender la estructura organizativa de los partidos dinásticos. La necesidad de establecer una maquinaria electoral que abarcara todo el ámbito estatal hizo que los partidos se vertebraran sobre una trama de élites locales. El resultado fue la configuración de una red de organizaciones autónomas, conectadas mediante lo que Varela Ortega ha definido como un conjunto de estructuras piramidales de nexos discontinuos. La base de la pirámide estaba integrada "por organizaciones locales independientes vinculadas a un cacique o jefe local de partido". El vértice era la jefatura nacional y, entre medias, se constituían cadenas verticales de mando, con jefaturas a escala local y provincial<sup>15</sup>. Los caciques no sólo eran agentes electorales. Actuaban como intermediarios entre un Estado poco desarrollado y la población de un territorio que difícilmente podía optar a un acceso directo a los servicios de la Administración. Desde esta posición podían controlar el comportamiento político de la zona en la que ejercían y crear nutridas clientelas que aportaban al partido para el que trabajaban<sup>16</sup>.

Las relaciones clientelares y el caciquismo conferían a los partidos una organización en la que primaban las relaciones verticales, con fuerte arraigo local, sobre las horizontales a escala nacional. Los vínculos personales constituían el principio de cohesión interna. Así, por ejemplo, el conde de Torre-Vélez, notable conservador del distrito de Hellín, manifestaba en una carta dirigida a su valedor, el General Linares que "soy conservador, pero... no me considero ligado más que con usted"<sup>17</sup>. La primacía de las relaciones verticales en la estructuración de los

---

<sup>12</sup>Duverger (1981), págs. 94-97. Forner y García consideran que este modelo plantea más problemas que soluciones al analizar el comportamiento de los partidos en períodos de vigencia del sufragio universal y en contextos sociales de carácter urbano, que implican un mayor grado de movilización ciudadana; Forner y García (1990), pág. 42 y ss.

<sup>13</sup>Sartori (1992), pág. 101 y ss.

<sup>14</sup>Panebianco (1990), pág. 110 y ss. Una interesantísima aplicación de los modelos de Panebianco al sistema de partidos de la Segunda República, en Arranz (1995).

<sup>15</sup>Varela Ortega (1977), pág. 357 y ss. Sobre el asentamiento de la estructura electoral sobre redes locales, Moreno Luzón (1995a), pág. 29 y ss.

<sup>16</sup>Unas interesantes reflexiones sobre la función intermediadora del caciquismo, en Ayala (1965), pág. 11 y ss. Véanse también al respecto Varela Ortega (1977), Yanini (1984), Moreno Luzón (1995a).

<sup>17</sup>Torre-Vélez (1917), pág. 65. Sobre el peso de las relaciones personales en la organización de los partidos, Sierra Alonso (1990), pág. 146 y ss. Un reciente e interesante análisis teórico sobre el clientelismo político, en el marco de la Restauración, en Moreno Luzón (1995b).

partidos dinásticos hizo que éstos se configuraran como coaliciones de facciones<sup>18</sup>. El faccionalismo era consustancial a los partidos políticos de la Restauración, constituidos como agrupaciones de notables que aportaban a un tronco común sus respectivas clientelas. La facción era una gran red clientelar, dirigida por un jefe que necesitaba acceder a grandes cuotas de poder para recompensar a sus numerosos clientes. La competencia entre facciones, con este fin, constituía una de las principales trabas a la gobernabilidad. En la dinámica política de la Restauración, las facciones se asentaban -señala Varela Ortega- "sobre una sólida base local fundada en el patronazgo y por naturaleza, su funcionamiento era relativamente independiente del Gobierno y de una dirección central de partido"<sup>19</sup>.

El predominio de los vínculos personales y el clientelismo hacían innecesaria una estricta normativa que regulara el comportamiento y los deberes de los miembros de los partidos dinásticos<sup>20</sup>. Su escasa reglamentación interna se corresponde con la ausencia de un reconocimiento legal para los partidos y sus organizaciones parlamentarias hasta bien entrado el siglo XX<sup>21</sup>. La sede del partido era el Círculo o Casino. Los estatutos demuestran la importancia conferida a las relaciones personales, mientras que evitan toda alusión a actividades políticas. Así, por ejemplo, en 1905, el Estatuto del Círculo Liberal-Conservador de Madrid definía a éste como "un centro de reunión... que tiene por objeto facilitar las relaciones entre sus individuos y proporcionarles las distracciones propias de este género de sociedades". La única referencia

---

<sup>18</sup>Sartori ha alertado sobre el riesgo de utilizar el concepto de facción, debido al carácter peyorativo que tradicionalmente ha acarreado; Sartori (1992), pág. 98 y ss. En efecto, en la literatura política tradicional, la facción siempre ha tenido un componente negativo. Miguel Moya, por ejemplo, apuntaba que la facción "no tiene ideales, y si los tiene, no vacila en sacrificarlos, si ese sacrificio puede serle provechoso"; Moya (1879), pág. 95. Un discurso similar puede seguirse en toda la Restauración. No obstante, el propio Sartori divide las posibles subunidades de un partido en fracciones, tendencias y facciones y define a éstas últimas como "grupos específicos de poder", caracterización que se complementa con la de "grupos fuertemente organizados" de Panebianco; Sartori (1992), pág. 98 y ss; Panebianco (1990), pág. 91 y ss. Es en este sentido de grupos organizados que compiten por el poder en el interior de un partido, en el que se utiliza en este texto el concepto de facción.

<sup>19</sup>Varela Ortega (1977), pág. 281.

<sup>20</sup>En muy pocas ocasiones el funcionamiento del partido y sus órganos directivos estaba regido por reglamentos o estatutos. María Antonia Peña ha trabajado sobre el "Reglamento del Comité provincial del partido conservador de Huelva", una de las escasas normativas internas existentes; Peña Guerrero (1993), págs. 114 y 125.

<sup>21</sup>La doctrina jurídica del liberalismo decimonónico no contemplaba el reconocimiento legal de los partidos políticos. Todavía, en 1918, Max Weber lamentaba que su existencia no se mencionara "en constitución alguna, ni en Ley alguna", pese a que fueran "los portadores más importantes... de la voluntad política"; Weber (1982), pág. 78. Antes de la Primera Guerra Mundial existían escasos textos legales que regularan la existencia de los partidos. Uno de los primeros fue la Ley electoral del Estado de Oregón, en 1907. El preámbulo de la Ley y sus interesantes reflexiones acerca de la necesidad de establecer una normativa legal al respecto, en Getell (1911), pág. 421 y ss. España no fue una excepción. Hasta la Segunda República, ningún texto legal contempló su existencia. La opinión de Azcárate al respecto, en 1877, es elocuente: "a nadie se le ha ocurrido hablar de ellos en las leyes, las cuales pueden ocuparse de personas individuales o sociales, pero nunca de las colectividades que de un modo natural y espontáneo se forman en el seno de una sociedad, y que están en constante y perpetua transformación, siendo por lo mismo tan imposible al legislador alcanzarlos con sus prescripciones como lo es aprisionar el agua con las manos"; Azcárate (1877), pág. 253-54. La falta de reconocimiento legal presentaba serios problemas para su control. A principios de la Restauración, hubo un interesante debate sobre la conveniencia de legalizar los partidos, para poder ejercer una mayor vigilancia sobre ellos. Véase al respecto Rojas Sánchez (1981), pág. 195 y ss. Dentro de esta polémica, son interesantes el texto ya citado de Azcárate (1877) y el de Moya (1879).

política en el texto era que, para "para ingresar como socio", se requería "pertenecer al partido liberal-conservador"<sup>22</sup>. Todos los partidos y las facciones importantes disponían de su órgano de prensa. Cuando una facción se desgajaba de un partido, sus primeras señas de identidad consistían en establecer Círculo y periódico propios<sup>23</sup>.

No existían órganos estables de dirección, ni a escala nacional, ni local. Las decisiones en época de crisis o en período electoral se tomaban por acuerdos entre el Jefe y los principales notables, en conciliábulos informales. Lo más aproximado a un órgano nacional de dirección eran las reuniones de ex-ministros. Salvo circunstancias especiales, se convocaban bajo criterio del Jefe y sin ninguna periodicidad. A ellas asistían todos los políticos que habían ocupado un ministerio en algún momento de la historia del partido. Tampoco había ningún tipo de código o regulación que estableciera cómo se alcanzaba la jefatura. Aún a riesgo de simplificar, puede afirmarse que el Jefe era aquel que demostrara suficiente habilidad para llegar a la Presidencia del Consejo de Ministros con el mayor grado de apoyo posible dentro de las fuerzas del partido. El consenso interno era necesario, ya que en la práctica política de la Restauración, al menos antes de 1913, para que un partido fuera llamado a gobernar debía contar con una mínima cohesión interna que le permitiera formar una mayoría holgada en el Parlamento. Para lograr el liderazgo entraban en juego varios factores. Era importante el control de una nutrida clientela particular, pero también había que considerar el prestigio personal, la capacidad negociadora, la trayectoria política, las relaciones personales con el Rey o el delfinato al lado del anterior Jefe del partido.

Salvo excepciones puntuales, existía una equivalencia entre el Jefe del Partido y el Presidente del Consejo de Ministros. Dado que éste era un cargo de designación real, la jefatura dependía, en última instancia, del Monarca. No obstante, el factor decisivo fue siempre la adhesión del mayor número posible de notables. La actitud del Rey provocando la caída de un líder, como en los casos de Maura, en 1913, o de Moret, en 1910, era el reflejo de un menguado apoyo interno. Además, habitualmente, se hacía a petición de las partes en liza. Por el contrario, la sola acción real no podía consolidar una jefatura si no había un grado mínimo de consenso, como pudo comprobarse a partir de 1917. En cualquier caso, la jefatura estaba vinculada a la disponibilidad para acceder al Gobierno. Como ha señalado Panebianco, en los partidos clientelares la legitimidad del liderazgo reside en la capacidad para distribuir incentivos<sup>24</sup>. Sólo desde el ejercicio del poder era factible atender las demandas de las clientelas y, por lo tanto, la

---

<sup>22</sup> Círculo Liberal-Conservador, Estatutos, Madrid, 1905, artículo 4º. El Reglamento del Círculo Liberal-Democrático de Jerez, en 1905, definía éste como "centro de reunión y de recreo", no hacía ninguna declaración de principios políticos y prohibía "las discusiones que puedan molestar el buen nombre de la sociedad", estableciendo la Presidencia cuales eran estas discusiones; Círculo Liberal-Democrático, Reglamento, Jerez, 1905. En fecha tan tardía como 1918, el Reglamento del Círculo Liberal de Fernán Núñez insistía en que su función era "estrechar las relaciones y amistad entre los individuos que componen el partido liberal", sin hacer ningún otro tipo de declaración política en los 24 artículos restantes; Círculo Liberal de Fernán Núñez, Reglamento, Córdoba, 1918. Fernández Flórez definía, con ironía, el Círculo Conservador como "un modesto Casino al que no va nadie"; Fernández Flórez (1964), pág. 25.

<sup>23</sup> La creación de círculos y casinos por las distintas facciones liberales y conservadoras en la Sevilla de la Restauración, en las Memorias de José Laguillo, director de *El Liberal* de Sevilla entre 1909 y 1936; Laguillo (1979), págs. 206-207. Sobre la prensa, el marqués de Valdeiglesias indicaba que "cada Jefe de disidencia tenía su periódico"; Escobar (1952), pág. 16.

<sup>24</sup> Panebianco (1990), pág. 95.

inhabilitación conllevaba la pérdida de la jefatura. Así ocurrió en 1913, cuando Maura se negó a turnar con los liberales y el grueso del partido eligió un nuevo liderazgo en la figura de Dato. O en 1917, cuando Romanones abandonó la Presidencia del Consejo. Al perder el favor del Rey, la mayoría de los notables liberales trasvasaron sus clientelas a las órdenes de García Prieto.

La autoridad del jefe dependía de su habilidad para negociar con sus notables y del uso que diera al poder que le confería el control del aparato del Estado para premiar a los sumisos y castigar a los rebeldes. No obstante, esta facultad era menos formidable de lo que pudiera parecer a priori. Un notable podía trasvasar su clientela a otro partido si era castigado o menospreciado o si se veía preterido en su ascenso a mayores cuotas de poder. A lo largo de su carrera, un político podía cambiar más de una vez de partido, y cuando un jefe de facción pasaba de un partido a otro, llevaba con él a la mayor parte de su clientela<sup>25</sup>. De hecho, las disidencias se convirtieron en un elemento de inestabilidad política que afectó gravemente a la gobernabilidad. Dos factores podían acentuar las tendencias centrifugas. En primer lugar, la ausencia de un liderazgo fuerte. Ambos partidos se sumieron en sendas crisis tras las muertes de Cánovas y Sagasta. Posteriormente, las jefaturas de Maura y Canalejas paliaron brevemente la descomposición, que prosiguió tras la muerte del segundo y el desplazamiento del primero. El otro problema, sobre el que se volverá más adelante, fue la consolidación de las facciones en refugios territoriales, construidos sobre la acumulación de distritos propios. Durante el último cuarto del siglo XIX y los primeros años del XX, desde el Ministerio de Gobernación se pudo minimizar el tamaño de las disidencias. A partir de la segunda década del siglo, los gobiernos fueron incapaces de neutralizar a los grupos escindidos del tronco común.

En suma, la descentralización de los partidos limitaba la capacidad de sus dirigentes nacionales para coordinar una política común al conjunto de sus integrantes. Con el paso del tiempo avanzaron en su proceso de institucionalización y modernizaron sus estructuras. Era una exigencia natural para una mejor captación del complejo voto urbano. No obstante, en ningún momento de la Restauración, los partidos dinásticos constituyeron grupos homogéneos, con normas de actuación coordinadas, impuestas desde una jefatura central a la mayoría de sus miembros.

## II.2. Mayorías y minorías. La organización de los grupos políticos en el Congreso.

La existencia de los grupos parlamentarios no fue contemplada por los reglamentos del Congreso y del Senado hasta la Segunda República. Su reconocimiento fue tardío en relación a otros países del entorno mediterráneo, como Francia o Italia, donde se aceptaron en la segunda década del siglo XX<sup>26</sup>. Los reglamentos del Congreso de 1847 y 1918 distribuían, por sorteo, a los diputados en siete secciones. Esta era la única forma de agrupación reconocida, excepción hecha de las comisiones de trabajo. Las secciones se renovaban periódicamente.

---

<sup>25</sup> "Cambiar de jefe de bandera y de causa por haber recibido agravios aquí, o barruntar allí mayores conveniencias, no deshonoraba a quién lo hacía, siempre que se portase con igual lealtad o denuedo en un bando o en otro"; Maura Gamazo (1934), pág. 93.

<sup>26</sup> En Francia, 1910, en Italia, 1919; Pérez-Serrano Jáuregui (1989), pág. 49. Sobre los grupos parlamentarios en la Restauración, Cillán de Iturrospe (1985). Aunque sólo dedican al período las secciones introductorias, véase también Torres del Moral (1981), pág. 28 y ss. y Morales Arroyo (1990).

Sin embargo, la agrupación voluntaria de los diputados por grupos políticos de tendencias afines se encuentra en la esencia del régimen parlamentario. Durante la Restauración, los grupos fueron aceptados de hecho, ya que no de derecho<sup>27</sup>. Así lo exigía la necesidad de identificar a los parlamentarios que apoyaban al Gobierno y a los que se enfrentaban a él, el fortalecimiento de los vínculos entre los partidos y su conjunto de diputados o la necesidad de coordinar la acción de las fuerzas parlamentarias y sus relaciones institucionales con la Cámara. Los diputados del partido que más escaños había obtenido se agruparon en la "mayoría" y el resto de los diputados formaron un conjunto de "minorías". Cualquier grupo de diputados desgajado de un partido podía acceder al *status* oficioso de "minoría", actitud que era alentada por la Presidencia para evitar que las disidencias recurrieran a la obstrucción<sup>28</sup>. La condición de "minoría" entrañaba varias ventajas. En primer lugar, todas las minorías tuvieron garantizada la participación en algunas de las comisiones institucionales del Congreso, como la de Presupuestos, en función de su representación numérica. El partido o coalición de partidos en el Gobierno se reservaba una mayoría holgada<sup>29</sup>. En segundo lugar, las decisiones que afectaban a la dinámica de los debates parlamentarios se adoptaban, tras consultas, por consenso entre todos los grupos. De este modo, Gobierno y minorías negociaban la duración de las sesiones, la habilitación de días festivos, la convocatoria de sesiones extraordinarias o el orden de prelación de las discusiones. La negativa gubernamental a negociar podía ser castigada con la obstrucción. En tercer lugar, en determinadas circunstancias, se institucionalizó la costumbre de abrir rondas de intervención de los representantes de todos los grupos parlamentarios. La explicación del sentido del voto en los proyectos de ley y en la discusión del Mensaje de la Corona o las intervenciones en algunos debates sobre temas de excepcional importancia permitían constatar la pluralidad de opiniones representadas en las Cortes.

No obstante, pese a las concesiones a las minorías, hasta 1913 todos los gobiernos que convocaron las elecciones obtuvieron mayorías absolutas. Desde esta posición de podían asegurarse la Presidencia de ambas Cámaras y los demás cargos institucionales. Asimismo, podían controlar las comisiones encargadas de elaborar los dictámenes sobre los proyectos de ley. A partir de 1917, se inauguró la etapa de los gobiernos de coalición y las mayorías parlamentarias homogéneas fueron excepcionales, circunstancia que tuvo su reflejo en la composición de las Cámaras. Las instituciones parlamentarias dieron una cierta estabilidad a la vida

---

<sup>27</sup>Los precedentes de los grupos parlamentarios se encuentran de manera esporádica a partir de 1869, aunque será durante la Restauración cuando las prácticas se multipliquen y consoliden; Morales Arroyo (1990), pág. 74 y ss.

<sup>28</sup>En 1920, El Presidente de la Cámara, Sánchez Guerra, incitaba a "todos aquellos sres. diputados que se consideren jefes de minoría, que tengan la bondad de pasar a exponerlo así por el despacho de la Presidencia"; DSC-CD, 3 de febrero de 1920, núm. 64, pág. 2213.

<sup>29</sup>Augusto González Besada, Presidente del Congreso, respondía a una reclamación del diputado republicano Salvatella, en 1914: "atenta la Mesa y atento el Gobierno de Su Majestad a su deseo de distribuir equitativamente los puestos de los representantes de las minorías en las diferentes comisiones parlamentarias, tomó como base para llevarlo a cabo la importancia numérica que esas minorías tuviesen en el Congreso, sin desatender por ello el derecho de aquellas minorías más exiguas, pero que representan dentro de este Parlamento una fuerza de opinión considerable"; DSC-CD, 1 de mayo de 1914, núm. 18, pág. 429. La asignación de puestos a las minorías era voluntad de la mayoría ya que, como en el mismo debate señalaba Salvatella, "si se pusiese a votación la elección de los individuos (de las comisiones), habría grupos parlamentarios que no tendrían fuerza para triunfar", pág. 428.

política en los momentos álgidos de inestabilidad gubernamental. La Comisión de Hacienda del Congreso estuvo presidida por el demócrata Juan Alvarado durante toda la legislatura de 1918. Por ella pasaron el Gobierno Nacional de Maura, el de concentración liberal de García Prieto y el dirigido por Romanones, compuesto exclusivamente por diputados de su grupo. Tampoco hubo cambios en la Comisión, durante la legislatura de 1919, entre los gobiernos de Sánchez de Toca y el de concentración de Allendesalazar.

No había una identificación estricta entre partido y grupo parlamentario. Fuera de éste último quedaban los ámbitos locales de la política, sobre los que se asentaba, en gran medida, la estrategia electoral. No obstante, sí parece evidente que el grupo parlamentario englobaba a las élites del partido o de las facciones<sup>30</sup>. La jefatura del partido y la de la minoría en el Congreso recaían en la misma persona. No obstante, había excepciones, como el caso del demócrata García Prieto, que era senador vitalicio. La mayoría la dirigía el Presidente del Gobierno, con el apoyo del Ministro de Gobernación<sup>31</sup>. Sobre la cohesión de los grupos parlamentarios no puede añadirse nada nuevo a lo señalado sobre la cohesión interna del partido. Para imponer la disciplina, el jefe debía recurrir a su habilidad para negociar y a su capacidad para premiar y recompensar, siempre considerando que un notable que se sintiera agraviado o menospreciado podía irse a otra fuerza política con su clientela. No había reuniones periódicas de parlamentarios, que eran sustituidas por los consabidos encuentros de notables, que después transmitían las órdenes a sus diputados adictos. La única ocasión en que todos los diputados de un grupo parlamentario se reunían, era al iniciarse cada legislatura. En el caso de la mayoría, los parlamentarios eran congregados para oír la arenga del Presidente del Consejo y líder del partido y los discursos de los presidentes de ambas cámaras. La ocasión servía para recontar la fuerzas, ya que asistían todos los diputados y senadores adictos al Gobierno y los que no podían asistir remitían por telegrama su adhesión<sup>32</sup>. Las minorías también se reunían ese día. En ocasiones, cuando la mayoría ya acusaba el desgaste del Gobierno y afloraban las tensiones, el Presidente del Consejo de Ministros podía convocar a sus parlamentarios a algún tipo de reunión informal, sin carácter deliberativo, en la que se intentaban suavizar las crispaciones y, de paso, evaluar el apoyo real del Gobierno<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup>La carrera política se iniciaba en el ámbito local, desde el cual se iba ascendiendo. "Ser concejal o diputado provincial equivalía a sentar plaza de gobernador civil, diputado a Cortes o senador... entrar en el Parlamento implicaba seguir ascendiendo por la carrera de los honores, a Director general, Subsecretario, quizá Ministro, quizá, quizá Jefe de Gobierno"; Maura Gamazo (1934), pág. 90. Sobre el cursus honorum de la élite parlamentaria de la Restauración, véase Rey Reguillo, Moreno Luzón (1996).

<sup>31</sup>El Ministro de Gobernación hacía, sobre todo, las funciones de policía, controlando la asistencia de los diputados. La Epoca señalaba, en octubre de 1916, que era "obligación de los diputados de la mayoría estar bien avenidos con sus jefes inmediatos, el Presidente del Consejo y el Ministro de Gobernación"; La Epoca, 2 de octubre de 1916. Véase también, ABC, 5 de diciembre de 1915 y El País, 19 de mayo de 1916.

<sup>32</sup>"Este acto -señalaba El Imparcial- ha despertado siempre cierta curiosidad, no porque en él aparezcan fórmulas o programas de Gobierno, sino por ser el primer tanteo, primer indicio de la cohesión de la mayoría"; El Imparcial, 2 de abril de 1914.

<sup>33</sup>En diciembre de 1916, por ejemplo, Romanones ofreció un "té" en su casa "en honor de los diputados", en un momento especialmente conflictivo. El objetivo era "hablar de cerca a las mayorías, confortarlas, renovar el tacto de codos que acaso se había debilitado por minorías intestinas y personalismos inevitables"; El País, 4 de diciembre de 1916.

La escasa cohesión interna de los partidos y la ausencia de estructuras eficaces de control sobre los parlamentarios de la mayoría mantenían en continuo jaque a los gobiernos. Por ejemplo, éstos no podían evitar el alto grado de absentismo que, en más de una ocasión, hizo peligrar las iniciativas gubernamentales. En los momentos de mayor actividad política, como el debate de Presupuestos o el del Mensaje de la Corona, rara vez asistían al Congreso más de las tres cuartas partes de los diputados. El panorama habitual era desolador, aunque el absentismo era mucho mayor en el Senado que en el Congreso<sup>34</sup>. El 20 de enero de 1915, Eduardo Dato forzó una moción de confianza en la Cámara Baja para comprobar su apoyo parlamentario. Superó la prueba gracias a la abstención del resto de los grupos políticos, ya que de los 193 diputados que formaban la mayoría conservadora sólo 149 estaban presentes. En más de una ocasión, los gobiernos tuvieron que localizar a los diputados en sus lugares de residencia, al peligrar el resultado de una votación, o porque la falta de los setenta diputados del *quorum* amenazaba con la suspensión de las sesiones<sup>35</sup>.

### III. La creación de las mayorías parlamentarias. Candidatos propuestos por el Gobierno, candidatos impuestos al Gobierno.

¿Cómo se efectuaba la selección de los miembros que integraban las mayorías parlamentarias? ¿Quién designaba a los candidatos a formar parte de la mayoría? ¿Eran elegidos por los gobiernos o, por el contrario, les venían impuestos desde los distritos o por el jefe de una facción? Que los gobiernos obtuvieran amplias mayorías parlamentarias era importante. Lograr que fueran disciplinadas lo era aún más. Los diputados que debieran su acta exclusivamente al Gobierno demostrarían una mayor disciplina que aquellos otros que obtuvieran el acta por su arraigo en un distrito o por su vinculación clientelar al jefe de una determinada facción. Estos últimos podían anteponer los intereses locales o faccionales a la lealtad al Gobierno. En última instancia, de su fidelidad al Jefe o de la defensa de los intereses de sus clientelas y electores locales podía depender la posibilidad de renovar el acta reiteradamente.

---

<sup>34</sup>En el Senado el *quorum* era de treinta senadores y habitualmente no se alcanzaba; Acosta Ramírez (1995), pág. 268 y ss. En el Congreso el *quorum* era de setenta diputados.

<sup>35</sup>En junio de 1914, el diputado republicano Hilario Ayuso bloqueó varios días la tramitación del Proyecto de ley de rebaja del impuesto de azúcares, mediante la petición reiterada de la comprobación del *quorum*. La crónica del *Heraldo de Madrid* muestra las difíciles condiciones en las que el Gobierno sacó adelante este proyecto de ley: "cuando el diputado conjuncionista... pidió que se contase el número de diputados... siete representantes del país ocupaban su asiento en los escaños. El Gobierno dirigirá hoy un llamamiento a los diputados que se encuentran en Madrid para que acudan a la Cámara con la puntualidad debida, pero es muy posible que tenga que hacerlo a los que se encuentran fuera, pues con los que están en la Villa y Corte difícilmente podrá reunir los setenta que necesita para aprobación del acta"; *Heraldo de Madrid*, 22 de junio de 1914. Sobre el alto nivel de absentismo durante el Gobierno Romanones de 1916, véase *La Epoca*, 2 y 20 de octubre, 1 de diciembre de 1916; *El País*, 7 de octubre de 1916. El absentismo también afectaba a las minorías. *ABC*, en la crónica de una reunión de la minoría republicano-conjuncionista, señalaba que, de los diecisiete diputados de la minoría, "asistieron cinco... y acordaron, en primer término, en vista de la falta de asistencia de los restantes diputados que figuran en la conjunción, dirigirse a ellos preguntándolos si siguen o no formando parte de la misma"; *ABC*, 4 de julio de 1916.

En 1902, Francisco Silvela lamentaba el cambio de tendencia verificado en el comportamiento electoral, respecto a los primeros años de la Restauración. "Se celebraba mucho por entonces -señalaba- a los que se llamaron *cuneros de oposición*, como arte político para asegurar un caudal de adversarios, a la par nutrido y menos vigoroso y ofensivo que los diputados con arraigo en sus distritos y firme convicción de su independencia de origen"<sup>36</sup>. Catorce años después, Luis Araquistáin constataba que "el encasillamiento" era "una operación dificultosa" y apuntaba como posibilidad, que "antes de muchos años" se convirtiera "en un recuerdo histórico"<sup>37</sup>. En efecto, a principios de la Restauración, los gobiernos tenían pocos problemas para encasillar a los representantes parlamentarios, tanto de la mayoría, como de las oposiciones. Sin embargo, desde finales del siglo XIX, el margen de maniobra gubernamental se fue reduciendo y cada vez aumentaron más las dificultades para imponer un candidato ajeno a los intereses de los distritos.

Según el tipo de relación existente entre diputado, distrito y Ministerio de Gobernación en período electoral, los distritos se dividían en "mostrencos", "propios" o "ciudadanos". En los distritos "mostrencos" -también "libres" o "disponibles"- el Gobierno imponía a su candidato sin oposición. En los "propios", un diputado podía obtener su acta reiteradamente durante varias elecciones, sobreponiéndose a la voluntad del Ministerio de Gobernación. En un sentido más amplio, también podían considerarse como "propios" aquellos distritos controlados por el jefe de una facción, en los éste colocaba a sus amigos y clientes. Por último, en los distritos "ciudadanos", el creciente grado de movilización política neutralizaba la manipulación electoral de los gobiernos.

En los distritos "mostrencos", por su bajo nivel de movilización política, los gobiernos tenían pocos problemas para colocar a sus candidatos. Predominaban en el modelo de comportamiento electoral descrito por Varela Ortega para el último cuarto del siglo XIX. En él, la iniciativa gubernamental prevalecía sobre la local en la designación de candidatos<sup>38</sup>. Dos factores de distinta índole redujeron considerablemente el número de estos distritos, desde los primeros años del siglo XX.

El primero de ellos fue el creciente grado de movilización del electorado urbano, que provocó un aumento en el número de distritos "ciudadanos". No obstante, no debe sobrevalorarse esta tendencia. Las distintas legislaciones electorales de la Restauración redujeron el efecto de la mayor movilización ciudadana, que prácticamente quedó restringida al ámbito de la política municipal. Las circunscripciones electorales urbanas incorporaban un amplio alfoz de municipios rurales de los alrededores, sobre los que se ejercía un mayor control desde Gobernación<sup>39</sup>. Por otra parte, el sistema político demostró una gran elasticidad para neutralizar

---

<sup>36</sup>Silvela (1902), pág. 724.

<sup>37</sup>Luis Araquistáin, "El ciempiés", *España*, 20 de enero de 1916, núm. 52.

<sup>38</sup>Varela Ortega (1977), pág. 358. El comportamiento de este tipo de distritos queda reflejado en la respuesta que un diputado electo por Chantada (Lugo) dio al alcalde de este municipio cuando le hizo una determinada petición: "como debo el acta a D. Francisco Romero Robledo, ni usted ni nadie tiene derecho a pedirme nada"; Porteiro García (1914), pág. 29.

<sup>39</sup>Sobre la influencia de las circunscripciones electorales en la determinación del voto urbano en los casos de Sevilla, Santander y Cartagena, pueden consultarse, respectivamente, Alvarez Rey (1990), pág. 216 y ss.; Garrido Martín (1990b), pág. 149 y ss. y Egea Bruno (1990).

a la oposición. Un sector importante de los diputados republicanos obtenía su escaño mediante el encasillado<sup>40</sup>. La importancia del apoyo gubernamental en la elección de los diputados de la oposición quedó reflejada en las elecciones de 1918. La intervención del Ministerio de Gobernación fue menor y tanto Lerroux como Melquiades Álvarez perdieron su escaño. Durante el reinado de Alfonso XIII, un importante número de grupos antidinásticos, a nivel local y nacional, fueron absorbidos o contenidos e incorporados al encasillado, en ocasiones, sustituyendo a uno de los dos partidos turnantes<sup>41</sup>.

Mucho más importante en la configuración del mapa electoral de los últimos años de la Restauración fue el aumento del número de distritos "propios". El número de diputados elegidos por el mismo distrito en, al menos, cinco de las seis elecciones celebradas entre 1914 y 1923 ascendía a 129<sup>42</sup>. Prácticamente un tercio del total. A efectos del margen de maniobra del Ministerio de Gobernación para imponer a los candidatos a formar parte de la mayoría, habría que añadir a esta cifra los distritos controlados por el jefe de una facción, en los que situaba a sus acólitos. "Los distritos rurales -reflexionaba Gabriel Maura-, ganosos de asegurarse un gestor de toda confianza, rechazaron más frecuentemente a los candidatos cuneros y algunos de éstos, llovidos un día desde el cielo oficial, arraigaron en la demarcación que les cupo en suerte representar, inutilizándola para transferirla a otros en lo sucesivo... el número de distritos propiamente 'mostrencos' se llegó a reducir a media docena en toda España, y la sola protección gubernativa no bastó para procurar un acta de diputado"<sup>43</sup>. Un diputado arraigaba en un distrito cuando lograba un grado de control sobre la vida política de éste que le permitía renovar su acta en cada período electoral, independientemente de quien gobernara. Estos diputados bloqueaban la práctica del turno cuando no estaba su partido en el poder y cuando éste gobernaba limitaban el margen de maniobra del Gobierno en las elecciones, ya que se autodesignaban automáticamente como candidatos<sup>44</sup>.

Dos fenómenos aparecen asociados al incremento de los distritos propios. En primer lugar, el rechazo del cunerismo, que fue la muestra más visible de la creciente vinculación entre representación política e intereses locales<sup>45</sup>. La lucha contra los cuneros -políticos que carecían de vínculos con el distrito, ni por nacimiento, ni por alguna otra razón especial- ofrecía, a su vez,

---

<sup>40</sup>Para el encasillado de republicanos en los primeros años de la Restauración véase Dardé (1994), pág. 130 y ss.

<sup>41</sup>En Cartagena, el republicanismo fue reconducido por el político republicano y posteriormente romanonista, José García Vaso, que remplazó a los liberales en el turno con los ciervistas; Egea Bruno (1990), pág. 135. Ejemplos similares se dieron en la ciudad de Alicante, donde el canalejismo absorbió al movimiento republicano; Forner y García (1990) pág. 40; en Asturias, donde los republicanos reformistas sustituyeron al partido liberal en el turno con los conservadores; Suárez Cortina (1986), pág. 137. En Bilbao, la Liga de Acción Monárquica pactó con el Partido socialista y el Gobierno liberal encasilló a Indalecio Prieto; Fusi (1975), pág. 387 y ss.

<sup>42</sup>Rey Reguillo, Moreno Luzón (1996).

<sup>43</sup>Maura Gamazo (1934), pág. 108.

<sup>44</sup>Para el caso del distrito de Cabuérniga, en Cantabria, Garrido Martín (1990b), pág. 148.

<sup>45</sup>Sobre el creciente rechazo a los candidatos cuneros y a los encasillados de oposición, véase para Cantabria, Garrido Martín (1990b) pág. 148; Huesca, Trisán Casas (1983), pág. 315 y ss.; Alicante, Forner y García (1990) pág. 35 y ss.; Huelva, Peña Guerrero (1993), pág. 16 y ss y Lara Ródenas (1990), pág. 305 y ss..

una doble vertiente. Por una parte, representaba la oposición a un determinado modo de hacer política en el que los diputados no defendían los intereses de los distritos que representaban. Por ese motivo encontró un fuerte eco en los grupos económicos y sociales locales más influyentes<sup>46</sup>. No había nada que objetar al diputado cunero que defendiera en Madrid a su distrito. De hecho, muchos cuneros acabaron arraigando. El problema radicaba en que "en las provincias -como indicaba Fernando Soldevilla- cada vez son más enemigos de aceptar candidaturas de personas que no sean afectas a la localidad"<sup>47</sup>. Por otra parte, la oposición a los cuneros también encubría el intento de acotar un territorio para la creciente clientela de los principales notables políticos locales. En este contexto debe entenderse el grito de guerra de Juan de la Cierva, "Murcia para los murcianos". A su juicio, el partido liberal en Murcia, "se había constituido... por hombres... sin arraigo en el país", algo que Cierva consideraba como "uno de los principales orígenes del caciquismo y atraso de los pueblos". Por el contrario, "ese arraigo lo tenían los conservadores por sus propiedades, cultivadas por colonos que les respetaban y querían como naturales protectores suyos en necesidades y desgracias"<sup>48</sup>. En 1918, Cierva prácticamente había conseguido expulsar de Murcia a los diputados "sin arraigo" -es decir, a los liberales- y su facción del partido conservador controlaba nueve de los once escaños de la provincia.

En segundo lugar, el incremento del número de distritos "propios" aceleró la descomposición de los partidos dinásticos. Las facciones disidentes pudieron refugiarse en redes de distritos que escapaban al control del Ministerio de Gobernación y de este modo, era imposible reducir a las disidencias. Así, el crecimiento del número de distritos "propios" afectó más a la estabilidad del sistema político que el incremento de la movilización urbana. No obstante, ahora no procede ahondar más en este tema, que se trata con más detalle en las páginas dedicadas al faccionalismo en los partidos turnantes.

#### **IV. Conflictos entre gobiernos y mayorías parlamentarias. ¿lealtad al Gobierno, al distrito o al jefe?**

La cohesión de las mayorías parlamentarias podía verse afectada si el diputado situaba por delante de la obediencia al Gobierno la defensa de los intereses del distrito que representaba o la lealtad al jefe de la facción en la que estaba integrado. En las siguientes páginas se abordan ambos tipos de conflictos y las distintas reacciones que podían darse entre los parlamentarios de la mayoría, ante una situación en la que entraran en contradicción las distintas lealtades.

##### **IV.1. La defensa de los intereses del distrito.**

---

<sup>46</sup>Varela Ortega (1977), pág. 281; Tusell (1978), pág. 9.

<sup>47</sup>Fernando Soldevilla, El año político. 1914, Madrid, 1915, pág. 126.

<sup>48</sup>Cierva (1955), págs. 159 y 23, respec.

"Antes que político, antes que liberal, quiero ser servidor de los intereses de Málaga, y a ésto me concreto, porque el dogma político no está por encima de los intereses que representan"<sup>49</sup>. La frase, dicha en el Parlamento en 1914, es de Luis de Armiñán, diputado liberal malagueño por el distrito de Archidona. Armiñán expresaba una idea cada vez más extendida entre los parlamentarios de la Restauración, desde principios del siglo XX. A partir de 1890, la instauración del sufragio universal reforzó las relaciones entre diputado y distrito. El voto cobró un nuevo valor. Un ventajoso intercambio de votos por servicios podía aportar importantes beneficios a una colectividad. Aumentaron las exigencias de las "fuerzas vivas" a sus diputados. Estos se vieron obligados a comprometerse más con su circunscripción, elevando el tono de sus promesas y concesiones, máxime cuando en un distrito, varios notables podían competir entre sí por acaparar la representación política en distintos o en un mismo partido<sup>50</sup>. Algunos diputados comprendieron pronto las ventajas que ofrecía la nueva situación. La creación de una nutrida red de clientelas y la defensa de los principales intereses de los productores locales podían ser una vía para arraigar en un distrito, garantía de obtener una representación parlamentaria segura y continuada.

Los pasos que un diputado debía seguir para arraigar en un distrito dependían del equilibrio existente entre los grupos políticos, económicos y sociales locales y, en especial, de la sintonía que lograra establecer con aquellos de éstos grupos que pudieran ofrecerle una mayor influencia electoral. En cualquier caso, era necesario disponer de una organización política local bajo el control de una persona de confianza, que defendiera los intereses del diputado y movilizara a los adeptos durante las elecciones<sup>51</sup>. El objetivo prioritario era obtener el mayor número de votos, sin que importara tanto que los mecanismos utilizados fueran legales o ilegales, coactivos o persuasivos, se basaran en la compra de votos, el cambio de urnas, el recurso a las "partidas de la porra" o la simple remisión de interventores a cada mesa electoral.

El control de una maquinaria electoral eficiente y el apoyo del aparato del Estado podían bastar para acceder al Parlamento. Sin embargo, si el diputado pretendía revalidar su escaño sin ayuda gubernamental debía de asentar su carrera sobre bases más sólidas. Era preciso que extendiera al máximo la red clientelar. Que ésta excediera el marco de las contraprestaciones individuales y entrara en el terreno de los favores públicos y colectivos. Sobre todo, había que

---

<sup>49</sup>Luis de Armiñán, DSC-CD, 20 de junio de 1914, núm. 56, pág. 1523.

<sup>50</sup>Como ha señalado Giovanni Sartori sobre los efectos de la expansión del sufragio en los regímenes liberales, "si hay que buscar votos, hay que atender a las quejas y, hasta cierto punto, a las demandas"; Sartori (1992), pág. 47. Sobre la creciente vinculación entre los diputados y sus distritos y el reforzamiento del caciquismo como resultante de la expansión del sufragio, véase Dardé (1985). Acerca del intercambio de votos por favores, Luis Porteiro contaba "un hecho verdaderamente ejemplar", ocurrido en un pueblo de Valladolid. "Se presentó el candidato a pedir votos, y le dijeron: `si usted deposita en tal casa bancaria 1.500 ptas que necesitamos para hacer una fuente, le votamos, en caso contrario no'. Y depositó la cantidad, y se hizo la fuente. Nuevas elecciones, nueva solicitud del diputado, y nueva petición de dinero para establecer luz eléctrica en el pueblo. Nuevo desembolso, y establecimiento de la luz. Otras elecciones, por fin; otro sablazo para componer las calles y calles compuestas"; Porteiro García (1915), pág. 29. María Sierra ha señalado que la capacidad para conseguir beneficios y favores para el distrito que lo elegía se consideraba la medida del éxito para un político profesional, de cara a las "fuerzas vivas" locales; Sierra Alonso (1990), pág. 155.

<sup>51</sup>En ocasiones esta función se delegaba en un familiar cercano. Isidoro de La Cierva controlaba la organización política y la red clientelar de su hermano Juan en Murcia; Cierva, (1955), pág. 38. Gabriel Maura Montaner, la de su hermano Antonio en Mallorca; Tusell (1994), pág. 21.

crear una identificación entre diputado y distrito que permitiera asociar el progreso de éste a la continuidad de aquél. Mantener intacto el prestigio personal, combinar un cierto carisma con el ejercicio de un populismo paternalista, recompensar la lealtad del distrito con la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes, eran importantes ingredientes en el haber de un político que quisiera arraigar. Juan de la Cierva, que había representado ininterrumpidamente al distrito de Mula entre 1896 y 1923, alardeaba de haberle "dado prosperidad, haciendo carreteras y caminos vecinales para el enlace de todos los pueblos; ferrocarril, un pantano, cosas ambas que eran el ideal de aquel distrito". "He fomentado -proseguía- su cultura con la creación de escuelas. He procurado, al fin, premiar su fidelidad"<sup>52</sup>.

Tras la implantación del sufragio universal, las relaciones entre los diputados y los empresarios agrarios o industriales más destacados del distrito se estrecharon, produciéndose un intercambio beneficioso para ambas partes. El diputado brindaba su proximidad a los centros de toma de decisiones políticas. Los productores ofrecían, a cambio, influencia electoral en el ámbito local<sup>53</sup>. Este tipo de relaciones entre productores y políticos no implicaban una dependencia de los segundos respecto a los primeros. En todo caso, puede hablarse de lo que, en otro contexto, Fernando del Rey ha denominado "instrumentación recíproca"<sup>54</sup>. La principal herramienta de presión de los productores sobre el diputado consistía en la amenaza de poner su influencia en manos de la competencia. Sin duda, ésto influyó en la tendencia creciente a que todos los parlamentarios de un territorio coordinaran su actitud en defensa de los intereses económicos más destacados del mismo. Cuando una iniciativa gubernamental afectaba a una provincia o

---

<sup>52</sup>Cierva (1955), pág. 41. Los testimonios sobre la ventaja que para un distrito representaba contar con un político "con arraigo" son innumerables. El conde de Sagasta, diputado por León, había conseguido para la ciudad "la permanencia... del regimiento de Burgos, la instalación del 4º depósito de sementales, la construcción de los edificios de nueva planta destinados a Correos y Telégrafos, sucursal del Banco de España, Instituto General y Técnico, el encauzamiento del río Bernesga, asfaltado de la calle Ordoño II y otras muchas e innumerables mejoras"; Tejera López (1915), Vol. II, pág. 113. Niceto Alcalá Zamora obtuvo para el distrito de Priego la consabida carretera, la llegada del ferrocarril, el teléfono y el telégrafo. No es de extrañar, por lo tanto, que cuando fue nombrado ministro, en Carcabuey -aldea del distrito-, el pueblo se echara a la calle, hubiera repique general, y los edificios públicos y muchas casas particulares adornaran sus fachadas; López Calvo (1988), pág. 152.

<sup>53</sup>La ampliación del sufragio obligaba a contar con el voto de los trabajadores agrícolas o industriales, colonos, arrendatarios, dependientes de comercio, aprendices y, en general, detentadores de pequeñas rentas. Propietarios agrarios, banqueros, prestamistas, industriales, patronos, jefes o caseros gozaban de una posición privilegiada para orientar su comportamiento electoral. No era excluyente pero sí habitual que la base de la pirámide caciquil estuviera integrada por quienes controlaban la actividad económica de un territorio que, en período electoral, volcaban su influencia sobre un determinado candidato. "Los ricos -ha señalado Varela Ortega- necesitaban ganar la influencia política y acceder al cacicato para sostener un poder económico que de otra manera peligraba, porque... no había otro remedio que ser carne o cuchillo"; Varela Ortega (1977), pág. 368. Alicia Yanini, desde otra perspectiva, indica que "la propietat de la terra o qualsevol altre tipus de riquesa, bé siga financera, comercial o industrial, confería poder al cacic"; Yanini (1984), pág. 17. El cacicazgo podía, incluso, ser ejercido por una sociedad industrial. Sobre la Río Tinto Mining Corporation, véase Peña Guerrero (1993), págs. 100 y ss. Sobre Duro-Felguera, en Langreo; Palacios (1992), págs 111-112. Para el peso de la actividad económica en el cacicazgo de los Urquijo y los Ajuria, en la provincia de Alava; Sanz Legaristi (1992), pág. 47.

<sup>54</sup>Del Rey toma el concepto de Víctor Pérez Díaz y lo aplica a los vínculos entre las organizaciones patronales y los políticos de la Restauración. Aunque en este texto no se hace referencia tanto a la acción de organizaciones patronales estables, como a los lazos entre los productores locales y sus diputados, el concepto puede ser extrapolable. Véase Rey Reguillo (1992), pág. 685 y ss.

región, sus representantes en Cortes formaban un frente unido, en el que cohabitaban miembros de todos los partidos. El diputado que no participara en la defensa de los intereses locales se arriesgaba a contar con el veto de los productores. En estas coaliciones circunstanciales participaban diputados de la oposición y del partido gobernante, afectando a la cohesión de la mayoría parlamentaria<sup>55</sup>.

Conviene detenerse un momento en la defensa parlamentaria de los intereses económicos locales. La imagen de un Parlamento dividido en agrupaciones políticas puede complementarse con la estampa superpuesta de unas Cortes estructuradas en función de intereses regionales. Al menos ésta es la idea que se desprende del discurso del diputado liberal aragonés, Leopoldo Romeo, en 1916, en una intervención contra el Proyecto de ley de beneficios extraordinarios del Gobierno liberal de Romanones:

"Los diputados que representan a un país triguero tienen puntos de vista distintos de los que representan a países industriales, y los que representan países fruteros tienen puntos de vista distintos de los que representan distritos mineros. Es decir, que la influencia del medio ambiente electoral en que se vive condiciona la actitud de los diputados en el orden económico"<sup>56</sup>.

La constante penuria de la Hacienda Pública llevó a los hacendistas de la Restauración a intentar obtener recursos de aquellas fuentes de riqueza que demostraban un importante desarrollo. Sobre los sectores más pujantes de la economía recayó la amenaza de los impuestos especiales, algo, por otra parte, común al universo fiscal europeo. La fabricación de azúcar, alcohol, o el consumo de sal fueron objetivos del fisco. Se trataba de cultivos modernos o actividades industriales con fuerte incidencia en la vida económica de los distritos en que predominaban. Por este motivo, los agricultores de las materias primas azucareras, los viticultores, los industriales agroalimentarios que utilizaban la sal como materia prima conservante demostraron una gran capacidad de movilización. Arrastraron en su defensa a los representantes parlamentarios de sus distritos, entre los que, no por accidente, figuraban algunos destacados productores en estas actividades.

De 1899 a 1914, fracasaron cinco intentos de establecer un Impuesto sobre el consumo de sal. A partir de esta última fecha se dio por imposible y Hacienda no lo volvió a intentar. La sal era un elemento esencial en la conservación de los productos alimenticios tanto pesqueros,

---

<sup>55</sup>Este tipo de pactos, a escala provincial, fueron muy comunes entre 1914 y 1923. En 1915, el maurista Cesar Silió, en un discurso parlamentario de oposición al Proyecto de ley de Zonas Francas llevado a las Cortes por el Gobierno conservador de Eduardo Dato, alegaba actuar como "representante de Valladolid, que con todos juntos, sin distinción de ningún matiz ni procedencia política... se dirige al Gobierno en queja de un agravio"; DSC-CD, 18 de enero de 1915, núm. 119, pág. 3742. Silió representaba a una Comisión de parlamentarios castellanos integrada por el liberal Santiago Alba, el ciervista Juan Aparicio y el conservador Vizconde de Eza. En 1916, todos los diputados de la provincia de Vizcaya formaron un frente común contra el Proyecto de Ley de beneficios extraordinarios de Santiago Alba. El diputado Fernando Ibarra señalaba que "entre nosotros hay un republicano, un carlista, conservadores, un independiente y un maurista y ninguno de nosotros ha pensado ni ha podido soñar en hacer de este asunto una cuestión política"; Fernando Ibarra, DSC-CD, 8 de julio de 1916, núm. 47, pág. 1221. Véanse referencias similares en la Nota 57.

<sup>56</sup>Leopoldo Romeo, DSC-CD, 8 de julio de 1916, núm. 47, pág. 1230.

como cárnicos u olivaderos. En 1914, cuando el Gobierno Dato intentó implantar de nuevo el impuesto recibió presiones paralelas desde los tres focos. Diputados de los distritos pesqueros onubenses, los distritos agropecuarios de Extremadura, norte de Huelva y oeste de Salamanca y de los distritos olivaderos sevillanos presentaron sus protestas al Gobierno, acompañados, en ocasiones, de comisiones de los productores. Entre ellos figuraban muchos diputados conservadores<sup>57</sup>. Además, los liberales y las izquierdas instrumentalizaron políticamente la campaña de protesta, aduciendo que el aumento del precio de la sal encarecería todos los alimentos de consumo popular<sup>58</sup>. Dato, que contaba con mayoría minoritaria en el Congreso tuvo que renunciar al Proyecto.

Los diputados de los distritos viticultores mantuvieron una organización relativamente estable en las Cortes. Desde los últimos años del siglo XIX, en cada legislatura se organizaba un "grupo parlamentario vitivinícola", cuyo fin era defender los intereses de cultivadores e industriales vánicos<sup>59</sup>. Durante los primeros años del siglo XX, su actuación en materia fiscal se centró en impedir el incremento de tarifas en el Impuesto de alcoholes. También defendían la permanencia de un impuesto diferencial que gravara más cada Hectólitro de alcohol industrial -obtenido de arroces, melazas u otros productos-, frente al alcohol vínico. El impuesto diferencial disuadía el consumo de alcohol industrial. Asimismo, permitía la conversión en alcohol de la producción excedentaria de vino que no podía ser absorbida por el mercado ni exportada, por los altos costes de producción y la política arancelaria. En 1899, los diputados vitivinícolas bloquearon el Proyecto de reforma del Impuesto sobre alcoholes presentado a las

---

<sup>57</sup>El 16 de junio, los cuatro diputados conservadores onubenses y un liberal visitaban al Ministro de Hacienda con una Comisión de Isla Cristina, "interesándose por que se suprima el Impuesto sobre la sal, por perjudicar a la industria conservera y salazonera que no puede sostener la competencia portuguesa". El Noticiero Sevillano, 17 de junio de 1914. Los parlamentarios de las regiones ganaderas de Extremadura y zonas limítrofes -norte de la provincia de Huelva, Salamanca, Toledo- se reunieron a mediados de junio en el Congreso para estudiar que medidas podían llevar a cabo con el fin de bloquear el Proyecto. De ahí surgió una Comisión integrada por cuatro diputados conservadores y uno demócrata. La presidía el marqués de la Frontera, conservador y ganadero; "En el Parlamento. La agricultura y la ganadería", La Industria pecuaria, 1 de julio de 1914. Tres diputados conservadores sevillanos -entre ellos el Jefe provincial del Partido, Tomás Ybarra, propietario olivadero- y otros tres liberales acompañaban a una Comisión de protesta de los olivaderos, a visitar al Ministro de Hacienda. El día 12 de junio de 1914, se reunían los diputados de los distritos afectados por el Impuesto sobre la sal "en una de las secciones del Congreso" para examinar "detenidamente el Proyecto de ley"; en dicha reunión acordaron, "con algunas reservas, oponerse a la aprobación del referido Proyecto"; "Contra el impuesto de la sal", El Heraldo de Madrid, 13 de junio de 1914.

<sup>58</sup>En este caso puede hablarse de "instrumentación recíproca", en el sentido en que lo utiliza Fernando del Rey. Los liberales rentabilizaron políticamente la protesta de los productores; los productores se vieron beneficiados por la acción de los liberales. Sobre la "instrumentación recíproca", véase Fernando del Rey (1992), pág. 686 y ss.

<sup>59</sup>Sobre la articulación de los intereses vitivinícolas, véase Pan-Montojo (1994). El grupo parlamentario vitivinícola entre 1917 y 1923, en Rey Reguillo (1985). La evolución en la representación parlamentaria de intereses vitivinícolas en Rull (s.f.). El Grupo parlamentario vitivinícola tenía un cierto grado institucionalización, ya que contaba, incluso, con un Presidente y un Secretario. En 1914 eran, respectivamente, Miguel Villanueva y Eduardo Ortega y Gasset; La Vinicultura Española, 15 de junio de 1914. Sobre la representación parlamentaria del distrito de Requena, la Sociedad Agrícola Requenense señalaba, en un escrito dirigido a Santiago Alba, que "nuestro distrito es, acaso, uno de los pocos distritos agrícolas de España independiente, con diputado propio, que debe su representación, más que a la política, a la viticultura"; El País, 9 de octubre de 1916. El distrito estaba controlado por la familia García Berlanga, afiliada al Partido liberal y propietaria de amplias extensiones de viñedos. A Fidel García Berlanga le sucedió, en el control del distrito, su hijo José García-Berlanga Pardo.

Cámaras por Villaverde. Este, que reducía el impuesto diferencial, contaba con el apoyo de los representantes parlamentarios de los distritos arroceros y azucareros<sup>60</sup>. En 1914, La Vinicultura Española, órgano de los productores vinícolas, resaltaba la importancia de la organización parlamentaria de los vitivinicultores, en la gestación de la Ley de alcoholes de 1908. La Ley fue el resultante

"del acuerdo tomado por diputados y senadores en Reus, en número de unos cuarenta, comprometiéndose a obstruir la labor legislativa si no se accedía a los deseos de los productores y exportadores. La medida fue eficaz y, sin mayores requerimientos, el señor González Besada, Ministro de Hacienda a la sazón, en un Gabinete presidido por el Sr. Maura, hizo la modificación pedida, vigente en la actualidad y favorable en alto grado a los intereses de la vitivinicultura"<sup>61</sup>

La representación de los productores de cultivos azucareros en el Parlamento se dividía en tres grandes bloques: los remolacheros del norte e interior de la Península, los remolacheros de la provincia de Granada y los cultivadores de azúcar de caña de las costas granadina y malagueña<sup>62</sup>. Las tres regiones productoras, en permanente conflicto, contaban con importantes valedores en las Cortes. La remolacha más barata y de mayor calidad se cultivaba en el interior, especialmente en la Cuenca del Ebro. El azúcar extraído de la remolacha granadina era de peor calidad y el procedente de la caña mucho más caro. Los remolacheros de Granada y los cultivadores de caña, con productos menos competitivos, reclamaban un impuesto menor que el que pagaban los remolacheros aragoneses. Estos se negaban, contando con el apoyo de la Sociedad General Azucarera, opuesta a cualquier intento de encarecer la materia prima. En 1914, a instancia de todos los cultivadores, el Gobierno Dato presentó un Proyecto de ley que rebajaba el impuesto sobre el azúcar, con el fin de potenciar su consumo<sup>63</sup>. Cuando los remolacheros granadinos y los cañeros aprovecharon la oportunidad para reclamar el gravamen diferencial, la Asociación de Labradores de Zaragoza, como refleja el acta de la reunión extraordinaria del 26 de mayo de 1914, apeló a sus valedores en el Parlamento<sup>64</sup>:

---

<sup>60</sup>Los diputados vitivinicultores presentaron 306 enmiendas al Proyecto; Fernando Soldevilla, El año político. 1899, Madrid, 1900, pág. 80. La facción de Romero Robledo defendía los intereses de los productores de azúcar de caña, que fabricaban alcohol de melazas. Romero Robledo y su lugarteniente, Francisco Bergamín, eran diputados por la provincia de Málaga, centro neurálgico de la producción de caña de azúcar.

<sup>61</sup>La Vinicultura Española, 1 de marzo de 1914.

<sup>62</sup>La representación de intereses azucareros en el Parlamento, en Martorell Linares (1996).

<sup>63</sup>El Imparcial reseñaba la reunión de "los diputados y senadores de las provincias de Zaragoza, Granada, Navarra y Valladolid, en cuyos distritos hay fábricas de remolacha, para tratar de la necesidad de que el proyecto de rebaja de impuesto sobre el azúcar sea aprobado cuanto antes"; El Imparcial, 11 de junio de 1914.

<sup>64</sup>Cañeros y remolacheros andaluces orquestaron una importante campaña en defensa de sus intereses, con remisión de informes a la Comisión de Presupuestos del Congreso, movilizaciones locales, y comisiones para tratar el asunto con sus diputados en Madrid. Sobre la pugna entre remolacheros y cañeros, puede consultarse la información abierta por la Comisión de Presupuestos del Congreso sobre el proyecto de ley; Archivo del Congreso de los Diputados, Sección General, Leg. 423-5.

"Tan pronto se tuvo noticia en Zaragoza de la solicitud presentada por los cañeros andaluces para que el Gobierno rebajase el impuesto sobre azúcares, y considerándola perjudicialísima para los aragoneses cultivadores de remolacha, se procuró contrarrestar la acción de aquellos, dentro de los medios de que la Asociación dispone, telefoneando al Presidente D. Francisco Bernad, con objeto de que en Madrid visitara a nuestros Diputados y Senadores interesándoles adoptasen las medidas procedentes. A la vez fue visitado en Zaragoza el Diputado D. Leopoldo Romeo, quién ha prometido en conferencia de ésta mañana, estar a la vista del asunto y ponerse en relación con los demás representantes en Cortes a su llegada a Madrid, para donde ha salido en rápido ésta misma tarde"<sup>65</sup>.

Los diputados aragoneses, en respuesta a las demandas de la Asociación de Labradores, bloquearon todas las iniciativas de los cañeros y los remolacheros andaluces. Tras la presentación de una enmienda del diputado liberal por Granada, Juan Ramón La Chica, en defensa de la producción remolachera de sus distritos, los diputados aragoneses "se mostraron opuestos en absoluto a toda concesión para los granadinos, amenazando incluso con renunciar a las actas si el Gobierno mostraba deseos de aceptar la enmienda del Sr. La Chica"<sup>66</sup>.

Cañeros y remolacheros andaluces presentaron tres enmiendas a favor del gravamen diferencial, que fueron rechazadas en el Congreso. A efectos de cohesión de la mayoría parlamentaria, cabe resaltar que los diputados conservadores de las provincias de Málaga y Granada, unidos a los liberales, firmaron las enmiendas dirigidas contra un proyecto presentado por su Gobierno. Sólo un diputado voto a favor de éstas -y por tanto, contra el Gobierno-, mientras que el resto redujeron su actitud de protesta a la abstención. Ningún diputado malagueño o granadino votó contra las enmiendas. La actitud abstencionista de los conservadores granadinos y malagueños tuvo una clara intencionalidad política y demuestra que la defensa de los intereses del distrito podía primar sobre la disciplina de partido.

En definitiva, la defensa de intereses locales podía afectar a la cohesión de la mayoría parlamentaria. Existía una ley tácita en la práctica política de la Restauración, por la cual, las cuestiones de índole económica prevalecían sobre la disciplina de partido. Como argüía Baldomero Argente en el Congreso, en 1914, "los asuntos económicos no pueden ser asuntos de dogma, no son cuestiones fundamentalmente de partido"<sup>67</sup>. En términos similares se expresaba el

---

<sup>65</sup>"Acta de la sesión extraordinaria de la Junta de Gobierno celebrada en 26 de mayo de 1914", Boletín de la Asociación de Labradores de Zaragoza, 15 de junio de 1914, pág. 112. Una vez aprobado el Proyecto, la Junta de Gobierno de la Asociación acordaba por unanimidad, en su reunión del día 6 de julio de 1914, "otorgar un muy expresivo voto de gratitud al Ilmo. Sr. D. Justino Bernad, por sus acertadas gestiones, coronadas por el más lisonjero éxito, para conseguir la rebaja del Impuesto sobre los azúcares, a cuyo fin ha contribuido poderosamente como Secretario de la Comisión de Presupuestos del Congreso", resolviendo que el voto fuera extensivo "a los demás diputados de la región que han intervenido en las discusiones y trabajos"; Boletín de la Asociación de Labradores de Zaragoza, 15 de agosto de 1914. El ascendiente de los remolacheros aragoneses sobre los diputados de sus distritos llegaba hasta el punto de que, en 1916, ante las presiones de los remolacheros para lograr un abaratamiento del transporte de su mercancía en ferrocarril, los diputados aragoneses recurrieron a las prácticas obstruccionistas y acordaron solicitar quorum antes del inicio de las sesiones parlamentarias; El Imparcial, 25 de junio de 1916.

<sup>66</sup>El Liberal de Sevilla, 9 de junio de 1914.

<sup>67</sup>Baldomero Argente del Castillo, DSC-CD, 19 de junio de 1914, núm. 55, pág. 1494.

senador demócrata Del Moral. En 1922, reconocía haber aprendido "del gran Sagasta, de Moret, de López Puigcerver, de Montero, de Canalejas y aún del mismo jefe actual del partido..., que las cuestiones económicas mientras no están votadas como leyes, son libres y no obligan a los que militamos en los partidos políticos"<sup>68</sup>. Cuando un Proyecto de ley afectaba a los intereses de un grupo de diputados, éstos adoptaban todas las medidas posibles para bloquearlo o modificarlo antes de llegar a la votación. En la sección 4. 3. se profundiza más en las acciones que podía adoptar un conjunto de diputados de la mayoría para frenar una iniciativa política del Gobierno.

No obstante, cabe señalar que el grado de atomización de la mayoría parlamentaria era menor cuando el liderazgo del partido era fuerte. Recapitulando sobre las diversas iniciativas tributarias sobre el alcohol, en los primeros años del siglo, Salvador Canals señalaba que "ya se había hecho poco más o menos que dogmática la afirmación de que sobre la esencia de un Proyecto económico no se podía plantear la cuestión de Gabinete". Al presentar en el Congreso la Ley de alcoholes de Osma, en 1904, "Maura puso término a semejante dogma... el Proyecto fue ley y los diputados de la mayoría se sobrepusieron a la sugestión de los elementos perjudicados y aún a la de los ayuntamientos"<sup>69</sup>. Sin embargo la Ley Osma, que desagradaba a los intereses viticultores, duró cuatro años. El propio Maura dio marcha atrás en 1908. Ya se ha visto más arriba que en la redacción de la Ley de alcoholes de ese año, el grupo parlamentario vitivinícola jugó un papel importante.

Algo relativamente similar ocurrió con Canalejas y la Ley de Supresión del Impuesto de Consumos. El Proyecto contaba con la oposición de gran parte del Partido liberal. Esto era debido, principalmente, a las presiones de un muchos alcaldes que con la supresión del Impuesto veían reducidos los ingresos de sus municipios. También se oponían los propietarios urbanos por el peso de los impuestos que sustituían al de consumos sobre la propiedad y los inquilinatos. Canalejas hizo de la Ley cuestión de Gabinete y "siendo en su fuero interno la mayoría de los votantes contrarios al proyecto, votaron en pro por disciplina"<sup>70</sup>. Tres años más tarde, Bugallal bloqueaba su puesta en práctica cuando sólo se había aplicado en un reducido número de capitales de provincia<sup>71</sup>. Líderes como Canalejas o Maura podían minimizar los particularismos y reforzar la cohesión interna de las mayorías, pero tras el asesinato del primero y el descabalgamiento del segundo, los partidos turnantes no volvieron a contar con jefaturas tan sólidas.

La libertad de acción reclamada por los diputados para las cuestiones que afectaban a los intereses económicos de sus representados fue un problema que acompañó a los gobiernos parlamentarios de la Restauración hasta el final. En 1918, las Cortes aprobaron nuevos reglamentos parlamentarios. La modificación más importante consistía en la introducción de la "guillotina". El artículo 112 autorizaba al Gobierno a fijar un fecha tope para la aprobación de un Proyecto de ley, limitando el número de enmiendas y discursos, así como la duración de éstos. La nueva medida había sido concebida para evitar las estrategias obstruccionistas de las minorías parlamentarias. Sin embargo, la primera vez que se puso en práctica fue para impedir que el

---

<sup>68</sup>Del Moral, Diario de Sesiones de las Cortes. Senado (DSC-S), 28 de junio de 1922, N° 62, pág. 1337.

<sup>69</sup>Salvador Canals, "Crónica de política interior", Nuestro Tiempo, 15 de septiembre de 1907.

<sup>70</sup>Fernando Soldevilla, El año político. 1911, Madrid, 1912, pág. 241.

<sup>71</sup>Sobre la Ley de supresión del Impuesto de consumos y su grado de aplicación real, véase Martorell Linares (1995).

absentismo de los diputados de la mayoría provocara una crisis ministerial. El Gobierno Allendesalazar sometió a debate en el Parlamento, en 1919, una amplia reforma tributaria. Integraban el Gobierno una coalición de mauristas, conservadores, romanonistas, demócratas y albistas que contaba con un respaldo parlamentario superior a los 250 diputados. Sin embargo, las reformas despertaron la oposición de muchos diputados de la mayoría que, para no votar en contra y provocar una crisis gubernamental, optaron por dejar de acudir a las sesiones. El grado de absentismo fue tal, que el Gobierno se vio obligado a recurrir a la "guillotina" para acortar los debates, ante el temor a perder alguna votación. Bugallal, Ministro de Hacienda, no tuvo más remedio que asentir cuando el socialista Indalecio Prieto acusó al Gobierno de utilizar la "guillotina" porque no contaba con "la adhesión entusiasta de los grupos que están ahí representados, porque en la prórroga de las sesiones no hay aquí más que media docena de diputados y porque así no se puede legislar, porque estaríais a merced de que cualquiera pidiera una votación o que se contara el número quedando así entorpecida vuestra labor"<sup>72</sup>.

#### IV.2. Faccionalismo, pluripartidismo y crisis de los partidos turnantes.

La facción era una gran red clientelar liderada por un jefe y situada en la órbita de un partido, que gozaba de una gran autonomía política. Cuando gobernaba un partido dinástico, los jefes de las facciones que lo integraban renegociaban continuamente su apoyo al Gobierno, a cambio de contrapartidas para sus nutridas clientelas. Por este motivo, la existencia de facciones restaba solidez a las mayorías parlamentarias y aumentaba la inestabilidad gubernamental. Gran parte de las crisis ministeriales tenían su origen en la defección de una -o más- de las facciones que formaban parte de la mayoría. Los parlamentarios adscritos a una facción debían el acta a la protección de su jefe. En caso de conflicto entre los intereses del Gobierno y los de su líder, se decantaban por éste. Diputados como José Maestre, cliente de Juan De La Cierva, o Manuel Brocas, secretario del conde de Romanones, antes que conservadores o liberales -es decir, antes que gubernamentales- eran ciervistas o romanonistas.

Los gobiernos de Eduardo Dato y el conde de Romanones, surgidos tras la crisis de 1913, sufrieron el acoso permanente de las oposiciones parlamentarias y necesitaban el respaldo firme de sus mayorías. En ambos casos, el faccionalismo constituyó una de las principales trabas a la gobernabilidad. Tras las elecciones de abril de 1914, el espacio político conservador se dividía entre los 174 diputados de Dato, 15 de Juan de la Cierva y 25 de Antonio Maura<sup>73</sup>. Dato precisaba el apoyo Cierva para aproximarse a la mayoría absoluta, y éste colaboró con el Gobierno a cambio de contrapartidas para sus clientelas murcianas. En la legislatura de 1914, logró la creación de la Universidad de Murcia y la rehabilitación del Puerto de Cartagena. No obstante, el político murciano aspiraba a más. Sometió a Dato a tal presión en el Congreso que, en enero de 1915, el líder conservador se vio obligado a forzar una moción de confianza. Poco después, carente de un respaldo parlamentario sólido, Dato clausuró las Cortes. Permanecieron cerradas hasta el mes de noviembre.

---

<sup>72</sup>Indalecio Prieto, *DSC-CD*, 3 de febrero de 1920, núm. 62, pág. 2233. Las acotaciones del Diario de Sesiones, cuando Prieto imputaba estas acusaciones, son muy expresivas: "el señor Ministro de Hacienda -Bugallal- hace signos de asentimiento".

<sup>73</sup>Datos procedentes de Sánchez de los Santos (1915), Arranz, Cabrera (1996) y prensa periódica.

En 1916, también las facciones debilitaron al Gobierno Romanones. En las elecciones de abril de 1916, el Gobierno presentó una candidatura oficial en la provincia de León, en la que no iba incluido ningún político merinista<sup>74</sup>. El conde de Sagasta elaboró una lista alternativa con políticos locales y derrotó a los candidatos del Gobierno, entre los que figuraba Gumerindo de Azcárate. Algo similar ocurrió en la provincia de Córdoba. Allí, los candidatos ministeriales, adictos a D, Antonio Barroso, Ministro de Justicia y cacique liberal de la provincia, fueron derrotados por candidatos de Niceto Alcalá Zamora, que comenzaba a extender su cacicazgo. Alcalá Zamora y Merino integraron a sus parlamentarios en la mayoría liberal. Sin embargo, a finales de la legislatura, pasaron la factura al Gobierno y se alinearon con la oposición cuando el apoyo de todos los diputados liberales era necesario para sacar adelante el programa económico de Santiago Alba.

El caso de los ciervistas, hasta 1917, y el de merinistas y nicetistas responde claramente al modo de actuación de las facciones en los partidos políticos de la Restauración, que tan acertadamente ha descrito Varela Ortega<sup>75</sup>. Sin embargo, en los últimos años de la Restauración, especialmente tras la crisis de los partidos dinásticos de 1913, es difícil marcar los límites que separan el faccionalismo del pluripartidismo. Según la definición propuesta por Sartori, partido es "cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos". Por contra, la facción es una subunidad, "un grupo específico de poder" dentro de un partido<sup>76</sup>. Siguiendo este criterio, una facción se convertiría en un nuevo partido cuando se presentara a las elecciones como una fuerza política autónoma y no se sometiera al liderazgo del jefe, o las instituciones, del partido de origen.

En el espacio político conservador, tras la crisis de 1913 y, especialmente, tras las elecciones de 1914, las fronteras entre el Partido conservador de Eduardo Dato y el maurismo quedaron bien definidas. Desde la ruptura, los mauristas negaron cualquier vínculo con los conservadores y, difícilmente, pueden ser considerados como una facción del Partido conservador. El grupo de Juan de la Cierva, al menos hasta 1917, sí responde al patrón faccionalista. Aunque su autonomía frente a Dato fue casi absoluta, Cierva no renegó de su pertenencia al Partido conservador. De hecho, en las legislaturas de 1914 y 1916, se negó a constituir minoría parlamentaria<sup>77</sup>. A partir de 1917, Cierva sí reclamó su independencia. En el espacio político liberal, la situación fue más confusa. En 1913, los demócratas, seguidores de García Prieto, se escindieron del tronco central, dirigido por Romanones. Sin embargo, a partir de abril de 1917, después de perder Romanones el apoyo regio, el grueso de los liberales se fue con García Prieto y Romanones pasó a liderar un pequeño grupo. La situación se agravó en el mismo año, cuando Santiago Alba declaró su disidencia respecto a García Prieto y constituyó Izquierda Liberal. En definitiva, después de 1917, el espacio político liberal estaba integrado por tres grandes familias

---

<sup>74</sup>El merinismo, una facción liberal dirigida por el conde de Sagasta, Fernando Merino, tenía una fuerte implantación en la provincia de León. Allí se enfrentaba por el control territorial de dicha zona al grupo demócrata de García Prieto, integrado en el Gobierno.

<sup>75</sup>Varela Ortega (1977).

<sup>76</sup>Sartori (1992), pág. 90 y ss.

<sup>77</sup>Para el año 1916, véanse sus declaraciones a El País, 3 de octubre de 1916.

-demócratas, romanonistas, albistas- y tres pequeños núcleos -gassetistas, nicetistas, merinistas-. Además había un importante número de notables -Urzáiz, Villanueva- autónomos, de difícil adscripción, que contaban con pequeñas clientelas.

A la altura de 1923, se habían introducido cambios sustanciales en el sistema de partidos que Cánovas y Sagasta pergeñaron, a principios de la Restauración, basándose en el modelo inglés. La fragmentación del espacio político dinástico, la consolidación de la representación parlamentaria regionalista y su participación en los gobiernos, la evolución gubernamentalista de los republicanos reformistas, la entrada en el Parlamento de los socialistas... Todos estos nuevos factores han llevado a Luis Arranz y Mercedes Cabrera a sostener que el sistema de partidos, a finales de la Restauración, estaba más cerca del modelo pluripartidista de la Tercera República Francesa, que del bipartidista inglés<sup>78</sup>.

El cambio comenzó a producirse tras la muerte de Cánovas y Sagasta. Las Cortes liberales de 1901, por ejemplo, ya mostraban un panorama bastante complejo. Junto a liberales y conservadores tenían representación parlamentaria los disidentes conservadores del duque de Tetuán y de Romero Robledo, los disidentes liberales de Canalejas y Gamazo, regionalistas, diputados de Unión Nacional, y varias familias republicanas y de la extrema derecha tradicionalista. Los grupos dinásticos disidentes de 1901 abogaban por la supresión del turno de partidos y la formación de grandes gobiernos de concentración nacional en los que tuvieran cabida. Y lo hacían en términos bastante similares a los utilizados más tarde por Maura y Romanones, tras ser descabalgados de las jefaturas del Partido Conservador y Liberal<sup>79</sup>.

La principal diferencia entre las disidencias de principios del siglo XX y las de la segunda década del mismo estribaba en el mayor grado de independencia de éstas frente a los gobiernos de partido. Las facciones basaban su autonomía en el control de un importante número de distritos propios en los se refugiaban cuando no estaban en el poder y participaban en unas elecciones con un Ministerio de Gobernación hostil. La reducción del número de distritos "mostrencos", su transformación en distritos "propios" y la progresiva concentración de clientelas y distritos en manos de un mismo diputado provocaron el aumento y la consolidación del número de facciones. Este proceso contribuyó a acelerar la descomposición de los partidos. Es ejemplar, en este sentido, la evolución del control de Juan de La Cierva sobre la provincia de Murcia, recogido en el siguiente cuadro:

## **EVOLUCION DE LA FACCIÓN CIERVISTA EN LA PROVINCIA DE MURCIA. 1916-1923**

---

<sup>78</sup>Arranz y Cabrera (1996).

<sup>79</sup>En marzo de 1901, el duque de Tetuán, citado a consultas por la Regente, se mostraba "opuesto resueltamente... a todo lo que fuese la vuelta al poder de cualquiera de los dos partidos turnantes". En octubre de ese mismo año, romeristas, tetuanistas, los demócratas de Canalejas y López Domínguez y los gamacistas de Maura, firmaban un acuerdo para actuar coordinadamente. En un comunicado, hacían "constar su oposición al turno pacífico de los dos partidos" y llamaban la atención "de los altos poderes" acerca de la existencia de "otras fuerzas ajenas a dichos partidos, que se consideran capacitadas para ocupar el poder". Fernando Soldevilla, *El año Político. 1901*, Madrid, 1902, págs. 51 y 247, respectivamente. Tras ser descabalgado de la jefatura liberal, Romanones también abogaba por el fin de los gobiernos del turno; véase Figueroa y Torres (1919).

ELECCIONES	MTRO. DE GOBERNACION	DIPS. CIERVISTAS EN MURCIA
1916	Alba (liberal)	4
1918	Fernández Bahamonde (ind.)	9
1919	Goicoechea (maurista)	9
1920	Bergamín (conservador)	8
1923	Martín Rosales y Martell (dem.)	8

En las elecciones liberales de 1916, Cierva consiguió cuatro diputados en la provincia de Murcia. En las de 1918 y 1919, obtuvo más del doble, debido a que fue Ministro de Guerra y Hacienda, respectivamente, en los dos gobiernos que las organizaron. En las elecciones conservadoras de 1920, se consideró perseguido por el Gobierno y practicó la obstrucción en los debates parlamentarios de actas electorales<sup>80</sup>. Aún así, consolidó su presencia en la provincia, perdiendo sólo un diputado, posición que mantuvo en las elecciones liberales de 1923. En el plazo de siete años había duplicado -y consolidado- el número de escaños "propios" en la provincia de Murcia, inhabilitando el territorio para el encasillado y garantizándose un refugio libre de persecuciones.

Cuando se produjo la disidencia de demócratas y mauristas, en 1913, los partidos gobernantes contaban con menor capacidad para reducir a sus disidencias que los gobiernos de principios de siglo. Así, por ejemplo, en las elecciones de 1899, el Partido conservador obtuvo 245 diputados y los grupos conservadores rebeldes, romeristas y tetuanistas, 17 y 5 respectivamente<sup>81</sup>. Quince años después, en las elecciones de 1914, Dato conseguía 174 diputados para el Partido conservador y los disidentes mauristas y ciervistas, 25 y 15 diputados cada uno<sup>82</sup>. En esas mismas elecciones, pese a que Romanones colaboró con el Gobierno conservador, con el fin de neutralizar a la disidencia demócrata de García Prieto, ésta obtuvo 35 diputados. En definitiva, la incapacidad para reprimir a los grupos rebeldes provocó su consolidación y fue un factor determinante en la ruptura definitiva de los partidos dinásticos.

#### IV.3. La rebelión silenciosa: abstención, absentismo, obstrucción y otros fantasmas.

Como se ha podido entrever en las páginas anteriores, los gobiernos carecían de herramientas eficaces para imponer unas normas de actuación unificadas a sus mayorías parlamentarias. Cuanto más débil era un Gobierno -y a partir de 1913 lo fueron prácticamente todos-, más esfuerzo ponía en evitar situaciones que provocaran la rebelión de los diputados de la mayoría parlamentaria. A su vez, éstos, tampoco estaban interesados en crear un conflicto que

<sup>80</sup>DSC-CD, 14 de enero de 1921, núm. 6, pág. 175-176.

<sup>81</sup>Fernando Soldevilla, El año político. 1899, Madrid, 1900.

<sup>82</sup>Sánchez de los Santos (1915), prensa periódica y Base de datos sobre personal parlamentario entre 1914 y 1923, elaborada por Mercedes Cabrera, Luis Arranz y Fernando del Rey.

acabara en la disolución de las Cortes. La principal garantía de unidad residía en el convencimiento, compartido por el Gobierno y los diputados de la mayoría, de que dentro del poder se estaba mejor que fuera de él. Si había una ocasión en la que se podía obtener un trato de favor hacia el distrito o las clientelas, era cuando el partido gobernaba. Diputados o jefes de facción podían enfrentarse al Gobierno en un momento dado, pero cuidaban de no provocar una situación que forzara el paso de su partido a la oposición. Por éste motivo en pocas ocasiones un diputado de la mayoría votaba en contra de su Gobierno. Cuando ésto ocurría, salvo en casos aislados o de muy escasa entidad, se suscitaba una moción de confianza que podía provocar la alternancia en el poder.

Si querían evitar conflictos, los gobiernos tenían que someter los proyectos de ley, antes de que fueran debatidos en las Cámaras, a una negociación con los jefes de las facciones internas y los diputados de la mayoría que representaran a los intereses afectados. Máxime sino estaban muy seguros de sus fuerzas. Si no había consenso, el proyecto podía acabar sus días en la comisión parlamentaria encargada de elaborar dictamen. Incluso, una vez aprobado éste, podía perderse en la lista de espera del Orden del día, cuya elaboración era responsabilidad exclusiva del Presidente de la Cámara. No obstante, en ocasiones era preciso debatir en el Hemiciclo algún proyecto sobre el que no se hubiera logrado un acuerdo previo entre las partes. En estos casos, los diputados de la mayoría contrarios a la iniciativa gubernamental no podían buscar un contronazo frontal con el Gobierno que forzara la alternancia. Tenían que recurrir a otro tipo de acciones más sutiles, que perseguían un doble objetivo. De una parte, disuadir al Gobierno de su actitud o, cuando menos, forzarle a negociar. De otra parte, demostrar a sus clientelas y electores que defendían sus intereses o que, por lo menos, no se alineaban con el Gobierno en su contra. El absentismo, la abstención o el coqueteo con las prácticas obstruccionistas eran formas de rebelión sutiles y silenciosas, plagadas de amenazas tácitas, cuyo fin último era doblegar al gobierno. Este interés en renunciar a una oposición frontal y declarada impide, en ocasiones, deslindar las prácticas comunes de las protestas. Por ejemplo, en un Parlamento caracterizado por un alto grado de absentismo, no siempre es fácil saber cuando éste constituía el rechazo a una iniciativa gubernamental o cuando respondía a la tónica habitual. Tampoco es fácil saber cuando un diputado está ausente, o cuando está presente en la Cámara pero se abstiene en la votación.

El absentismo era una práctica política habitual en el Parlamento de la Restauración y afectaba especialmente a los partidos dinásticos<sup>83</sup>. En enero de 1915, Dato presentó en el Congreso una moción de confianza. Contó con el voto de 149 diputados conservadores, de los 189 que integraban la mayoría. Entre ellos, figuraban los quince diputados ciervistas. Pudo superar la votación gracias a la abstención del resto de las fuerzas parlamentarias<sup>84</sup>. El Jefe del Gobierno conservador tuvo menos suerte el 6 de diciembre, cuando Romanones intentó forzarle a presentar una nueva moción de confianza. Incapaz de reunir a la totalidad de su mayoría y enfrentado a toda la oposición coaligada en un bloque, Dato presentó la dimisión. En esta última ocasión, el Presidente del Gobierno ya no contaba con el apoyo de Cierva. Además, los diputados

---

<sup>83</sup>En octubre de 1916, inaugurada la legislatura siete meses antes, Romanones indicaba a la prensa que había "22 diputados ministeriales que aún no han acudido a ninguna sesión"; *La Epoca*, 20 de octubre de 1916.

<sup>84</sup>Romanones pasó por circunstancias similares, en junio de 1916, al superar una moción de confianza con el único apoyo de 152 votos, de los 224 que integraban la mayoría.

conservadores agraviados a lo largo de la legislatura, aprovecharon la oportunidad para pasar su factura<sup>85</sup>.

En ocasiones, para saber cuales eran las causas que llevaban a uno o más diputados de la mayoría a ausentarse de las Cámaras es necesario trabajar sobre indicios y conjeturas. El 26 de junio de 1916, en un debate alrededor del Proyecto de ley de beneficios extraordinarios, el conde de Romanones solicitaba una moción de confianza para medir su apoyo en el Congreso. Alfons Sala, empresario y diputado liberal catalán, no estuvo presente entre los liberales que votaron a favor del Gobierno. Dos días más tarde, sin embargo, acudía a la Asamblea convocada en el Hotel Palace por las organizaciones patronales de la industria y el comercio, en protesta contra la iniciativa de Santiago Alba. Sala no apareció por el Congreso en ningún momento de la discusión parlamentaria del Proyecto. Todo induce a pensar que su ausencia fue deliberada y que, probablemente, otros políticos liberales adoptaron una decisión similar por su oposición al Proyecto. Esto contribuiría a explicar que Romanones sólo contara en la votación con el 67 por 100 de los diputados de la mayoría.

Pero el absentismo no sólo se daba en el Hemiciclo. Los gobiernos también se podían encontrar con problemas en las secciones para imponer a la mayoría el nombramiento de los miembros de una comisión en un proyecto conflictivo. A finales de 1914, el Gobierno de Eduardo Dato presentó en el Congreso un proyecto de ley para establecer zonas francas en los puertos, pensando especialmente en el de Barcelona. El proyecto se enmarcaba en un conjunto de medidas adoptadas por los conservadores para lograr un acuerdo parlamentario con los regionalistas. Sin embargo, a esta medida se oponían los diputados vinculados a intereses agrarios del interior, especialmente los castellanos, alegando que el Puerto franco derivaría en un burladero del arancel. Al formar la comisión encargada de dictaminar el proyecto, Dato quiso incluir en ella al diputado por Barcelona, Pedro Corominas, como representante de los intereses catalanes. Las comisiones se formaban por la elección de un miembro de cada una de las siete secciones a las que se adscribía a todos los diputados por sorteo. Corominas pertenecía a la Tercera Sección. En ella, liberales y demócratas hicieron frente común para derrotarle. Presentaron un candidato alternativo y contaron con el absentismo intencionado de un importante número de diputados conservadores. Cuando llegó la hora de la votación, el Gobierno no encontró suficientes diputados de la mayoría. El Presidente de la Sección tuvo que recurrir a todo tipo de artimañas para demorar la votación, que "empezó mientras se buscaban algunos diputados ministeriales que tomaran parte en ella"<sup>86</sup>. Al final, el Gobierno impuso a Corominas, pero para ello tuvo que contar con el apoyo de un diputado independiente.

El recurso a la abstención era otra forma de protesta mediante la cual los diputados de la mayoría podían mostrar la oposición a una iniciativa gubernamental, sin tener que votar en contra del Gobierno. Como indicaba Gumersindo de Azcárate, en caso de conflicto, "lo más que tiene derecho a exigir el partido de sus adeptos, es el silencio y la abstención"<sup>87</sup>. En 1916, el

---

<sup>85</sup>Preguntado por un periodista, Sánchez Guerra señalaba que no podía contar con todos los diputados porque había "algunos enfermos y otros se han excusado por diversas causas enviando su adhesión. A algunos de los que se han excusado -proseguía-, les he enviado un telegrama en el que les digo que en circunstancias como las de hoy no les sirven a los gobiernos más adhesiones que las que figuran en el Diario de Sesiones"; *La Epoca*, 6 de diciembre de 1915.

<sup>86</sup>*El Imparcial*, 22 de diciembre de 1914.

<sup>87</sup>Azcárate (1877), pág. 248.

diputado liberal Julio Burell explicaba que, cuando en el año 1911 se votó la Ley de Supresión del Impuesto de consumos, fue requerido por Canalejas para que votara a favor. Burell le respondió que lo único que podía hacer era "no votar en contra, pero -proseguía- cuando llegue la votación me retiraré. Y me retiraré"<sup>88</sup>. El abstencionismo también puede medirse contrastando las intervenciones de los diputados en el debate de un Proyecto, con las votaciones celebradas a lo largo del mismo. Durante el debate del Proyecto de ley de rebaja del impuesto sobre el azúcar, en julio de 1914, los diputados granadinos se opusieron en bloque al Proyecto. Cuando llegó la hora de las votaciones, los conservadores granadinos se abstuvieron.

Por último, otra forma de presión o de protesta consistía en el recurso al repertorio de prácticas obstruccionistas. Adolfo Posada definía el obstruccionismo como "el conjunto de medios y recursos empleados en las diversas Asambleas por las minorías para dificultar o impedir que las mayorías tomen determinados acuerdos o medidas... merced a la amenaza de interrumpir el desarrollo normal de la vida de Asamblea"<sup>89</sup>. Sin embargo, las prácticas obstruccionistas no sólo eran patrimonio de las minorías. Podían recurrir a ellas todos los agentes que intervenían de forma directa o indirecta en la vida parlamentaria. Los gobiernos interrumpían "el desarrollo normal de la vida de la Asamblea" cuando cerraban arbitrariamente las Cortes. Los grupos de presión también disponían de medios para ejercer la obstrucción. Directamente, podían, por ejemplo, sobresaturar de información a una comisión parlamentaria encargada de dictaminar un proyecto<sup>90</sup>. Indirectamente, podían indicar a sus representantes que boicotearan la tramitación de un proyecto en el Hemiciclo<sup>91</sup>.

Al contrario que las minorías parlamentarias, los diputados de la mayoría no podían llevar la obstrucción contra su Gobierno hasta las últimas consecuencias, salvo que estuvieran interesados en derribarlo. Sí podían, en cambio, amagar con la amenaza obstruccionista para disuadir al Gobierno de su actitud y, sin caer en la lucha frontal, presentar un importante número de enmiendas a un Proyecto, pedir votaciones nominales, exigir el quorum al principio de las sesiones o emitir discursos extensos y farragosos. Todas estas prácticas, constituían una lectura perversa<sup>92</sup>, pero no ilegal, del Reglamento del Congreso. Como apuntaba en 1920 la Enci-

---

<sup>88</sup>Julio Burell, DSC-S, 16 de diciembre de 1916, núm. 116, pág. 2381. El diputado liberal Luis Silvela también afirmaba haber adoptado, en la misma votación, una actitud similar; DSC-CD, 4 de octubre de 1916, núm. 58, pág. 1562.

<sup>89</sup>González Posada (s.f.).

<sup>90</sup>Las comisiones parlamentarias, antes de emitir dictamen sobre un proyecto, abrían un plazo para la recepción de informaciones orales o escritas de los grupos afectados. Estos, en ocasiones, para retardar su discusión, sobresaturaban de informes a la comisión. La Comisión de presupuestos de 1916, tardó más de dos meses en elaborar el dictamen del Proyecto de Ley sobre el Monopolio de alcoholes, al recibir cerca de trescientos informes en contra del mismo; Archivo del Congreso de los Diputados, Sección General, Leg<sup>o</sup> 433-9. El Presidente de la comisión que estudiaba el Proyecto de Ley de Auxilio a las Industrias indicaba que "las informaciones... son tantas y tan contradictorias en la forma como en el fondo, que no ha sido posible ni lo será en algún tiempo, emitir un dictamen que sea la resultante del estudio que se está realizando de unas y otras"; Archivo del Congreso de los Diputados, Sección General, Leg 434-2.

<sup>91</sup>Sobre las estrategias del Círculo Minero de Bilbao para boicotear la redacción del Código Minero, entre 1910 y 1918, véase Escudero (1994).

<sup>92</sup>"Un modo hábil de interpretar, aplicar y aplicar las normas de vida, reglamentarias o legales de una Asamblea"; González Posada (s.f.).

clopea Espasa, la obstrucción representaba "el ejercicio de un derecho"<sup>93</sup>. En ocasiones, los diputados de la mayoría podían unirse a campañas obstruccionistas iniciadas por la oposición. Así ocurrió en el otoño de 1916, con los debates de los proyectos de Santiago Alba<sup>94</sup>. También en noviembre de 1915, cuando los diputados militares -de todo el arco parlamentario- acordaron sumarse a la obstrucción contra los proyectos de reforma militar del Gobierno Dato y participaron en ella varios militares conservadores<sup>95</sup>.

Pero en muchas ocasiones no había necesidad de llegar tan lejos. Tan temible o más que las prácticas obstruccionistas era lo que podría llamarse "el fantasma de la obstrucción". Para evitar el chantaje obstruccionista, los gobiernos tendían a retraer la iniciativa política. "Según sea la mayoría más o menos compacta -señalaba a principios de siglo Miguel Jiménez Aquino- obra el Gabinete con mayor o menor firmeza o prudencia"<sup>96</sup>. Cuando un Gobierno no se consideraba lo suficientemente fuerte como para controlar la lealtad de la mayoría se inhibía, procurando no someter a discusión asuntos que pudieran provocar la oposición de sus diputados. En este contexto, debe entenderse el hecho de que muchos de los proyectos de reforma fiscal presentados en el Congreso no llegaron a discutirse. Los gobiernos, tras medir sus propias fuerzas, la intensidad de la protesta de las organizaciones económicas afectadas y el número de diputados que podían respaldarlas en el Parlamento, definían su actitud. Dato, que gobernó entre 1914 y 1915 con una mayoría minoritaria, temió no poder controlar la oposición de sus diputados. De los dieciocho proyectos de reforma fiscal que presentó en el Congreso sólo se atrevió a defender el que rebajaba el impuesto sobre el azúcar, que por reducir la presión fiscal había generado un cierto consenso.

## V. Conclusiones.

La Introducción a este trabajo se iniciaba con unas declaraciones del conde de Bugallal, Ministro de Hacienda en el Gobierno conservador de Eduardo Dato. Bugallal explicaba cual era, a su juicio, la razón por la que habían fracasado las reformas tributarias elaboradas desde que, en 1909, el déficit volvió al saldo presupuestario. Los diputados liberales y conservadores anteponían a su fidelidad al partido y al Gobierno la defensa de los "legítimos intereses" que

---

<sup>93</sup>"Obstrucción", *Enciclopedia Espasa-Calpe*, Madrid, 1920. Esta interpretación del obstruccionismo como arma de los representantes de la Nación frente a la arbitrariedad del Poder ejecutivo o de la disciplina de partido esta en plena consonancia con el espíritu liberal. Existe un espléndido ejemplo cinematográfico a este respecto en la película de Frank Capra "Caballero sin Espada" (Mr. Smith Goes to Washington), del año 1939, en la que James Stewart bloquea la tramitación de un Proyecto en la Cámara de representantes mediante una intervención parlamentaria que dura varios días, para impedir que un grupo de políticos corruptos especule con los terrenos dedicados a una colonia infantil.

<sup>94</sup>Cabrera, Comín, García Delgado (1989), pág. 426.

<sup>95</sup>"Como si no bastase con la actitud hostil de algunas minorías, diputados ministeriales se han dedicado a discutir con carácter marcadamente obstruccionista"; *El Imparcial*, 30 de noviembre de 1915.

<sup>96</sup>Jiménez Aquino (1901), pág. 20.

representaban y su "independencia de criterios políticos y económicos". En el desarrollo del trabajo se ha intentado buscar la consistencia de esta afirmación, a través del análisis de las relaciones entre los gobiernos y sus mayorías parlamentarias. Como ya se indicaba en la Introducción, aunque se han incluido algunas reflexiones globales sobre el período 1914-1923, la mayoría de las observaciones se corresponden con los años inmediatamente anteriores a 1917. A continuación, procede recapitular los principales argumentos expuestos.

A principios de la Restauración, "los diputados con arraigo o caciques propiamente dichos contaban con pocos escaños en relación a los cuneros o dependientes de la maquinaria de Gobernación"<sup>97</sup>. Sin embargo, desde finales del siglo XIX comenzó a modificarse el comportamiento electoral. Aumentó el número de distritos "propios", en los que un diputado obtenía su acta reiteradamente invalidándolo para el turno de partidos, y se redujo el de "mostrencos". Esto dificultó la obtención de mayorías absolutas. Los gobiernos siempre pusieron las ventajas electorales que otorgaba el control del aparato del Estado a disposición de los candidatos a formar parte de la mayoría. El problema es que cada vez intervenían menos en la selección de candidatos y se veían obligados a aceptar los que se imponían desde los distritos. Así, la mayoría parlamentaria se convirtió en una especie de cajón al que pasaban a formar parte un grupo incoexo de diputados, cuya única garantía de gobernabilidad era la convicción de que dentro del poder se estaba mejor que fuera de él.

Las mayorías parlamentarias se asentaban sobre bases inestables que debilitaban su cohesión y la legislación electoral no contribuía a reforzar sus lazos internos, ya que el escrutinio uninominal favorecía las personalidades fuertes y atenuaba el poder de los partidos sobre los candidatos. Los partidos políticos se estructuraban alrededor de la unión de facciones personalistas, en continua competencia por mayores cuotas de poder. Su débil organización central era incapaz de imponer una unidad de criterios a sus miembros. Por otra parte, los grupos parlamentarios no estaban regulados legalmente y sus líderes carecían de medios para imponer la disciplina interna, generalizándose prácticas como el absentismo o la defección. Por último, los diputados estaban condicionados por sus relaciones clientelares. Por una parte, como clientes del jefe de una facción política, en cuyo caso debía de acatar las directrices de su jefe. Por otra, como representantes ante el poder central de los intereses de sus clientes en el distrito. Los lazos centrífugos dinamitaban la cohesión de las mayorías parlamentarias, salvo que el liderazgo del partido fuera fuerte, como ocurrió durante un tiempo con Maura y Canalejas.

Una maquinaria electoral eficiente y el apoyo del aparato del Estado podían bastar para ganar unas elecciones. Sin embargo, si el diputado quería renovar su acta sin contar con el apoyo del Ministerio de Gobernación, debía asentar su carrera sobre bases más sólidas y arraigar en su distrito. Necesitaba extender al máximo la red clientelar. El reforzamiento de sus relaciones con los grupos económicos predominantes en el distrito era una herramienta útil para este fin. Sobre todo después de que la instauración del sufragio universal obligara a contar con el voto de detentadores de pequeñas rentas, dependientes para su supervivencia de sus patronos, jefes o caseros, que podían condicionar fácilmente el sentido de su voto. Las relaciones entre diputado y productores locales se basaban en el intercambio de influencia en los centros de toma de decisiones políticas -suministrada por el político- por influencia electoral en el distrito -ofrecida por quienes ejercían en él la actividad económica-. No implicaban la supeditación de los políticos a los productores. En última instancia, eran los primeros quienes participaban en el proceso de

---

<sup>97</sup>Varela Ortega (1977), pág. 358.

toma de decisiones y podían bloquear o impulsar la tramitación de una ley o la construcción de una carretera. Sin embargo, ambos estaban interesados en mantener una relación estable y no conflictiva que beneficiara en la mayor medida de lo posible a sus intereses. Si el prestigio y el poder de un político dependían en gran medida del tamaño y la capacidad de movilización de su clientela, tener el apoyo de los grupos económicos que controlaban a un importante sector de la población era una baza de un valor indiscutible. También lo era para los empresarios -agrarios o industriales- o comerciantes, contar con un agente en Madrid.

Existía, en la práctica política de la Restauración, un acuerdo tácito sobre disciplina de partido y decisiones en política económica. En caso de conflicto entre las iniciativas gubernamentales y los intereses económicos representados por los parlamentarios, éstos quedaban desligados de sus nexos partidistas. La defensa de los "intereses del distrito" podía situarse sobre la lealtad ministerial. Cuando ésto ocurría, los gobiernos carecían de herramientas parlamentarias para imponerse sobre las mayorías, salvo la adopción de medidas drásticas que podían provocar su paso a la oposición, como las "cuestiones de Gabinete" o los "votos de confianza".

La disgregación de los partidos turnantes confirió fragilidad a las mayorías parlamentarias. Los gobiernos de Eduardo Dato y el conde de Romanones, entre 1913 y 1917, sufrieron la oposición de todas las minorías parlamentarias, que cuestionaban su derecho al turno. Ambos necesitaban, más que nunca, el apoyo firme de sus mayorías. Sin embargo este no fue sólido ni constante. Dato se vio obligado a dimitir cuando no encontró diputados conservadores suficientes como para ganar una moción de confianza. Romanones sufrió la oposición de las facciones liberales disidentes durante el trámite de los Presupuestos de Santiago Alba. Al final, el conde fue derribado del gobierno, en abril de 1917, por una conspiración de sus socios demócratas y su delfín, Santiago Alba.

La reforma del Reglamento del Congreso de 1918 fue un intento de resolver el bloqueo que afectó a la vida parlamentaria entre 1913 y 1917, reforzando el poder del Ejecutivo sobre el Legislativo<sup>98</sup>. Aunque inicialmente fue concebida como medio de sortear la obstrucción de las minorías, se utilizó por primera vez en 1920, para evitar que el absentismo de los diputados de la mayoría hiciera peligrar el Proyecto de reforma del régimen tributario del Gobierno Allendesalazar. El nuevo Reglamento desbloqueó muchas de las reformas económicas pendientes. Gracias a la "guillotina" se aprobaron los Presupuestos y reformas tributarias de 1920, el nuevo contrato de arrendamiento con La Compañía Arrendataria de Tabacos en 1921, la Ley de Ordenación Bancaria, en el mismo año, así como los Presupuestos y las reformas tributarias de 1922. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que la reforma del Reglamento de 1918 contribuyó, en buena medida, a que primaran los objetivos trazados por las directivas de los partidos, sobre la defensa de intereses particularistas. No parece que sea casual que 1920, el año en el que la "guillotina" se utilizó por primera vez para aprobar un gran proyecto de reforma tributaria, haya sido señalado como un punto de no retorno en el creciente distanciamiento entre los empresarios y el sistema político de la Restauración<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup>Sobre la reforma del Reglamento del Congreso de 1918, véase Cabrera (1996). Para la reforma del Reglamento del Senado, en la misma fecha, Acosta Ramírez (1995).

<sup>99</sup>Rey Reguillo (1992), pág. 283 y ss; Escudero (1994).

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Ramírez, Francisco (1995); "La Cámara Alta en el reinado de Alfonso XIII", en El Senado en la Historia, Madrid, Secretaría General del Senado, págs. 185-209.

Alvarez Rey, Leandro (1990); "Elites políticas en Sevilla durante la Crisis de la Restauración. 1898-1931. Bases sociales y control institucional", en Espacio, Tiempo y Forma, Historia Contemporánea.

Arranz, Luis (1995); "Modelos de partido", en Política en la Segunda República, número monográfico de la Revista Ayer, dirigido por Santos Juliá, núm. 20, págs. 81-111.

-----(1996); El debate parlamentario sobre las crisis de Gobierno 1909-1913. Una crisis de eficacia, Documento de trabajo del Seminario de Historia Contemporánea del Instituto Universitario Ortega y Gasset, núm. 2/96.

Arranz, Luis y Cabrera Calvo-Sotelo, Mercedes (1995); "El Parlamento de la Restauración", Hispania, vol. LV/189, págs. 67-98.

Ayala, Francisco (1965); España a la fecha, Buenos Aires, Sur.

Azcárate, Gumersindo (1877); Estudios filosóficos y políticos, Madrid.

Cabrera, Mercedes (1996), "La reforma del Reglamento de la Cámara de Diputados en 1918", El Parlamento y la vida política en la España Contemporánea, Revista de Estudios Políticos, núm. monográfico dirigido por Manuel Pérez Ledesma, núm 93, julio-septiembre de 1996.

Cabrera, Mercedes; Comín, Francisco; García Delgado, J. Luis (1989); Santiago Alba. Un programa de reforma económica en la España del primer tercio del siglo XX, (ed. J. Luis García Delgado), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Cambó, Francisco (1987); Memorias. 1876-1936, Madrid, Alianza Editorial.

Cierva, Juan de La (1955); Notas de mi vida, Madrid, Reus.

Cillán de Iturrospe, María del Coro (1985); Historia de los reglamentos parlamentarios en España. 1810-1936, Madrid, Universidad Complutense.

Comín, Francisco (1988); Hacienda y economía en la España Contemporánea. (1800-1936), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Dardé, Carlos (1985); "La implantación de la democracia en España", Revista de Occidente, núm. 50.

-----(1994), "La larga noche de la Restauración. 1875-1900", en El republicanismo en España (1830-1977), (edición a cargo de Nigel Townson), Madrid, Alianza Editorial.

- Duverger, Maurice (1981); Los partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica.
- Egea Bruno, Pedro María (1990); La política y los políticos en la Cartagena del reinado de Alfonso XIII, Ayuntamiento de Cartagena.
- Escobar, Luis (marqués de Valdeiglesias) (1952); Setenta años de periodismo. Memorias, III vol. Madrid, Biblioteca Nueva.
- Escudero, Antonio (1994); "El fraude fiscal en la minería española", en El fraude fiscal en la Historia de España, núm. monográfico de Hacienda Pública Española, dirigido por Francisco Comín, págs. 321-343.
- Fernández Flórez, Wenceslao (1964); Impresiones de un hombre de buena fe, Madrid, Espasa-Calpe, 2 vol.
- Figueroa y Torres, Alvaro (conde de Romanones) (1919); Influencia de la Guerra en la transformación de los partidos políticos y en la composición de los gobiernos, Madrid.
- Fornier, Salvador; García, Mariano (1990); Cuneros y caciques, Alicante, Diputación Provincial.
- Fuentes Quintana, Enrique (1990); Las reformas tributarias en España, (ed., Francisco Comín), Barcelona, Crítica.
- Fusi, Juan Pablo (1975); Política obrera en el País Vasco. 1880-1923., Madrid, Turner.
- García Delgado, José Luis; Roldán, Santiago; Muñoz, Juan (1973); La formación de la sociedad capitalista en España. 1914-1920, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro.
- Garrido Martín, Aurora (1990a); "Una élite regional en la Monarquía de Alfonso XIII: la clase política de Cantabria", Espacio, Tiempo y Forma, Historia Contemporánea, núm. 3º, págs. 229-336.
- (1990b); Cantabria 1903-1923. Elecciones y partidos políticos, Santander, Universidad de Cantabria.
- Gettell, Raymond Garfield (1911); Readings in political science, Boston, Ginn and Company.
- González Posada, Adolfo (s.f.), "Obstruccionismo", en Enciclopedia Jurídica Española, Barcelona, (aprox. 1920).
- (1923); España en crisis, Madrid.
- Ham, Christopher; Hill, Michael (1984); The policy process in the modern capitalist state, London, Harvester Wheatsheaf.

Jiménez Aquino, Miguel (1901); La responsabilidad ante el Parlamento. Apuntes para un estudio de derecho constitucional, Madrid.

Laguillo, José (1979); Memorias. Veintisiete años en la dirección de El Liberal de Sevilla, ed. Alfonso Braojos Garrido, Sevilla, Universidad de Sevilla.

Lara Ródenas, Juan Carlos (1990); "Política y lucha de partidos en la Huelva de la Restauración", en Espacio, Tiempo y Forma, Historia Contemporánea, Serie V, Tomo 3.

Lindblom, Charles (1991); El proceso de elaboración de políticas públicas, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Linz, J.J. (1987); La quiebra de las democracias, Madrid, Alianza Editorial.

López Calvo, Manuel (1988); Priego, caciquismo y resignación popular (1868-1923). Aproximación a la historia de un pueblo de Andalucía durante la Restauración, Córdoba.

Martorell Linares, Miguel Angel (1995); "La reforma pendiente. La Hacienda Municipal en la Crisis de la Restauración. El fracaso de la Ley de Supresión del Impuesto de Consumos", Hacienda Pública Española, núm. 132, págs. 143-153.

---- (1996); "Cañeros contra remolacheros y andaluces contra aragoneses. La representación parlamentaria de intereses azucareros en vísperas de la Primera Guerra Mundial", Agricultura y Sociedad, núm 79, Segundo Trimestre de 1996.

Maura Gamazo, Gabriel (1934); Recuerdos de mi vida, Madrid.

Morales Arroyo, José María (1990); Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales, Madrid.

Moreno Luzón, Javier (1995a); El clientelismo político en la España de la Restauración, Documento de Trabajo del Seminario de Historia Contemporánea del Instituto Universitario Ortega y Gasset, núm 0595

----(1995b); "Teoría del clientelismo y estudio de la política caciquil", Revista de Estudios Políticos, núm 89, julio-septiembre.

Moya, Miguel (1879); Conflictos entre los poderes del Estado, Madrid.

Olábarri Gortázar, Ignacio (1994); "Actores políticos y actores sociales en la crisis de la Restauración (1914-1931)", Investigaciones históricas, núm 14.

Olivari, Michele (1983); Regionalismo catalano, stato e padroni fra il 1898 e il 1917, Milán, Franco Angeli Editore.

Ossorio y Gallardo, Angel (1975); Mis Memorias, Madrid, Tebas.

Pabón, Jesús (1952); Cambó (1876-1918), Barcelona.

Palacios, Francisco (1992); Caciquismo, lucha localista y revolución en el Langreo contemporáneo, Oviedo.

Panebianco, Angelo (1990); Modelos de partido, Madrid, Alianza Editorial.

Pan-Montojo, Juan (1994); La bodega del mundo. La vid y el vino en España. 1800-1936, Madrid, Alianza Editorial.

Peña Guerrero, María Antonia (1993); El sistema caciquil en la provincia de Huelva. Clase política y partidos (1898-1923), Ayuntamiento de Córdoba.

Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás (1983); "La obstrucción parlamentaria", Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 8, Mayo-agosto, págs 50.  
---- (1989); Los grupos parlamentarios, Madrid.

Porteiro García, Luis (1914); El sistema parlamentario en España y sus relaciones con el caciquismo, Madrid.

Real Cuesta, Javier (1991); Partidos, elecciones y bloques de poder en el País Vasco. 1876-1923, Bilbao, Universidad de Deusto.

Rey Reguillo, Fernando (1988); "Los intereses vitivinícolas manchegos en una coyuntura de cambio. Datos para el estudio de un grupo de presión (1917-1923)", en Actas del Primer Congreso de Historia de Castilla-La Mancha, Transformaciones burguesas, cambios políticos y evolución real, Ciudad Real, págs. 367-374.  
----(1992); Propietarios y Patronos. La política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración. (1914-1923), Madrid, Ministerio de Trabajo.

Rey Reguillo, Fernando; Moreno Luzón, Javier (1996); "Semblanza de la élite parlamentaria en la Crisis de la Restauración", El Parlamento y la vida política en la España Contemporánea, Revista de Estudios Políticos, núm. monográfico dirigido por Manuel Pérez Ledesma, núm 93, julio-septiembre de 1996.

Rojas Sánchez, Gonzálo (1981); Los derechos políticos de asociación y reunión en la España contemporánea. (1810-1936), Pamplona, Eunsa.

Rull, Gregorio (s.f.); El gravamen de los alcoholes. Crítica de los argumentos con que se pretende justificar la gravación. Opiniones favorables a la libre destilación, (aprox. 1916), Barcelona.

Sánchez de los Santos, Modesto (1915); Las Cortes españolas. Las de 1914, Madrid.

Sanz Legaristi, Pedro (1992); El cacique y los políticos, Vitoria.

- Sartori, Giovanni (1992); Partidos políticos y sistema de partidos, Madrid, Alianza Editorial.
- Sierra Alonso, María (1990); "Empresarios y políticos en la Sevilla de la Restauración: la familia Ybarra" en Espacio, Espacio y Forma, Serie V, Historia Contemporánea, Tomo III, págs 143-158.
- (1992); La Familia Ybarra. Empresarios y políticos, Sevilla, Muñoz Montravel.
- Silvela, Francisco (1902); "Los partidos políticos", en Balance de la Regencia, número extraordinario de la Revista Nuestro Tiempo, Mayo de 1902, núm. 17.
- Suárez Cortina, Manuel (1986); El reformismo en España, Madrid, Siglo XXI.
- Tejera López, Andrés (1915); Parlamentarios españoles. Cortes de 1914, Madrid.
- Torre-Vélez, conde de (1917); Bandolerismo político, Madrid.
- Torres del Moral, Antonio (1981); "Los grupos parlamentarios", Revista de Derecho Político, núm. 9.
- Trisán Casals, Miriam (1983); "El cacicato liberal estable: elecciones en Huesca desde 1898 a 1914", en Argensola, núm. 96.
- Tusell, Javier; "El sistema caciquil andaluz comparado con otras regiones españolas (1903-1923)", en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 2, 1978, págs. 7-19.
- (1979); "Oligarquía y caciquismo en Andalucía", en Aproximación a la historia de Andalucía, (ed. J. A. Lacomba), Barcelona, Laia.
- (1994); Antonio Maura. Una biografía política, Madrid, Alianza Editorial.
- Varela Díaz, Santiago (1978); Partidos y Parlamento en la Segunda República, Barcelona, Ariel.
- Varela Ortega, José (1977); Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración 1.875-1.900, Madrid, Alianza Editorial.
- Weber, Max (1982), Escritos políticos, México, Folio, 2 vol.
- Yanini, Alicia (1984); El Caciquisme, Valencia.