

# GOBIERNOS Y MAYORIAS PARLAMENTARIAS EN LOS AÑOS PREVIOS A LA CRISIS DE 1917. HISTORIA DE UNA PARADOJA

Por MIGUEL ANGEL MARTORELL LINARES

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ORGANIZACIÓN DE LAS MAYORÍAS EN EL PARLAMENTO. PARTIDOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS.—III. LA SELECCIÓN DE LAS MAYORÍAS PARLAMENTARIAS. CANDIDATOS PROPUESTOS POR EL GOBIERNO, CANDIDATOS IMPUESTOS AL GOBIERNO.—IV. CONFLICTOS ENTRE GOBIERNO Y MAYORÍAS PARLAMENTARIAS: 1. *La defensa de los intereses —económicos— del distrito.* 2. *Faccionulismo y crisis de los partidos turnantes.* 3. *La rebelión silenciosa: abstención, absentismo, obstrucción y otros fantasmas.*—V. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCION

La ausencia de jefaturas firmes en los partidos del turno y la irrupción de nuevas fuerzas políticas en las Cortes —entre otras circunstancias— contribuyeron a enturbiar la dinámica parlamentaria de la Restauración, desde los primeros años del siglo XX. Esta tendencia se vio consolidada, a partir de 1913, por dos nuevos factores. De una parte, la crisis de los partidos liberal y conservador dio lugar a la proliferación de pequeñas formaciones autónomas, que competían por el liderazgo dentro del espacio ideológico común. De otra parte, tras la concesión de la Mancomunidad —abril de 1914—, con el fin de dotar de contenido político a la nueva institución y colmar las aspiraciones de una mayor autonomía política para Cataluña, la *Lliga Regionalista* diseñó una estrategia parlamentaria de acoso y derribo al turno de partidos —dirigida a romper el monopolio de liberales y conservadores— mediante la cual aspiraba a participar directamente en el poder.

El turno entre Dato y Romanones no satisfacía las demandas de la multitud de grupos que competían en el Parlamento y aspiraban a acceder al gobierno del Estado. El consenso acerca de las normas que, hasta la fecha, habían regido las pautas

de comportamiento parlamentario se quebró, bloqueando el proceso de toma de decisiones; los reglamentos de las Cortes, elaborados en 1847, habían demostrado su eficacia en un sistema en el que dos grandes partidos negociaban su acceso al Gobierno y las fuerzas minoritarias se resignaban a ocupar un papel testimonial, pero, en las nuevas circunstancias, se convirtieron en un obstáculo para la labor del Ejecutivo, ya que permitían que un número relativamente pequeño de diputados destruyera toda iniciativa gubernamental (1). Gobierno y Parlamento, enfrentados en un permanente conflicto institucional, bloqueaban mutuamente su actividad y la inoperancia erosionaba su legitimidad: 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 legisladores. Los gobiernos temían acudir al Parlamento. En las legislaturas de 1913, 1915 y 1917, las Cortes no estuvieron abiertas más de un mes; la legislatura de 1914 se benefició de un cierto consenso —debido al inicio de la Primera Guerra Mundial— que permitió que se aprobara un nuevo Presupuesto, una Ley de subsistencias y un Plan de construcciones navales; en la legislatura de 1916, de la interesante obra legislativa elaborada por los ministros de Hacienda, Fomento y Guerra no sobrevivió ni una décima parte. El artículo 85 de la Constitución obligaba al Gobierno a someter a la aprobación de las Cortes un Presupuesto anual, que podía ser prorrogado una sola vez por decreto: de este modo, los años impares se prorrogaba el Presupuesto sancionado en el año par y no había necesidad de mantener las Cortes abiertas; los años pares, los gobiernos tenían más difícil la huida porque era necesario un nuevo Presupuesto (2). 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.

En un contexto tan inestable, los gobiernos necesitaban —más que nunca— el firme apoyo de sus diputados y senadores. Por el contrario, la debilidad y la inercia menzaron la autoridad gubernamental y acentuaron las tendencias centrífugas en la mayoría parlamentaria. De este modo, entre 1913 y 1917, se produjo una curiosa pa-

---

(1) Véase, en este mismo volumen, el trabajo de MERCEDES CABRERA sobre la reforma de los Reglamentos parlamentarios de 1918.

(2) En 1915, la principal preocupación de Romanones, desde la oposición, era contar con un Presupuesto nuevo para el año 1916, que —en caso de que se produjera la alternancia— pudiera ser prorrogado y le permitiera un mayor margen de autonomía frente al Parlamento. En 1916, gobernando Romanones, Dato antepuso, con las mismas intenciones, la aprobación del Presupuesto ordinario a cualquier otra ley de las que integraban el programa económico de Santiago Alba. Acerca del primer caso, puede verse *La Epoca*, 1 de diciembre de 1915; para 1916, «Lo mismo que el año pasado», *El País*, 21 de noviembre de 1916. En 1916, bloqueado por la obstrucción el Presupuesto elaborado por Alba para 1917, las Cortes —con el fin de cumplir el mandato constitucional— sancionaron el texto del Presupuesto aprobado en 1914 para 1915 y prorrogado durante 1916, como si fuera un Presupuesto nuevo. La sanción de las Cámaras permitía, además, que dicho Presupuesto fuera prorrogado —como finalmente ocurrió— hasta el año 1918. Sobre este asunto, véase el debate del 16 de diciembre de 1916, *Diario de Sesiones de las Cortes-Congreso de los Diputados (DSC-CD)*, núm. 118, págs. 3903 y sigs.

radoja: aunque con el paso del tiempo vieran reducido su margen de maniobras, los gobiernos de la Restauración siempre fueron acusados —por otra parte, con razón— de «fabricar» sus mayorías parlamentarias; sin embargo, eran incapaces de aprobar sus programas en unas Cortes supuestamente hechas a su medida (3).

Las siguientes páginas intentarán comprobar hasta qué punto contribuyeron las relaciones entre los gobiernos y sus mayorías a paliar —o, por el contrario, a acentuar— el bloqueo institucional que afectó a las relaciones Gobierno-Parlamento entre 1913 y 1917.

## II. LA ORGANIZACION DE LAS MAYORIAS EN EL PARLAMENTO. PARTIDOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS

En una primera aproximación a los partidos políticos de la Restauración, lo que más llama la atención es la escasa —por no decir nula— concreción normativa, que puede constatarse en tres distintos niveles: en primer lugar, y desde una perspectiva jurídica, entre 1875 y 1923, en ningún momento se reguló legalmente su existencia (4); en segundo lugar, desde el campo de la actividad política, tampoco sus grupos parlamentarios fueron reconocidos hasta el Reglamento de las Cortes de 1931; por último, y en tercer lugar, desde el análisis de su organización interna, destaca la carencia de normas estatutarias, así como de listas de afiliados u órganos permanentes de reunión periódica, reflejo de un débil grado de institucionalización.

Este último aspecto —la escasa producción de documentación interna— ha entorpecido el análisis de la estructura organizativa de los partidos dinásticos. Aunque existen algunas voces discrepantes al respecto, el modelo de «partido de cuadros» —elaborado por Duverger en los años cincuenta— sigue siendo el más recurrido para establecer algún tipo de analogía (5). En 1977, Varela Ortega describió su or-

(3) En las elecciones de 1914, el Partido conservador obtuvo 190 diputados —de los que, aproximadamente, 15 correspondían a la facción de Juan de la Cierva—; cantidad que, aunque no alcanzaba la mayoría absoluta —199 diputados—, le permitía gobernar en solitario. En 1916, el Gobierno de Romanones —integrado por liberales y demócratas— obtenía 224 diputados, cifra que rebasaba con mucho la mayoría absoluta. Los datos han sido obtenidos de MODESTO SÁNCHEZ DE LOS SANTOS: *Las Cortes españolas. Las de 1914*, Madrid, 1915 y de la Base de datos sobre personal parlamentario entre 1914 y 1923, elaborada por Mercedes Cabrera, Luis Arranz y Fernando del Rey, a quienes agradezco la autorización para su consulta.

(4) Las reflexiones de Gumersindo de Azcárate, hechas en 1877, prevalecieron a lo largo de toda la Restauración: «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 (*sic*) se forman en el seno de la sociedad, y que están en constante y perpetua transformación siendo, por lo mismo, tan imposible al legislador alcanzarlos en sus prescripciones como lo es aprisionar el agua con las manos»; GUMERSINDO DE AZCÁRATE: *Estudios filosóficos y políticos*, Madrid, 1877, págs. 253-254.

(5) MAURICE DUVERGER: *Los partidos políticos*, FCE, México, 1981 (1951). Forner y García, por ejemplo, sugieren que el concepto de «partido de cuadros» plantea más problemas que soluciones en vigencia del sufragio universal y en contextos sociales de carácter urbano; SALVADOR FORNER y MARIANO GARCÍA: *Cuneros y caciques*, Alicante, 1990, págs. 42 y sigs.

ganización como una «una estructura piramidal de nexos discontinuos», integrada por «organizaciones locales independientes, vinculadas a un cacique o jefe local de partido» que, a su vez, dependía de un jefe provincial, y éste de un jefe regional, así hasta llegar al jefe nacional (6). Su configuración como un conjunto de agrupaciones locales ensambladas y unas relaciones internas de tipo clientelar, en las que primaba la verticalidad, repercutieron en el débil desarrollo de su organización interna, al no hacer necesaria una estricta normativa que regulara el comportamiento y deberes de sus escasos miembros (7).

Aunque los reglamentos de las dos Cámaras legislativas no reconocieran la existencia de los grupos parlamentarios, Congreso y Senado se dividían en una «mayoría» y un conjunto de «minorías», porque la práctica política obligaba a establecer una mínima coordinación entre los parlamentarios de un mismo partido y en las relaciones entre el partido y el Gobierno (8). Para constituir oficialmente una minoría parlamentaria sólo era preciso dar constancia de su formación al Presidente del Congreso. No había ninguna limitación en cuanto al número de sus integrantes —una minoría podía estar integrada por un solo diputado, como ocurrió, en 1914, con el republicano Barriobero o el representante de Defensa Social, Marín Lázaro, o, en 1916, con el republicano Felipe Rodés— y éstos no pasaban a formar parte de ningún registro parlamentario (9). El «jefe de minoría» —en el Congreso solía ser el líder del partido o facción y en el Senado un personaje político relevante— coordinaba la acción de sus diputados y actuaba como interlocutor ante las demás fuerzas políticas, la Presidencia de la Cámara y el Gobierno. Las minorías tenían una importante participación institucional en la vida del Congreso y el Senado: contaban con representantes en la Comisión de Presupuestos y en las demás comisiones institucionales, en función del volumen de su representación; el Gobierno debía de concertar con ellas el orden de prelación de los debates parlamentarios, así como cualquier decisión que alterara el orden normal de las discusiones —como por ejemplo, la

(6) JOSÉ VARELA ORTEGA: *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración, 1875-1900*, Alianza, Madrid, 1977, págs. 357 y sigs.

(7) Sobre la importancia de las relaciones clientelares en los partidos dinásticos, véase MARÍA SIERRA: *La familia Ybarra*, Sevilla, 1992, y JAVIER MORENO LUZÓN: «El poder público hecho cisco». Clientelismo e instituciones políticas en la España de la Restauración», en *El clientelismo político*, en prensa. Sobre la verticalidad de las relaciones, es significativa la frase que el conde de Torre-Vélez dirigió al General Linares, su valedor político, tras procurarle un acta por el distrito de Hellín: «Soy conservador, pero... no me considero ligado con nadie más que usted»; Conde de TORRE-VÉLEZ: *Bandolerismo político*, Madrid, 1917.

(8) Sobre la organización interna del Congreso, puede consultarse el texto de LUIS ARRANZ y MERCEDES CABRERA: «El Parlamento de la Restauración», *Hispania*, núm. 189, 1995, págs. 67-98.

(9) Acerca de la participación de las minorías en las Comisiones, pueden verse las declaraciones del Presidente del Congreso, Augusto González Besada, *DSC-CD*, 1 de mayo de 1914, núm. 18, págs. 429 y sigs. Sobre las consultas para la prelación de los debates y la duración de las sesiones, véase, por ejemplo, *El Imparcial*, 19 de noviembre de 1915, o *El País*, 3 de octubre de 1916. Respecto al acceso a la categoría de minoría, véase *ABC*, 19 de octubre de 1915 o las declaraciones del Presidente del Congreso, JOSÉ SÁNCHEZ GUERRA: *DSC-CD*, 3 de febrero de 1920, núm. 64, pág. 2213.

prórroga de las sesiones—; sus jefes tenían derecho a intervenir en todos los debates en los que el Gobierno o la Presidencia solicitaran la opinión de la Cámara, y a explicar en cualquier votación el sentido de su voto. Estos derechos estaban «oficiosamente» reconocidos por el Reglamento de 1847, que permitía a un pequeño número de diputados obstruir cualquier decisión gubernamental que no hubiera sido previamente consensuada.

La mayoría parlamentaria estaba bajo el control directo del Gobierno —bien de su Presidente, bien del Ministro de Gobernación— o de los Presidentes del Congreso o del Senado (10). A semejanza del partido, la mayoría se organizaba por familias políticas. No había instituidas comisiones permanentes de trabajo, ni los parlamentarios eran convocados a ningún tipo de reunión periódica. Salvo raras excepciones, sólo en una ocasión coincidían todos los miembros de la mayoría fuera del hemiciclo: el día anterior a la primera sesión de las Cortes tras las elecciones, se celebraba una reunión, sin carácter deliberativo, en la que los miembros de las mayorías de ambas Cámaras oían los discursos del Jefe del Gobierno y de sus respectivos presidentes (11). Las tácticas a seguir por el partido en las Cortes eran decididas en encuentros informales, como las reuniones del Presidente del Gobierno con los ex-ministros, o con los jefes de las principales facciones del partido y, posteriormente, cada uno de los notables comunicaba las instrucciones a los diputados que tenía bajo su control.

La única baza segura para garantizar un mínimo grado de cohesión en la mayoría era la inclusión en el Gobierno de todos los jefes de las facciones que la integraban: un jefe de facción fuera del Gobierno aumentaba sus exigencias sin tener ninguna responsabilidad a cambio y, además, podía conspirar para provocar una crisis parcial que le llevara a integrarse en el Gabinete. Por lo demás, el Jefe del Gobierno carecía de herramientas eficaces para imponer la disciplina interna a sus diputados, salvo el uso que diera al poder que le confería el control del aparato del Estado para premiar a los sumisos y castigar a los rebeldes, facultad menos formidable de lo que pudiera parecer *a priori*, ya que un notable podía retirar los votos de sus diputados al Gobierno cuando éste más lo necesitara o trasvasar su clientela a

---

(10) Véase, a este respecto, la actitud de Romanones, Villanueva, García Prieto y Ruiz Jiménez —Presidente del Gobierno, Presidentes de las dos Cámaras y Ministro de Gobernación, respectivamente—, en 1916, para frenar el absentismo en la mayoría liberal; *El País*, 19 de mayo de 1916; *La Epoca*, 20 de octubre de 1916; *La Epoca*, 1 de diciembre de 1916. Sobre la responsabilidad del Ministro de Gobernación: «Acudir temprano es la obligación de los diputados bien avenidos con sus jefes inmediatos, el Presidente del Consejo y el Ministro de Gobernación»; *La Epoca*, 2 de octubre de 1916.

(11) «Este acto —señalaba en 1914 *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. En momentos de crisis podían convocarse reuniones informales para reforzar los lazos internos, como la celebrada en diciembre de 1916, en casa de Romanones, que ofreció «un té en honor de sus diputados» para «hablar de cerca a las mayorías, confortarlas, renovar el trato de codos que, acaso, se había debilitado por minorías internas y personalismos inevitables»; *El País*, 4 de diciembre de 1916.

otro partido si era castigado o menospreciado por el jefe. También podía amenazar a sus parlamentarios con forzar la alternancia, posibilidad que —salvo circunstancias extremas— no interesaba a ninguno de los integrantes de la mayoría.

En definitiva, las mayorías parlamentarias se asentaban sobre bases inestables, que debilitaban su cohesión: la estructuración de los partidos en redes clientelares, su débil grado de institucionalización y la reproducción de ambas circunstancias en la organización de los grupos parlamentarios. La legislación electoral no contribuía a reforzar sus lazos internos; el escrutinio uninominal favorecía las personalidades fuertes y atenuaba el poder de los partidos sobre los candidatos.

### III. LA SELECCION DE LAS MAYORIAS PARLAMENTARIAS. CANDIDATOS PROPUESTOS POR EL GOBIERNO, CANDIDATOS IMPUESTOS AL GOBIERNO

El futuro comportamiento de la mayoría parlamentaria dependía —en parte— de cómo se efectuara la selección de candidatos a integrarla. Un diputado que debiera su escaño exclusivamente a la eficacia de la maquinaria electoral del Gobierno tenía, por lógica, que ser más gubernamental que otro que lograra el acta por su arraigo en un distrito o por su vinculación clientelar a una determinada facción. Estos últimos, en caso de conflicto, debían de anteponer los intereses de sus electores en el distrito que representaban, o los del jefe de su facción política, a la lealtad al Gobierno, ya que de ellos dependía la posibilidad de revalidar su escaño reiteradamente.

En los primeros años de la Restauración, la designación de los candidatos para formar parte de la mayoría parlamentaria se hacía de mutuo acuerdo entre el Ministerio de Gobernación y las jefaturas locales del partido aunque, en caso de conflicto, el Gobierno tenía la última palabra. La oposición local a las candidaturas oficiales era poco significativa y el Gobierno contaba con un importante número de distritos «mostrencos» en los que imponer a los candidatos encasillados. Sin embargo, desde principios del siglo XX —como indicaba Gabriel Maura—, «los distritos rurales, ganosos de asegurarse un gestor de toda confianza, rechazaron más frecuentemente a los candidatos cuneros y, algunos de estos, llovidos un día desde el cielo oficial, arraigaron en la demarcación que les cupo en suerte representar, inutilizándola para transferirla en lo sucesivo... el número de distritos propiamente “mostrencos” se llegó a reducir a media docena y la sola protección gubernativa no bastó para procurar un acta de diputado» (12). Un diputado «arraigaba» en un distrito cuando lograba un grado de control sobre su vida política que le permitía renovar su acta reiteradamente —al menos, con cierta frecuencia— sin importar qué partido gober-

---

(12) GABRIEL MAURA: *Recuerdos de mi vida*, Madrid, pág. 108. Sobre el incremento en el número de distritos propios, véase el trabajo de Fernando del Rey y Javier Moreno en este volumen.

nara. Al imponerse automáticamente como candidato, el diputado bloqueaba la práctica del turno cuando no estaba su partido en el poder y, cuando éste gobernaba, limitaba la capacidad de elección del Gobierno en época de elecciones.

El aumento del número de distritos «propios» —con diputados «arraigados»— se correspondía con la creciente autonomía de las jefaturas provinciales de los partidos, que presentaban sus propias listas de aspirantes y podían llegar a rechazar a los candidatos impuestos por Gobernación. La lucha contra los diputados «cuneros» —no vinculados por ninguna razón al distrito— reflejaba la creciente presión de las «fuerzas vivas», en demanda de una mayor defensa de los intereses del distrito, así como el intento de acotar un territorio para la creciente clientela de los principales notables políticos locales (13).

El incremento en el número de distritos propios y la creciente autonomía de las organizaciones provinciales acentuaron la dispersión de la mayoría parlamentaria. Aunque los gobiernos siempre pusieron las ventajas electorales que confería el control del aparato del Estado a disposición de los candidatos a formar parte de las mayorías, cada vez intervenían menos en la selección de éstos. Así, la mayoría se convirtió en una especie de cajón en el que entraba un grupo inconexo de diputados, cuya principal garantía de gubernamentalidad era la convicción de que desde el poder se podían obtener mayores beneficios para las clientelas que desde la oposición.

#### IV. CONFLICTOS ENTRE GOBIERNO Y MAYORIAS PARLAMENTARIAS

Junto a los agravios personales y otras causas menores, dos elementos podían interferir en las buenas relaciones entre el Gobierno y los diputados que integraban la mayoría parlamentaria: la defensa de intereses particularistas —clientelares, electorales o corporativos— afectados por una iniciativa gubernamental, y la lealtad al jefe de una facción del partido enfrentada con el Gobierno. Ambos se abordarán en las siguientes páginas, aunque el particularismo —por falta de espacio— sólo se tratará desde la perspectiva de la representación de intereses locales, dejando al margen otras interesantes formas de representación particularista, como —por ejemplo— la actitud corporativista de los parlamentarios militares. Asimismo, se revisarán algunas de las formas de protesta utilizadas por los diputados de la mayoría contra los gobiernos.

---

(13) VARELA ORTEGA: *Los amigos...*, pág. 281, y JAVIER TUSELL: «El sistema caciquil andaluz comparado con otras regiones españolas», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 2, pág. 9. Sobre el creciente rechazo a los candidatos cuneros véase —entre otros— para Cantabria, AURORA GARRIDO MARTÍN: *Cantabria, 1903-1923. Elecciones y partidos políticos*, Santander, 1990; Huesca, MIRIAM TRISÁN CASALS: «El cacicato liberal estable: elecciones en Huesca desde 1898 a 1914», *Argensola*, núm. 96, 1983; Alicante, SALVADOR FORNER y MARIANO GARCÍA: *Cuneros...*, págs. 35 y sigs.; Huelva, M. ANTONIA PEÑA GUERRERO: *El sistema caciquil en la provincia de Huelva. Clase política y partidos (1898-1923)*, Córdoba, 1993.

### 1. *La defensa de los intereses —económicos— del distrito*

«La influencia del medio ambiente electoral en que se vive —señalaba, en 1916, el director de *La Correspondencia de España* y diputado por Zaragoza, Leopoldo Romeo— condiciona la actitud de los diputados en el orden económico». En 1914, en otros términos, Luis de Armiñán —diputado liberal por Málaga— expresaba una idea similar al indicar que, «antes que político, antes que liberal, quiero ser servidor de los intereses de Málaga, y a esto me concreto, porque el dogma político no está por encima de los intereses que represento». Ambas declaraciones pueden complementarse con otras dos, acerca de la libertad de acción de que gozaban diputados y senadores en la tramitación de proyectos económicos: en 1914, el diputado romanista Baldomero Argente apuntaba que «los asuntos económicos no pueden ser asuntos de dogma, no son cuestiones fundamentales de partido» y en 1922, el senador demócrata Del Moral advertía que «las cuestiones económicas mientras no están votadas como leyes, son libres y no obligan a los que militamos en los partidos políticos» (14). Este rosario de citas puede contribuir a clarificar el marco en el que se desarrollaba la protección de los intereses económicos locales en el Parlamento: los diputados contaban con un amplio margen de maniobra para defender los intereses de sus representados; cuando éstos chocaban con las iniciativas del Gobierno peligraba la cohesión de la mayoría.

La instauración del sufragio universal generó una creciente toma de conciencia del valor que un ventajoso intercambio de votos por servicios podía reportar en beneficio de una colectividad. Las «fuerzas vivas» de los distritos tuvieron una nueva arma para demandar más contraprestaciones a cambio de su apoyo a una determinada opción política, y la necesidad de contar con el voto —inducido, coaccionado, libre o manipulado— de los detentadores de pequeñas rentas —trabajadores agrícolas o industriales, colonos, arrendatarios, dependientes de comercio, aprendices, etc.— confirió mayores bazas de negociación a los propietarios y patronos locales. En aquellos distritos en los que sobresalía claramente una actividad productiva, los agentes económicos estuvieron en condiciones de exigir la defensa de sus intereses a los parlamentarios que les representaban que, en estos casos, era habitual que actuaran unidos, independientemente de su filiación política. Esta dinámica puede constatar, por ejemplo, en la acción conjunta de los diputados granadinos contra el Proyecto de ley de rebaja del Impuesto sobre el azúcar, en julio de 1914; en la formación en cada legislatura, durante las primeras décadas del siglo, del grupo parlamentario vitivinícola —que agrupaba a los diputados de los distritos en los que predominaba dicha actividad—; o en la actitud de los parlamentarios aragoneses que, en 1916, presionados por los labradores remolacheros, organizaron una cam-

---

(14) LEOPOLDO ROMEO: *DSC-CD*, 8 de julio de 1916, núm. 47, pág. 1230; LUIS DE ARMIÑÁN: *DSC-CD*, 20 de junio de 1914, núm. 56, pág. 1523; BALDOMERO ARGENTE: *DSC-CD*, 19 de junio de 1914, núm. 55, pág. 1494; DEL MORAL: *Diario de Sesiones de las Cortes. Senado (DSC-S)*, 28 de junio de 1922, núm. 62, pág. 1337.



paña de obstrucción contra el Gobierno de Romanones, en demanda de una rebaja en las tarifas ferroviarias para el transporte del género (15). Esta dinámica no afectaba sólo a las provincias donde predominaban actividades agrícolas o industrias de elaboración de productos agrarios: en 1916, la oposición al Proyecto de ley de beneficios extraordinarios de Santiago Alba unió a toda la representación parlamentaria de la provincia de Vizcaya, que formó un frente común, independientemente de su filiación partidista; dos de los cinco diputados vizcaínos —Ibarra y Echevarrieta— estaban conectados personalmente a la industria naviera bilbaína, principal perjudicada por la iniciativa de Alba (16).

## 2. *Faccionalismo 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 político, que gozaba de una gran autonomía política (17). Cuando un partido dinástico gobernaba, 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, hasta el punto de que gran parte de las crisis tenían su origen en la defección de una —o más— de las facciones que formaban parte de la mayoría. La facción basaba su autonomía en el control de un importante número de distritos propios —generalmente concentrados en un territorio— en los que se refugiaba cuando no estaba en el poder y participaba en unas elecciones con un Ministerio de Gobernación hostil. Con el cambio de siglo, 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 provocó el aumento y la consolidación del número de facciones, proceso que contribuyó a acelerar la descomposición de los partidos.

Tras la división de los partidos dinásticos, a partir de 1913, es difícil marcar los límites que separan el faccionalismo del pluripartidismo. En el espacio político

(15) Para el caso granadino, véase *El Defensor de Granada*, entre junio y julio de 1914, en especial, el número del 8 de julio; sobre el grupo parlamentario vitivinícola, en la legislatura de 1914, puede consultarse *La Vinicultura Española*, durante el mes de junio de 1914 y —en una perspectiva más amplia— el texto de GREGORIO RULL: *El gravamen de los alcoholes*, Barcelona, s. f.; sobre la campaña obstruccionista de los diputados aragoneses, en 1916, véase *El Imparcial*, 25-29 de junio de 1916.

(16) «Los representantes de Vizcaya —indicaba Ibarra en el Congreso— estamos perfectamente unánimes en la oposición a este proyecto. Entre nosotros hay un republicano, un carlista, un conservador, un independiente y un maurista y ninguno de nosotros ha pensado ni ha podido soñar en hacer de este asunto una cuestión política»; DSC-CD, 8 de julio de 1916, núm. 47, pág. 1221.

(17) 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 independientemente del Gobierno y de una dirección central de partido». JOSÉ VARELA ORTEGA: *Los amigos...*, pág. 281.

conservador, las fronteras entre el Partido conservador de Eduardo Dato y el maurismo eran claras; 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, De la Cierva no renegó de su pertenencia al conservadurismo —se definía como un «conservador murciano»— hasta el punto de que, en las legislaturas de 1914 y 1916, se negó a constituir minoría parlamentaria (18). En el espacio político liberal, la situación fue más confusa: después de la crisis de 1917, se consolidaron tres grandes familias —prietistas, romanonistas, albistas— y tres pequeños núcleos —gassetistas, nicetistas, merinistas—, rodeados de un importante número de notables —Urzáiz, Villanueva— autónomos, de difícil adscripción, que contaban con pequeñas clientelas.

En un contexto el cual los gobiernos, acosados por las minorías en el Parlamento, necesitaban el apoyo firme de sus mayorías, el faccionalismo constituyó una de las principales trabas a la gobernabilidad. Dato, con 174 diputados conservadores, precisaba el auxilio de los quince diputados de De la Cierva para aproximarse a la mayoría absoluta. De la Cierva colaboró con el Gobierno a cambio de contrapartidas para sus clientelas murcianas: en la legislatura de 1914 obtuvo la creación de la Universidad de Murcia y una importante partida, en la Ley de construcciones navales, para la rehabilitación del Puerto de Cartagena. No obstante, el político murciano aspiraba a más y 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, falto de un apoyo parlamentario sólido, Dato clausuraba las Cortes, que permanecerían cerradas hasta noviembre. También, en 1916, Romanones vio debilitada la fuerza de la mayoría debido a la deslealtad de las facciones. En las elecciones de abril, el Gobierno presentaba una candidatura oficial en la provincia de León, en la que no iba incluido ningún político merinista (19). El conde de Sagasta elaboró una lista alternativa y derrotó a los candidatos gubernamentales, entre los que figuraba Gumersindo de Azcárate. También hubo una doble lista electoral liberal en la provincia de Córdoba, donde los candidatos de Niceto Alcalá Zamora derrotaron a los del Ministro de Justicia, Antonio Barroso. Aunque Alcalá Zamora y Merino integraron a sus diputados en la mayoría liberal, a finales de la legislatura pasaron la factura al Gobierno alineándose con la oposición cuando el apoyo de todos los diputados de la mayoría era necesario para sacar adelante el programa económico de Santiago Alba.

(18) Para el año 1916, véanse sus declaraciones a *El País*, 3 de octubre de 1916.

(19) El merinismo, una facción liberal dirigida por Fernando Merino —Conde de Sagasta—, que tenía una fuerte implantación en la provincia de León, estaba enfrentado por el control territorial de dicha zona al grupo demócrata de García Prieto, integrado en el Gobierno.

### 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. La principal garantía de unidad estribaba en el convencimiento, compartido por el Gobierno y los diputados de la mayoría, de que 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 provocar una situación que forzara la alternancia. Por este motivo, en pocas ocasiones, los parlamentarios de la mayoría votaban en contra del Gobierno, ya que, cuando esto ocurría —salvo que se tratara de casos muy localizados, que no pusieran en peligro la consistencia de la mayoría— el Gobierno se veía obligado a presentar una moción de confianza que podría forzar su paso a la oposición.

Cuando un Proyecto de ley perjudicaba los intereses defendidos por uno o varios parlamentarios de la mayoría, éstos, en lugar de buscar el encontronazo frontal, recurrían a otro tipo de acciones más sutiles, con las 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 constituían una rebelión sutil y silenciosa, plagada de amenazas tácitas, cuyo fin era doblegar al Gobierno. El interés en renunciar a una oposición frontal y declarada impide, en ocasiones, deslindar los campos entre la práctica común y la protesta. Por ejemplo, en un Parlamento caracterizado por un alto grado de absentismo, es difícil saber cuando éste constituía el rechazo a una iniciativa gubernamental o cuando respondía a la tónica habitual. Igualmente, dado que la única vía para constatar la asistencia de los diputados al Congreso —junto con las referencias de prensa— está en los recuentos efectuados en las votaciones nominales, es casi imposible saber cuando el diputado está ausente, o cuando está presente en la Cámara pero se abstiene en la votación.

El absentismo era bastante alto y alcanzaba tanto a la mayoría, como a las minorías (20): en enero de 1915, al presentar una moción de confianza, Dato contó con el apoyo de 149 diputados conservadores de los 190 que integraban la mayoría y superó la prueba gracias a la abstención del resto de las fuerzas parlamentarias (21); el Jefe del Gobierno conservador tuvo menos suerte, el 6 de diciembre,

---

(20) 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.

(21) Romanones pasaba 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. El absentismo no era

cuando Romanones intentó forzarle a presentar una nueva moción de confianza: incapaz de reunir a la totalidad de su mayoría parlamentaria 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 De la Cierva; además, los diputados conservadores agraviados a lo largo de la legislatura pasaron su factura (22).

En ocasiones, para saber cuáles 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 sus apoyos en el Congreso; Alfons Sala, empresario y diputado liberal catalán, no estuvo presente entre los liberales que votaron a favor del Gobierno —ni aparecerá en ningún momento de la discusión parlamentaria del Proyecto—, pero dos días más tarde 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. Todo induce a pensar que la ausencia de Sala fue deliberada y que —probablemente— otros políticos liberales adoptaron una decisión similar, lo que contribuiría a explicar que Romanones sólo contara, en la votación, con el 67 por 100 de los diputados de la mayoría.

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. En 1916, el 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 y le respondió que lo único que podía hacer era «no votar en contra, pero —proseguía— cuando llegue la votación me retiraré. Y me retiré» (23). 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 —de todo el arco parlamentario, incluidos los de la mayoría conservadora— se opusieron en bloque al Proyecto y, cuando llegó la hora de las votaciones, los conservadores se abstuvieron.

---

privativo de la mayoría; en julio de 1916, a una reunión de la minoría republicano-conjuncionista sólo asistieron cinco diputados, que —indignados— «se dirigieron a los restantes preguntándoles si siguen o no formando parte de la misma»; *ABC*, 4 de julio de 1916.

(22) 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.

(23) 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.

Por último, otra forma de presión o de protesta consistía en el recurso al repertorio de prácticas obstruccionistas. 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. En ocasiones, incluso, podían unirse a campañas obstruccionistas iniciadas por la oposición, como ocurrió en el otoño de 1916 con los debates de los proyectos de Santiago Alba (24), o 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 (25).

## V. CONCLUSIONES

El principal objetivo de este trabajo era esbozar, someramente, las pautas que regían las relaciones entre gobiernos y mayorías parlamentarias en los años previos a la crisis de 1917. A lo largo de sus páginas se han revisado algunas de las causas que impedían a los gobiernos imponer la disciplina entre los parlamentarios de sus mayorías, varios de los motivos por los que éstos podían discrepar de la acción de sus gobiernos y las diversas vías que utilizaban para mostrar su disconformidad. En el contexto de la crisis institucional que afectaba a las relaciones entre Gobierno y Parlamento, en los años previos a la crisis de 1917, los nexos entre los gobiernos y sus mayorías parlamentarias se deterioraban en una espiral progresiva: la debilidad gubernamental alimentaba las tendencias centrífugas en la mayoría; éstas, a su vez, debilitaban más a los gobiernos.

Los conflictos entre gobiernos y mayorías no desaparecieron a partir de 1917, pero sus efectos se vieron atenuados al reforzarse la autoridad del Ejecutivo frente al Parlamento, tras la reforma reglamentaria de 1918. No deja de ser significativo que la primera vez que se utilizó la «guillotina» parlamentaria —artículo 112 del Reglamento de las Cortes de 1918, que permitía al Gobierno fijar una fecha tope para someter a votación un Proyecto de ley, reduciendo el número de enmiendas a discutir, así como la duración de las intervenciones— no fuera, tal y como se había previsto, para frenar el acoso obstruccionista de las minorías, sino para evitar la defección de los diputados de la mayoría: en febrero de 1920, durante la votación de las reformas

(24) MERCEDES CABRERA CALVO-SOTELO, FRANCISCO COMÍN y J. LUIS GARCÍA DELGADO: *Santiago Alba. Un programa de reforma económica en la España del primer tercio del siglo xx*, Madrid, 1989, pág. 426.

(25) «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.

tributarias llevadas al Congreso por el Gabinete de concentración dirigido por Manuel Allendesalazar —integrado por mauristas, conservadores, romanonistas, prietistas y albistas, y que contaba con 275 diputados—, el Gobierno recurrió a la «guillotina» ante el miedo a quedar desasistido por los diputados de la mayoría, algo que podía ocurrir en cualquier momento, debido a su progresiva deserción en las votaciones. Bugallal —Ministro de Hacienda— no tuvo más remedio que asentir, cuando el diputado socialista Indalecio Prieto, en una intervención de protesta contra esta medida de fuerza, acusaba al Gobierno de recurrir a ella «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» (26).

Gracias a la «guillotina», el Gobierno sorteó el boicot silencioso de la mayoría y logró que se aprobaran las reformas fiscales de Bugallal; era la primera iniciativa tributaria de cierta entidad sancionada por el Congreso desde 1899.

---

(26) 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.»