

Eduardo Dato: muñidor de consensos



Conmemoración del centenario de su magnicidio (1921-2021)

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Madrid, 2021

EDUARDO DATO: MUÑIDOR DE CONSENSOS

EDUARDO DATO: MUÑIDOR DE CONSENSOS

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS
MADRID, 2021

Primera edición: septiembre de 2021

En cubierta: Fotografía de Dato, c.1905.

En contraportada: Monumento funerario de Dato, por Mariano Benlliure,
Panteón de Hombres Ilustres de Madrid.



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional, (CC BY-NC-ND 4.0).

La AEBOE no se solidariza con las opiniones sostenidas por los autores de los originales publicados.

© De los diferentes trabajos, sus autores.

© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

<https://cpage.mpr.gob.es/>

NIPO AEBOE:

en papel: 090-21-156-X

en línea, PDF: 090-21-157-5

en línea ePUB: 090-21-158-0

ISBN: 978-84-340-2765-7

Depósito legal: M-23694-2021

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

ÍNDICE GENERAL

	<u>Páginas</u>
PRESENTACIÓN	9
I. ¿POR QUÉ DATO? <i>Miguel Herrero de Miñón</i> , presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas	13
1.1 Un hidalgo letrado	15
1.2 El integrador	20
1.3 El conciliador	27
1.4 El intervencionista	29
1.5 ¿El autonomista?	32
1.6 Conservar e imaginar	39
II. EDUARDO DATO Y EL PENSAMIENTO ECONÓMICO DE FINALES DEL SIGLO XIX. LA DECADENCIA DEL LIBERALISMO CLÁSICO. <i>Pedro Schwartz Girón</i>	49
II.1 Fin de siglo	49
II.2 Noticia de Dato	51
II.3 Decadencia del liberalismo	52
II.4 Dato en nuestra Academia	52
II.5 Conclusión crítica	54
III. LA POLÍTICA SOCIAL DE EDUARDO DATO. <i>Fernando Suárez González</i>	57
III.1 Primer momento	59
III.2 Segundo momento	66
III.3 Un inciso sobre el pensamiento de Dato	68
III.4 Tercer momento	71

	Páginas
III.5 Cuarto momento	72
III.6 Quinto momento	74
IV. LA POLÍTICA EXTERIOR DE EDUARDO DATO: LA NEUTRALIDAD ESPAÑOLA EN LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL. PERSPECTIVA DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL. <i>Araceli Mangas Martín</i>	79
IV.1 Contexto internacional de España (1898-1914)	79
IV.2 La declaración de neutralidad de España a la luz del Derecho Internacional de la época	81
IV.3 Las razones de la neutralidad española en el primer gobierno de Eduardo Dato	83
IV.4 Una neutralidad violada por los beligerantes y por España	86
IV.5 La Conferencia de Paz de Versalles: sin beneficios para España. Conclusiones	93



Retrato de Eduardo Dato e Iradier por Marceliano de Santa María. Palacio del Congreso de los Diputados.

PRESENTACIÓN

La presente obra recoge las intervenciones de destacados juristas en una mesa redonda telemática, organizada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el 24 de marzo de 2021, con motivo del centenario del magnicidio de Eduardo Dato.

La figura de Eduardo Dato Iradier se ha agigantado con el paso vertiginoso de la historia.

Su labor política, marcada por inquietudes sociales inéditas hasta entonces en la política de la Restauración Canovista, encontró un arranque con su entrada en el gobierno presidido por Francisco Silvela (1899-1900), en el que asumió la cartera de Gobernación: dos Leyes, la de Accidentes del Trabajo y la que regulaba el trabajo de mujeres y niños en las fábricas fueron el fruto de su labor, que tuvo continuidad cuando, como Ministro de Gracia y Justicia en el segundo gobierno de Silvela (1902-1904), impulsó la Ley de Descanso Dominical.

Irónicamente, una serie de acontecimientos dramáticos propiciarían la ocupación por Dato de la presidencia del Consejo de Ministros en 1913: la crisis de la *semana trágica* y la caída de Antonio Maura en 1909, el asesinato de José Canalejas en 1912 y la negativa de Maura a formar gobierno, resentido contra los liberales, con la consiguiente crisis del *turnismo* entre conservadores y liberales.

Este primer gobierno de Dato coincidió con el comienzo de la Primera Guerra Mundial, en la que la acertada decisión de aquél de mantener la neutralidad de España, abrió a nuestro país a un ciclo económico favorable, aunque temporal. En 1917 Dato volvió al poder al frente de los conservadores, en situación muy grave, pues hubo de hacer frente al movimiento militar de las Juntas de Defensa y a la huelga general de agosto de ese mismo año. En el

Gobierno Nacional de 1918, nueva modalidad política que pretendía superar la fragmentación de los partidos dinásticos, y que el Rey consiguió que presidiera Maura, Dato asumió la cartera de Estado.

En 1920, por tercera vez y aunque se resistió a ello, Eduardo Dato hubo de volver a presidir un gobierno, en momentos de nuevo difíciles, condicionados por la crisis de la posguerra. Esta coyuntura permitió el mayor logro de su última etapa: el Ministerio de Trabajo se creó, bajo su gobierno, por Real Decreto de 8 de mayo de 1920.

Desgraciadamente, la situación de Cataluña, en que la *guerra social* (sindicato cenetista frente a sindicato libre, apoyado por la patronal) le impidió una labor de gobierno sosegada. Soportó presiones de la burguesía industrial catalana para colocar a *un hombre fuerte* al frente del gobierno civil, que fuese capaz de frenar el pistolero. Dato, que se había esforzado por paliar la situación con medios estrictamente constitucionales, al paso que intentaba culminar su programa social, hubo de ceder a esas presiones, que le señalaron al general Martínez Anido como el más adecuado para el puesto. Aunque a disgusto, Dato designó al general, pero la dureza de aquél en su gestión (que tuvo su expresión más siniestra en la aplicación de la tristemente célebre ley de fugas) se volvió, no contra el general, sino contra el jefe del Gobierno. La consecuencia fue el crimen que puso fin a la vida de este servidor público en la plaza de la Independencia madrileña, el 8 de marzo de 1921, por obra de cinco sindicalistas catalanes.

ÁREA EDITORIAL AEBOE

I. ¿POR QUÉ DATO?

MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN

Andando de puntillas aprendió Dato a llegar lejos¹. Esta frase que, con tono de reproche, trata de sintetizar la trayectoria política de Don Eduardo Dato (1856-1921), fue lo que me atrajo primero hacia su figura y me hizo, después, simpatizar con ella. Porque el pisar fuerte de los españoles, «la bota que pisa con estrépito», algo bien distinto de pisar firme, me ha parecido siempre el más estéril cuando no peligroso de los andares. El examen, por este orden, de su obra política, de su no escasa producción docta, académica y profesional y, en fin, de sus avatares biográficos, me llevaron a comprender, si no la sinrazón, sí la motivación del reproche.

Dato fue un hombre vitalmente afortunado y políticamente moderado –«equilibrado» en expresión de sus cordiales adversarios– cualidades ambas intolerables para envidiosos y violentos. Propugnó una política que miraba allende el propio nivel de su tiempo, única forma de orientarlo, y lo hizo sin aspaviento alguno; con total serenidad. La apatía y sordidez de unos, tanto como el entusiasmo de otros, no dejó de reprochárselo. Entre la catalepsia y la epilepsia, sus virtudes eran la antítesis de los más tópicos vicios nacionales, envidia, inercia y exaltación y, por ello, fue objeto de resistencias y blanco de envidias que sólo inhibía la «simpatía desconcertante» y atractivo personal que todos le reconocían. Y, por ello, resultaba más seguro denigrarle sin conocerle². Muchos de sus propios correligionarios no le comprendieron porque fue fiel a las instituciones y a las ideas más que a las personas, y se empeñó en las tareas a realizar más que en la carrera, incluso la suya, de quien las realizaba, actitud exótica para quienes la política es mera empresa de poder personal.

El que aún así Dato, un estadista muy por encima del nivel intelectual, ético y aún estético de su circunstancia, consiguiera influir e incluso ejercer el poder, marcar indeleblemente la historia de la restauración y morir respetado por sus compatriotas y unánimemente llorado, revela una gran talla humana y política. Fue preciso asesinarlo para hacer inevitable lo que Dato siempre intuyó como posible y trato de impedir: la quiebra de la 1.^a Restauración alfoncina con la Dictadura primero, la República después y la Revolución y la Guerra al final.

Dato no resultó fácil de comprender a sus contemporáneos. Sus adversarios le reconocen «cualidades eminentes» (Cambó) y sus amigos lo tachan de «indiferente» (Martín Granizo). Y tampoco a los historiadores. La personalidad –a juicio de Pabón– «más difícil de entender... a falta de las memorias o del archivo o de la obra histórica que perfile, definitivamente, al personaje». Una carencia de cuya superación son primicia valiosísima y ejemplar los trabajos de D. Carlos Seco y Serrano³.

Contribuir a tal labor es la finalidad de estas páginas que, aparte de reinterpretar lo ya sabido, han hurgado en alguna cantera hasta ahora inexplorada como los expedientes académicos y parlamentarios del protagonista⁴. Pero la historia, toda historia, nos dice R. Carr, es historia contemporánea e incluso crónica de la actualidad de quien la escribe y nos permite tanto comprender lo que a Dato sucedió como lo que, después, está ocurriéndonos, colectiva y aún individualmente. Es claro que en España, al final de la Primera Restauración, no existía una fuerza conservadora a la altura del tiempo y no existe tampoco hoy tras varios años de la Segunda. Entonces, como ahora, la discordia política amenazaba con bloquear las instituciones y tajar el cuerpo social. Y el «nosotros somos nosotros» de la derecha no fue, ni será hoy, la más firme garantía de su fiabilidad democrática.

Los esfuerzos de Dato para configurar ideológica y estructuralmente el conservadurismo y restablecer el consenso global entre esta fuerza y las demás, tropezaron con el caudillismo de Maura, la agresividad de la izquierda y la cerrazón de la derecha, cuando menos. Pero tengo motivos para conocer suficientemente bien el talante de quienes cabría identificar ahora con tales etiquetas. Por ello puedo concluir que las mismas causas que impidieron el triunfo de la experiencia Dato, coinciden en el intento de impedir la hoy. De ahí la utilidad política y moral, como a las actividades de esta Real Academia corresponde, de rescatar la biografía de Dato, dando por sabidos los hechos fundamentales, explicitando sus hitos y opciones claves para alcanzar su significado ejemplar. En dos palabras, una miniatura con vocación de monumento.

I.1 UN HIDALGO LETRADO

Eduardo Dato pertenece, por circunstancia familiar y profesional, pero más aún por opción vital, a la «espuma noble de la clase media»⁵. Amigos y enemigos han coincidido en destacar este rasgo de su carácter, aunque difieran a la hora de valorarlo. Lo que para algunos eran «aficiones y gustos exquisitos» que le hacían «a propósito para el trato selecto propio de la vida aristocrática», para otros era síntoma de edulcoración palatina. Eso no le impidió ser extremadamente apreciado por el pueblo llano, como frente a las críticas de sus competidores; demuestra la correspondencia de su archivo.

Si Dato recuerda frecuentemente la modestia de su posición familiar, insiste, aún más, en la limpieza e hidalguía de su estirpe y en la honorabilidad de su profesión de abogado. Es demasiado inteligente para caer en manías nobiliarias, pero no desperdicia ocasión de asimilarse a la nobleza. Y en esto creo yo que consiste la raíz de su actitud aristocratizante. Dato era un hidalgo. Se trata del equivalente español de la «gentry» inglesa, tan fecunda en la elevación de la vida social y política británica y su inmediato antecedente español es la denostada hidalguía, algo que los historiadores graves harán bien en rehabilitar. Se trata, en efecto, de una clase que, por su *extensión puede integrar un cuerpo nacional*; por su *caracterización*, mediante un modo de vida más que por una estirpe o una propiedad, es *de fácil acceso*; por su identificación, *transmite, a la sociedad toda, sus pautas y modelos aristocráticos*.

Sin hidalgos, la aristocracia entera queda aislada de la sociedad y podrá transitoriamente dominarla, pero desde el exterior, como algo que, según decía Sieyès, es ajeno a la sociedad misma. Los hidalgos son los que hacen de la forma de vida aristocrática un modelo de identificación accesible a la sociedad entera y, por lo tanto, introyectado y respetado.

Y Dato fue un hidalgo. Lo fue por su ascendencia alavesa y por la estirpe –con casa solariega en Cangas– y profesión militar paterna –un bravo Coronel de Infantería, muy condecorado, herido y ascendido por méritos de guerra justo después de los Castillejos, que por su fidelidad a la Reina, pide el retiro en 1868–. Lo fue por su opción profesional (las frustradas primero, la milicia y la magistratura; las realizadas después, el foro y la política) y aún vital.

Tuvo prestancia hidalga, que suele ser lo contrario que arrogante. Dato, nos cuenta Martín Granizo y así lo avala la iconografía, «parecía siempre como que pretendiera pasar inadvertido. Alto, delgado, calvo, con las conocidas melenas que tantas veces reprodujeron las caricaturas y muy inclinado hacia delante; sobre los hombros, no muy anchos, se alzaba la cabeza rotunda, en donde destacaba el rostro pálido con grandes ojos un poco cansados y su

comedida sonrisa»⁷. Y no sólo con los gestos sino con las obras —«aristocratizaba cuanto emprendía», dice su amigo Sangro⁸; «aristocrático de espíritu», lo llamó Azorín—⁹.

Ciertamente cultivó con especial dedicación los medios aristocráticos de la Restauración. Por ellos tomó partido al inicio de su vida profesional en el famoso asunto de la Duquesa de Castro Enríquez¹⁰, a pesar de que sus simpatías políticas y aún personales iban en otra dirección. En sus salones y reuniones encontró el medio para desarrollar sus dotes de «encantador». Santo Mauro, Parcen, Portago, Esquilache, son asiduos anfitriones; en casa de los Bauer, representante de Rotschild, su cliente, intima con Don Juan Valera, con quien comparte gustos literarios, y el Nuevo Club —el más distinguido de Madrid— es centro habitual de su vida social.

Casado con mujer vasca —Carmen Barrenechea y de Montequi— las bodas de las dos hijas menores con el General Espinosa de los Monteros y el diplomático Ernesto de Zulueta son muestras de esta forma de vida. Y lo es más aún el salón culterano y aún político que en París presidió su hija mayor Isabel hasta su muerte, soltera, en 1936.

Pero en esta opción vital hay aspectos más profundos que las relaciones sociales. Así lo revela su casa, que los amigos califican de elegante sin ostentación, su refinado tren de vida del que da testimonio el archivo personal y su economía organizada más hacia la cobertura de necesidades que hacia el ahorro. Ingresos profesionales excelentes y un patrimonio tan sólo regular, son testimonios elocuentes de lo que a Dato interesaba del dinero: costearse y costear a los suyos una forma de vivir en la que el decoro pesa más que la comodidad. «... Lo principal es que yo tenga salud para poder trabajar... y no quiero tirar por la ventana un despacho que es muy necesario conservar si nuestras hijas no han de dar mañana un bajón sensibilísimo. Eso es para mí lo primero, y sabes tú que lo ha sido siempre». Así escribe a su mujer en agosto de 1913¹¹.

Pero este mismo hombre que gustaba de un mundo elegante harto exclusivo, temía la ostentación. Todos sus contemporáneos ponderan su sencillez, y una anécdota, creo olvidada, resulta especialmente elocuente para comprobarlo. El día de su asesinato, la Academia de Ciencias Morales celebraba sesión y a la hora de redactar el inmediato pésame a la viuda, la Secretaria no sabía el nombre de quien hasta entonces había sido esposa del Presidente del Gobierno. Así consta en una nota apresuradamente redactada al dorso de un sobre, hoy en el archivo académico.

A esta situación de bienestar personal y prestigio social, Dato asciende en el ejercicio de la profesión de abogado. Primero como pasante de Don Mariano Aguilar; después, como colaborador de Gamazo; estableciéndose, en fin, por



Eduardo Dato e Iradier elegido Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Medalla n.º 2.

cuenta propia al frente de un importante despacho que cierra al acceder a la Presidencia del Consejo de Ministros en 1913. Muchos de los políticos de la Restauración fueron abogados prestigiosos y, la mayor parte de ellos, cuando no procedían de la milicia, tuvieron formación jurídica, ejercieran o no como letrados. Pero pocos fueron juristas tan expertos como Eduardo Dato lo fue, cultivador de un tipo de abogacía apoyado en sólida formación técnica y ajeno a lo que entonces era usual, el exceso oratorio y la proyección periodística. Dato prefirió, a la primera, la discreta labor de convicción a través del asesoramiento y el dictamen, y, a la segunda, el ensayo docto, a partir de unos artículos aparecidos en la Revista de los Tribunales desde 1875¹². Por ello destacó en determinadas ramas del derecho y prolongó su cultivo hasta el mundo de las Academias.

En efecto, aunque intervino con fortuna en causas penales importantes e incluso debió a una de ellas su ya citada fama inicial. Dato prefirió lo civil a lo criminal y dentro del derecho privado se especializó pronto en cuestiones patrimoniales y mercantiles. Fueron muchos y enjundiosos los asuntos en que intervino y numerosas las sentencias que consagran sus tesis y más los que, según revela su archivo, orientó hacia la transacción, la conciliación y el arbitraje, evitando lo contencioso judicial¹³. Según cuenta Adolfo Posada, fue su

afortunado colega de oposición a la judicatura, Martínez Valdés, quien, conoedor de la valía de Dato, le introduce como asesor jurídico en las actividades del Banco Hispanoamericano, como también lo fue del Urquijo.

Sus dictámenes y alegaciones, en ocasiones publicadas¹⁴, tuvieron trascendencia legislativa, por ejemplo en el Código de Comercio de 1885, mucho antes de que Dato tuviera responsabilidades de Gobierno, y algunas de las cuestiones en ellos incoados fueron después tratados por el propio autor en trabajos de corte estrictamente académico¹⁵. Que los políticos procedan de la abogacía era durante la Restauración, y aún hoy es, algo normal por las razones analizadas por Max Weber desde la sociología del poder o por Perelmann desde la filosofía del derecho. Pero que el político abogado sea además un teórico como el que Dato revela ser en su prólogo a la versión española de la *Teoría de las Obligaciones* de Giorgi¹⁶, es, en España y fuera de ella, algo excepcional.

Cual sea la formación intelectual de Dato escapa a la brevedad de estas páginas. Su grado «utroque iure» en la Universidad de Madrid fue sin duda completado con numerosas lecturas jurídicas, sociológicas, económicas y políticas, sí más abundantes que selectas, a tenor de las referencias bibliográficas de sus publicaciones, sí críticamente reelaboradas por quien sólo las utiliza para apoyar sus propias tesis. A ello hay que añadir el largo viaje por Europa que Dato realiza al acabar sus estudios universitarios, las frecuentes visitas al extranjero, el manejo fácil del francés y del inglés y el permanente contacto con financieros, juristas y políticos de otras latitudes, a través de instituciones que cultivó con especial interés. Desde la Unión Interparlamentaria al Tribunal Permanente de Arbitraje. Algo poco usual entre los españoles de su tiempo.

Dato era conoedor de los clásicos castellanos y aun latinos, como correspondía a su época. Y si no fue familiar con la ciencia europea del tiempo, sí se mostró interesado y permeable a las corrientes del pensamiento entonces en vigor. Tuvo un grande interés por la cultura y el arte al margen de la política, como revela su presidencia de la Sociedad de Amigos del Arte y de la Sociedad para el Progreso de las Ciencias, entre otros extremos. Pero sus lecturas y aún más sus escritos, no son como los de Cánovas o Silvela de mera erudición histórica, sino que aparecen impregnados de una profunda preocupación práctica. Cuando en la academia de Jurisprudencia diserta sobre la Justicia Social lo hace atendiendo a su realización¹⁷. Y esta síntesis entre lo especulativo y lo utilitario, con lo que tiene de compromiso y de límite, impregna toda su obra intelectual, modesta en sí misma, pero coherente con su proyección política.

Este bagaje intelectual le sirve para pasar del derecho a la política legislativa. Sí Maura es un gran abogado y además un gran político, no ha dejado huella alguna de que sus saberes como civilista tuvieran nada que ver con sus



Reunión de dirigentes del Grupo Conservador en casa de Eduardo Dato.

preocupaciones como gobernante. Dato, por el contrario, no sólo ha tratado doctamente cuestiones de derecho privado sino que, con el mismo talento, aún lejos de la política práctica, ha indagado los contenidos morales del Código Civil¹⁸. Y, para el servicio de tales valores, ha pasado del derecho privado al público a la hora de propugnar determinadas medidas de protección infantil como medio de prevención del delito¹⁹ o de intervención administrativa para establecer el equilibrio en las relaciones obligacionales²⁰. Cuando Dato afirma que «el derecho romano ha muerto» a la hora de articular las relaciones laborales en una sociedad industrial, no se limita a lanzar una frase entonces formulada y después manida. Hace un juicio histórico sobre doctrinas y prácticas jurídicas que conoce de primera mano.

Son estos méritos los que le llevaron a la Academia de Jurisprudencia y Legislación, casi al hilo de iniciar su carrera política. Corporación de la que fue un activo Revisor, Vicepresidente 3.º y Presidente dos veces reelegido (1906-1908). Y referencias hay de ello en los maltrechos archivos de dicha Academia. En la de Ciencias Morales y Políticas ingresa en 1905 y toma posesión con un resonante discurso sobre la Justicia Social en 1910²¹. En la propuesta de ingreso, suscrita por personas tan diferentes y significativas como Silvela, Azcárate y Lizárraga, se deja constancia de la doble condición de teórico y práctico: «... en los cargos que ha

ocupado como en los discursos y escritos que han visto la luz pública ha acreditado conocimientos especiales en las Ciencias de esta Academia, cultivado y ejercitado importantes iniciativas de carácter legislativo en órdenes a cuestiones sociales y políticas...». Cinco años después, la respuesta del Sr. Amós Salvador a su *Discurso* de ingreso respira sólo la ilusión de los sectores ilustrados de la política española de que Dato, «conservador a la moderna»²², asumiera el liderazgo de la derecha española, rescatándola de la reacción, del tremendismo y del oportunismo. Pero en su disertación académica, Dato no hace campaña política, sino que incluso con cierta pesadez, da toda una lección de rigor conceptual, explicitando las articulaciones lógicas de lo que entiende por Justicia Social. Fue, pues, un político de resortes intelectuales.

Cabe también plantear si, más allá de la preocupación intelectual por comprender a su tiempo, según revelan muchos de los testimonios reunidos por Seco, no actuaba también en Dato un resorte moral y aún religioso. Fue, según el testimonio de sus contemporáneos, un católico práctico y aún devoto que, incluso, al otear la muerte, hace confesión general²³. Pero, católico y conservador, no fue ultramontano en ningún sentido. La buena relación con J. Zaragüeta, de la que da cuenta su archivo, muestra un talante católico liberal y su actitud religiosa plasmó en una gran tolerancia hacia los adversarios e incluso los enemigos y en una preocupación muy en línea con el catolicismo social inspirado por León XIII. Seco y Serrano²⁴ ha podido calificarlo como precoz demócrata-cristiano y así se deduce claramente de las palabras con que el propio Dato prologó la obra de Burgos Mazo: *La democracia cristiana y el problema social*²⁵. Sin embargo, las referencias bibliográficas de sus obras, especialmente de los Discursos académicos, revelan una gran familiaridad con las doctrinas económicas de la «escuela francesa» que pudo haber sido fecunda alternativa ético-económica al historicismo triunfante en Ketteler y la primera matriz de la doctrina social de la Iglesia.

I.2 EL INTEGRADOR

Parece lógico que un hombre así configurado, social e intelectualmente, sintiese vocación política. Hay juristas, y tal fue el caso de Eduardo Dato, que, aún ejerciendo como abogados, se sienten legisladores y tratadistas de la cosa pública que se saben con capacidad para gestionar. No buscan en la política una profesión, sino que subliman la profesión que ya tienen en la política: «Quien desde el retiro de su bufete y sin mira alguna propia, piensa en el porvenir de su patria», diría Dato al ingresar en la Academia²⁶.

Su carrera política sigue pautas aparentemente convencionales. El ya prestigioso abogado surgirá como diputado liberal-conservador en el Congreso en 1884 y allí permanecerá, salvo el breve paréntesis 1886-1891 –y en 1892 por incompatibilidad con la Subsecretaría– hasta su muerte en 1921. Primero como representante de Murias de Paredes en León y después, desde 1916, de Vitoria.

En las Cortes nunca pasó por gran orador, si bien su gélida serenidad tuvo a veces –en 1913 frente a Alba, en 1914 y 1916 frente al maurismo, en 1917 frente a Besteiro y la izquierda– los más contundentes efectos. «Ni laudatorio, ni hiperbólico, simplemente claro», diría un catador como Azorín.

En 16 de Feb. de 1877 se dio carta de
SECRETARÍA DEL INSTITUTO DE S. ISIDRO.

Antecedentes de la carrera de Dato e Iradier, D. Eduardo natural de La Coruña, provincia de La Coruña justificados con los documentos que contiene esta carpeta en su orden correlativo.

ASIGNATURAS.	CURSO ACADÉMICO DE	NOTA EN LOS EXÁMENES DE PRUEBA DE CURSO.	ESTABLECIMIENTO EN QUE LAS HA PROBADO.
1.º año de Latin	1866 a 67	Notable	Escuelas Pías de S.º Anton
Catecismo	70	Bueno	
2.º año de Latin	1867 a 68	no se examinó	incorporada al Catecismo de Valencia
Catecismo	70	no se examinó	
3.º año de Latin	1868 a 69	Aprobado	Colegio de Santo Tomás examinador en el Noviciado
Retórica y Poética	70	Aprobado	
Geografía	70	Aprobado	
Aritmética y Álgebra	70	Aprobado	
Historia Universal	1869 a 70	Aprobado	Instituto del Noviciado
Hist. de España	70	Aprobado	
Geometría y Trigonometría	70	Aprobado	
Fisiología e Higiene	70	Bueno	
Doctrina Log. y Ética	1869 a 70	Aprobado	En cinco alumnos de
Física y Química	1870 a 71	Aprobado	
Historia Natural	70	Aprobado	

Expediente académico de Eduardo Dato del Instituto de San Isidro de Madrid.

Tampoco fue excesiva su actividad parlamentaria, atendiendo a la prolongada permanencia en las Cortes. Más aún, todo hace pensar que Dato, como dice su admirador y amigo Sangro²⁷, se encontró más cómodo en el despacho que en el escaño. Sin embargo, los Diarios de Sesiones revelan asiduidad y constancia en el trabajo, con método ejemplar que tal vez no fuera inusual en la vida parlamentaria de la Restauración. Se comienza defendiendo Actas impugnadas y perteneciendo a comisiones; se continúa por discursos de interés sectorial y se termina participando en los debates generales.

Subsecretario de Gobernación en 1892, Ministro del mismo departamento en 1899, de Justicia en 1903, Alcalde de Madrid en 1907, Presidente del Congreso desde 1907 a 1909, Presidente del Consejo de Ministros en 1913-1915 y 1917, Ministro de Estado en el Gobierno Nacional de 1918, preside su tercer y último Gobierno desde 1920 a 1921.

Durante tan largo período, Dato milita en el Partido Liberal-Conservador y sigue e incluso participa con protagonismo creciente en sus vicisitudes. En la disidencia silvelista primero, a la que da pie su investigación sobre las irregularidades del Ayuntamiento de Madrid. Como hombre fuerte del regeneracionismo de Silvela, después. Como jefe de los «idóneos» frente a Maura, primero y del Partido Conservador, en fin. Su enfrentamiento y frustrada reconciliación con Maura simboliza la disolución del conservadurismo español en vísperas de la experiencia dictatorial de Primo de Rivera. Cuando el Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales, Don Joaquín Sánchez de Toca, interviene en la sesión de duelo de la Corporación el día 15 de marzo de 1921, concluye sus palabras reclamando la dictadura²⁸. Si el asesinato de Dato está sin duda en la génesis de la dictadura, el dictador y sus gentes son legatarios directos del maurismo que Dato trató de superar. Ya Melquíades Álvarez lo había columbrado, aunque sólo en términos negativos: «Un partido que pide una dictadura para llegar al poder»²⁹.

Sin embargo, todos estos avatares no deben ocultar, antes al contrario, los rasgos más característicos de una vida pública especialmente renovadora. La de un conservador en todo, incluso en el convencionalismo aparente de su currículum, pero que, como habría de decirle su cordial adversario Amós Salvador, lo fue «de modo distinto», a la moderna.

En efecto, el conservador Dato, tachado, simultáneamente, de reaccionario y de connivente con la izquierda e incluso con el socialismo, de inmovilista e intrigante, fue en realidad un ejemplo de lealtad a sus convicciones conservadoras y de dificultad para llevarlas a la práctica. Y ello por dos órdenes de razones: la conflictividad interna del conservadurismo español y el dramatismo de la situación política española durante la etapa central de la Restauración.



Dato y Silvela.

Dato se sintió siempre como liberal-conservador, subrayando, por cierto, el primer término en la mejor tradición canovista que Maura había invertido, y en tal sentido abundan las palabras y las actitudes. Pero su fidelidad al Partido fue institucional más que personal, al menos en dos sentidos. Por una parte, fue disciplinado militante y parlamentario, y de ello hay sobradas pruebas. En 1886, cuando por combinaciones de Cánovas no se presenta a la reelección parlamentaria. En 1907, cuando queda fuera del primer Gobierno Maura y es catapultado a la Alcaldía de Madrid. En 1909, cuando defiende eficazmente en el Congreso la política de Maura, en la que no cree. Pero cuando llega, por los cauces entonces existentes, a la jefatura del Partido exige, por razones institucionales, la solidaridad de sus colegas. Así lo dejó claro ante los militantes y ante el propio Maura³⁰. Pero, precisamente, quienes habían exigido su disciplina y se habían beneficiado de ella, no dejaron de contestar y boicotear el liderazgo conservador que legítimamente había ganado.

Por otro lado, y ello es aún más importante, cuando la jefatura del Partido Conservador pretende avasallar el funcionamiento normal de las instituciones del Estado, Dato sabe que éstas son más importantes que aquél y no duda en optar por el servicio al Estado que la Corona representaba y representa, frente a la «permanente hostilidad» que al sistema de turno pacífico entre liberales y con-

servadores, inaugurado por el Pacto del Pardo, había decretado Maura. A los errores tácticos de éste en 1909, la izquierda había respondido con el «Maura no» y a este dislate, el político mallorquín pretendió responder negando legitimidad al partido liberal y, después, sus seguidores reafirmando el «Maura, sí». «Nosotros somos nosotros», llegaría a ser la excluyente e irracional autodefinition del maurismo. A ello había de negarse Dato. Tal es el sentido de la disidencia de los «idóneos» en 1913 y a la que Maura responde escindiendo el Partido Conservador. El magistral estudio de Carlos Seco Serrano, ya citado, lo ha demostrado de manera concluyente.

Dato trata, en tres ocasiones diferentes, de reconstruir el turno acordado en El Pardo y la unidad del Partido. Y, en 1918, ante la incomprensión de sus propios correligionarios, da pruebas de ductilidad máxima al aceptar ser ministro de Estado en un Gobierno, dirigido por Maura, que, lógicamente, podía haber aspirado a presidir.

Después trata de unir el Partido Conservador bajo el liderazgo del propio Maura, como reconoce el mismo hijo de Don Antonio, relator poco imparcial de los hechos³¹. La respuesta de Maura dista de ser ejemplar. Así lo revelan la abstención parlamentaria en 1913, las notas altivas de 1915, 1917 y 1920 (precedente, por su arbitristo, de las oficiosas que utilizara Primo de Rivera) y el asombroso comentario, aún caliente el cadáver de Dato: «Parece que vemos ya claras algunas cosas de todo esto»³².

Como conservador de verdad –algo que en España siempre ha escaseado– Dato comprendió que lo primero a conservar era el Estado, la Constitución, las instituciones y su normal funcionamiento. Y se dedicó a su servicio por encima de cualquier otro interés o lealtad.

Pero además de una coherencia ideológica, había en tal actitud un instinto vital. Quienes llevan a cabo una Restauración y, a continuación, la hacen posible, saben lo costoso y valioso de su empresa. Por ello se preocupan, ante todo, por la conservación de la obra realizada. Los recién llegados o quienes, cualesquiera que sea su condición cronológica, se limitan a beneficiarse del empeño ajeno, fueron, entonces, como ahora son, menos cuidadosos.

Simultáneamente Maura y, más aún, el maurismo, imprimen un giro extremadamente derecho a la herencia de Cánovas que les lleva al acercamiento a posiciones netamente antiliberales, antidemocráticas y anticonstitucionales³³. La evolución ulterior de la derecha española sacó las consecuencias. Y ello también dificultó el entendimiento con quien era más conservador que derechista.

Pero Dato no fue un conservador meramente reactivo, sino un regeneracionista que siempre consideró que el verdadero conservadurismo requería insuflar



Dato haciendo profesión Maurista.

nueva vida a las instituciones que deberán mantenerse. Con razón se le ha considerado representante de la propia generación del 98. Es claro que su llegada al Gobierno Silvela se identifica con el regeneracionismo de la frustrada combinación Silvela-Polavieja; y su labor posterior como Ministro y Presidente del Consejo es fiel legataria de los proyectos entonces incoados³⁴. Tanto en lo que se hizo como en lo que no llegó a buen puerto, v. gr. la reforma militar y naval.

El regeneracionismo siempre se debatió y aún se debate en sus nuevas formas entre los términos, frecuentemente contradictorios, de una alternativa. El de una política de fomento, como la propugnada por Costa tras «echar siete llaves al sepulcro del Cid», y la de las altas empresas nacionales. La sustitución de la política por la administración o la «nueva política». Que el primer Gobierno Silvela cayera por la contradicción entre los planes de reconstrucción naval, propugnados por el Presidente, y la austeridad presupuestaria, defendida por Villaverde, es un buen ejemplo de tan letal contradicción. A mi juicio, Dato supo ver más allá de la alternativa y comprender que la falta de «pulso» que Silvela diagnosticara en la España de su tiempo debiera corregirse mediante una política de fomento bien entendida, sin perjuicio de que, para acometer ésta, fuera preciso, como Don Francisco prefería, mirar más alto.

«Sin agricultura –afirma Dato en unas notas manuscritas– no se puede vivir como pueblo; sin una industria que reelabore las materias primas de aquélla, no se puede vivir como Nación»³⁵. Su proteccionismo, acertado o no, fue algo más que táctica política frente a la industria catalana. Fue regeneracionismo conservador. Y otro tanto cabe decir de la propia neutralidad en la guerra europea que Dato explicó en términos de interés nacional pragmáticamente entendido³⁶. En este sentido, Dato fue legatario de la noción canovista de Nación.

Es este imperativo de conservar el Estado e insuflarle permanentemente nueva vida lo que lleva a Dato a planteamientos integradores, puesto que, como años después había de decir un ilustre teórico del derecho político, el Estado y su Constitución es, ante todo, un proceso de integración.

La más solvente historiografía ha puesto de manifiesto que la Restauración canovista lleva a cabo una integración política de la revolución liberal en la Monarquía tradicional³⁷. Pero no es menos cierto que la culminación de ese proceso integrador, que cancela todo un ciclo secular de revoluciones, reacciones y guerras civiles, coincide con la apertura de otros dos ciclos reivindicativos cuya no integración termina causando la ruina de la propia obra de Cánovas. Por una parte, la aparición del «cuarto Estado» proletario y su reivindicación socialista. De otro, la reivindicación de las identidades nacionales catalana y vasca en el seno del propio Estado.

Y tan fatal limitación no era inevitable. La restauración tenía que ser liberal y parlamentaria en política, pero no necesariamente anti-obrera ni jacobina. Podía, sin dificultad haber respetado la foralidad vasca que el propio Cánovas definía como «libertad antigua de España». Si las variantes anarquista y comunista del socialismo español dificultaron su integración en el edificio político de 1876, la reintegración foral hubiera sido mucho más fácil hasta 1917.

El Gobierno Silvela-Polavieja fue consciente de la importancia de ambas reivindicaciones y de la necesidad de integrarlas en el edificio constitucional. De ahí las referencias de Silvela a «las importantes vitalidades de las regiones» (discurso de enero de 1899) y «las inspiraciones del Vaticano en el orden elevadísimo de la conciencia social, de la economía política, de la confianza entre las clases sociales... y la organización social para darle un carácter humanitario»³⁸. Y en el planteamiento por dicho Gobierno de las dos cuestiones, el protagonismo de Dato como ministro de la Gobernación, responsable de los proyectos de descentralización administrativa territorial y de las iniciativas legislativas laborales, fue capital.

Las resistencias del sistema a estas dos políticas integradoras, que hubieran continuado históricamente el canovismo, fueron tan grandes que frustraron

los intentos de Silvela. Desde la izquierda liberal, Canalejas había de reiterar la experiencia en el campo social y regional hasta el asesinato de tribuno en 1912. Dato vuelve a tomar la antorcha y lo que en uno y otro campo, laboral y autonómico, alumbró la Restauración alfonsina, lleva su firma. Si tales intentos parecen hoy e incluso pudieron parecer a muchos contemporáneos, en el socialismo y en el nacionalismo, extremadamente tímidos, era porque Dato optó, lógicamente, por plantearlos en el seno de lo que, ante todo, estimaba necesario conservar: la integración ya conseguida por Cánovas y plasmada en el sistema constitucional de 1876 y, equivocadamente, el rígido turno pacífico de los Partidos acordado en El Pardo.

Es este imperativo de conservar el Estado lo que le lleva hacia actitudes y planteamientos integradores en tres campos distintos: la *conciliación* política, la *intervención* social y uno menos conocido y más polémico, la *regionalización*.

I.3 EL CONCILIADOR

Para el buen gobierno de España es indispensable una leal y generosa inteligencia entre los dos partidos turnantes»³⁹. Esta afirmación de Dato —hecha en el Congreso y puesta bajo la autoridad de Cánovas— expresa la esencia consensual de todo un sistema político basado en el acuerdo sobre las reglas de juego e, incluso, sobre algunos valores fundamentales.

Tal era lo acordado por Cánovas y Sagasta; tal el que Dato y Canalejas pudieran haber desarrollado; tal, en fin, el que hicieron imposible el bloque de izquierdas y la interferencia maurista.

Al mantenimiento del consenso de base y del diálogo permanente dedicó Dato sus mejores cualidades. Primero las personales, comenzando por la cordialidad de todos reconocida y encomiada y, en efecto, Dato hizo de la «tiranía de la simpatía» que le imputara García Prieto una fundamental herramienta de trabajo. Si, entonces como ahora, las relaciones personales no son condición suficiente para la colaboración política, sí lo son necesarias y de grande utilidad. «El frecuente trato de la vida política» —cuenta Don Juan de la Cierva— «engendró verdadera amistad entre Dato y Canalejas... todos los jueves en el Nuevo Club se celebraba una comida presidida por ambos... el verbo inagotable de Canalejas dominaba la conversación... apoyado por la flemática ironía de Dato»⁴⁰.

Pero el talante conciliador no se detenía ahí, sino que trascendía a la actividad política y la vida institucional. La frialdad característica del personaje —consideraciones sociales aparte— le impiden guardar rencor. «Si alguien me ha ofendido he perdonado al ofensor», escribía al canónigo Collech⁴¹. Pero es

este talante el que le permite olvidar las «silbadas» catalanas de 1900 y mantener una actitud positiva ante los diputados de Solidaritat. Simpatía y amistad le hacen trascender toda diferencia política. Así lo reconoce Lerroix⁴², y ello explica su magistral Presidencia del Congreso en los agitados años 1907-1909, en que se ofrece y actúa como institución de todos⁴³.

Porque sabe y siente que el sistema político de la Restauración se basa en el «leal entendimiento de las fuerzas políticas», no regatea jamás su concurso desde la oposición al Gobierno en el poder cuando de cuestiones de Estado se trata. Así, dice en 1919: «... con todo lo que se relacione con el orden público cuente SS con nosotros como con los más entusiastas y decididos ministeriales»⁴⁴; o, meses después, «... no habríamos de negar... a ningún Gobierno los medios, las facilidades que de nosotros dependen para una rápida, lo cual no quiere decir que no sea amplia, discusión y aprobación de los presuestos»⁴⁵.

Por la misma razón, cuando está en el Gobierno, como Presidente o Ministro de Estado, mantiene a los dirigentes de las otras fuerzas políticas al tanto de las cuestiones de política exterior o de orden público⁴⁶ y, al decir precisamente de sus detractores, el consenso previo a los debates parlamentarios fue la estrategia que permanentemente siguió desde la Presidencia del Consejo de Ministros. Sólo abordaba y llevaba adelante en las Cortes aquellos temas que podía consensuar⁴⁷. Por ello, cuando esta estrategia se mostró imposible, no quiso, en 1915, «gobernar frente a todos» y dimitió.

¿Cuál fue la valoración que en su tiempo se hizo de esta actitud de Dato? Todos reconocieron su elegante cordialidad y personal disponibilidad. Cuantos se le acercaron fueron captados por su simpatía. «Es imposible tratarle sin quererle», diría uno de sus contemporáneos. Pero la tosquedad propia de la derecha española toma este talante por debilidad ética y política. Nada hay más lejos de la realidad y la excepcional dureza política y ética de Dato como

*Debemos amar con pasión la justicia pero sin olvidar
que hay algo superior a ella, la clemencia*

1916

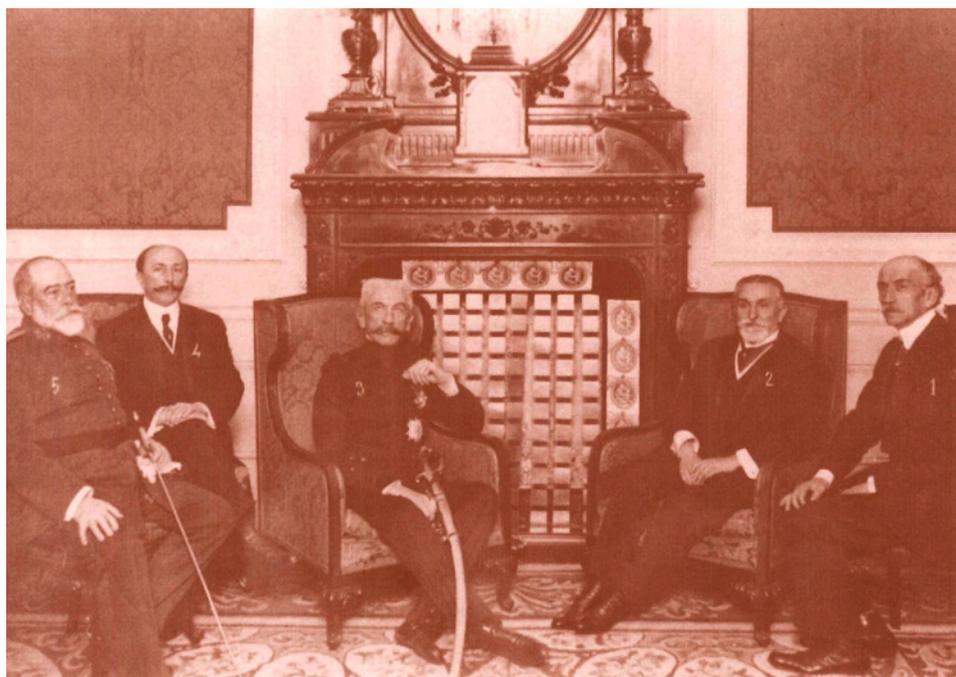
Eduardo Dato

Autógrafo de Eduardo Dato e Iradier en el que se lee: «Debemos amar con pasión la Justicia pero sin olvidar que hay algo superior a ella, la clemencia».

gobernante, que señala J. Pabón, se puso de manifiesto reiteradamente antes y durante la crisis de 1917 y, después, ante la subversión y la muerte. Pero Maurra calificó su política de contubernio y el malvado Delgado Barreto le caricaturizó de «Don Félix del Mamporro y de la Sonrisa»⁴⁸. Otros, más corteses, le llamaron «vaselina».

I.4 EL INTERVENCIONISTA

La preocupación social de Dato es sobradamente conocida y nadie discute su condición de pionero en la legislación laboral. Si el caldo de cultivo venía de atrás, tanto en el plano de las ideas como en el de las instituciones –la Comisión de Reformas Sociales creada en 1883–, es Dato quien la transforma en Instituto de Reformas Sociales, impulsa sus tareas y, al final, lleva a la Gaceta sus iniciativas. No sin justificación, reivindicará frente al liberalismo la preocupación social del Partido Conservador por él pilotado y se queja de la ene-

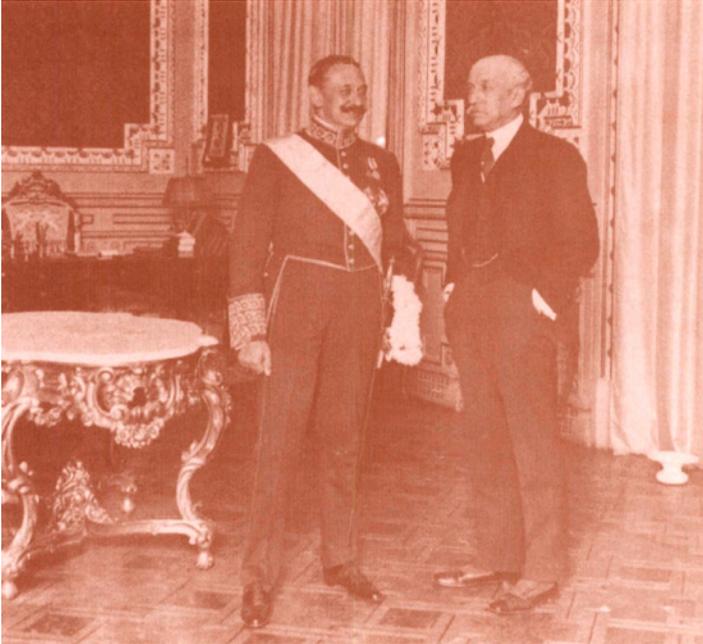


Visita del Mariscal Lyautey a Eduardo Dato, Presidente del Gobierno.

miga socialista hacia «un partido de gobierno que es precisamente quien ha iniciado la legislación obrera en España»⁴⁹. De ahí concluirá, no sin razón, que en la reivindicación socialista había, junto a la condición obrera, una importante ganga política que explica el bloque de izquierdas.

Desde su primera subsecretaría de Gobernación en 1892 hasta el último Gobierno truncado en 1921, Dato no cesa en su política social. Subsecretario de la Gobernación, se ocupa ya del régimen penitenciario, de la represión de trata de blancas, con carácter manifiestamente tuitivo, notablemente innovador frente al tratamiento meramente punitivo entonces al uso y, en general, plantea una política criminal preocupada en la recuperación y reintegración de los elementos marginados de la sociedad. Una de sus fundaciones, el Instituto de Criminología, había de ser ariete en esta dirección. Años después, ya como Ministro de Gracia y de Justicia en el segundo Gobierno Silvela, Dato prestará especial atención a la normalización familiar de la clase obrera.

Pero es durante el primer Gobierno Silvela cuando, como Ministro de la Gobernación, inicia una política legislativa de gran envergadura con la Ley de Accidentes del Trabajo y la Ley Reguladora del Trabajo de Mujeres y Niños, a las que seguirá, durante el segundo Gobierno Silvela, la Ley del Descanso Dominical.



Dato y el Marqués de Alhucemas.

Los largos años en la oposición le ven al frente del Instituto de Reformas Sociales, como reconocimiento por Canalejas de su dedicación a estas cuestiones.

El segundo y tercer Gobierno de Dato dejan como legado en este campo el Instituto Nacional de Previsión y el propio Ministerio de Trabajo, que ya había propugnado en 1903, una serie de medidas de participación obrera y de resolución conciliadora y arbitral de los conflictos laborales, una Ley del seguro obrero obligatorio y muchos proyectos más.

¿Cuál es la motivación de esta preocupación social? Su novedad, especialmente en un medio conservador, forzó al político, que trataba de ponerla en práctica, a explicarla en términos intelectuales. Así lo hizo en las Academias y en resonantes discursos en Barcelona, Sevilla y Bilbao.

Dato conoce la triste condición obrera desde sus días juveniles, a través de dos instituciones de la mayor importancia en la decantación de sus posiciones: el Fomento de las Artes y la Comisión de Reformas Sociales. E intuye y comprueba la marginación en que, respecto de la vida nacional, se encuentra tan importante porción del pueblo. La cuestión social no resuelta es, en su opinión, contradictoria con la unidad de la comunidad política nacional y, por ello, propugna la integración social como consecuencia y condición de la voluntad de integración política. La justicia social, dirá Dato con ocasión de su ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales, «es el principio de unidad del cuerpo social»⁵⁰.

Dato comprende que la revolución industrial y las condiciones sociales creadas exigen un derecho tuitivo de los más débiles y obligan a substituir el *corpus iuris civilis* por el cuerpo del derecho obrero⁵¹. Pero, a la vez, y por las razones antes dichas, considera que los planteamientos socialistas, en manos de «apóstoles y mesías»⁵², alienan igualmente la reivindicación obrera.

Por ello tratará de separar la reivindicación política socialista de su reivindicación social⁵³, propondrá consensuar ésta con la auténtica representación obrera⁵⁴ y en temas tan candentes como la huelga, entonces considerada delito, propondrá tanto el reconocimiento de este derecho como la represión de la coacción y la violencia que a su abusivo ejercicio pueden ser anejos⁵⁵.

Ante la reivindicación obrera, dirá, «las transformaciones del régimen de la propiedad y la socialización de los instrumentos de la producción, participación en los beneficios, ampliación de la legislación de accidentes, sindicación, son materia legítima de propaganda y puntos que deben ser examinados por las Cámaras». Pero cuando estalla la violencia obrera en 1917, afirma ante el Congreso: «Acabar con los privilegios de la burguesía asesinando a los burgueses; socializar los instrumentos de la producción destruyendo máquinas y talleres; transformar el régimen agrario incendiando las cosechas; mejorar la condición

del obrero sometiéndole a la brutal y vergonzosa tiranía de los que manejan en la sombra el sindicalismo terrorista; eso no puede estar autorizado por los Gobiernos. Con eso no se puede parlamentar, eso hay que entregarlo a los tribunales para que se apliquen las leyes...»⁵⁶.

Dato no conocía lo desastrosa que podía ser, en realidad, la alternativa al mercado, y por ello no desdeñaba ni la socialización de los medios de producción ni una dosis de dirigismo económico. Pero su meta es siempre la misma: la integración «con las leyes reformadoras, dirá, se defienden los Estados, se conservan los intereses supremos de las Naciones y se guarda la paz social»⁵⁷. Así lo habían hecho los conservadores en otras latitudes, Bismark en Alemania y Chamberlain en Inglaterra, y Dato reivindica su ejemplo con el mismo fin: evitar la dualización de la sociedad⁵⁸.

No faltó quien, desde la derecha social y política, tildara a Dato de socializante. Pero el acusado se defendió con frase contundente cuyo carácter programático subrayó Azorín: «No soy individualista ni colectivista. Soy intervencionista»⁵⁹. La intervención se hace así herramienta de integración del cuerpo político. Un valor que los conservadores sabemos más allá de la oferta y la demanda.

I.5 ¿EL AUTONOMISTA?

La actitud integradora de Dato tiene una tercera dimensión poco conocida y en la cual, sin embargo, se ponen de manifiesto sus virtualidades y limitaciones: el tratamiento de las reivindicaciones autonómicas nacionalistas.

Dato pasa por ser un exponente del centralismo. Así lo consideraron los nacionalistas catalanes de su época y alguno de sus biógrafos se ha recreado en subrayar sus reiteradas confrontaciones con el catalanismo⁶⁰. Y sin embargo, la realidad es bien distinta.

Su primera responsabilidad gubernamental fue, en efecto, la Subsecretaría de Gobernación en 1892. Sucede allí a Don Joaquín Sánchez de Toca, quien después había de ser uno de sus más fervientes partidarios. Ahora bien, el paso de Sánchez de Toca por la Subsecretaría del ministerio, dirigido por Don Francisco Silvela, coincide con uno de los más ambiciosos proyectos de reforma de la administración territorial española en sentido regionalizador y descentralizador. Se pone en tela de juicio la división provincial de Javier de Burgos y, creo que por primera vez, la primacía del Municipio entre los entes de nuestra vida local. El propio Sánchez de Toca dejaría largo testimonio de su pensamiento al respecto en los trabajos recogidos bajo el título *Regionalismo, Municipalismo, Centralización*⁶¹. Y Dato es, a mi juicio, heredero de este pensamiento.

Ello explica que insista en un proyecto «ampliamente descentralizador»⁶² cuando dirigía el Ministerio de la Gobernación en el primer Gobierno Silvela, orientado tanto hacia la mancomunidad de Provincias en regiones de mayor dimensión como, continuando la tendencia decantada por la práctica administrativa desde la Ley de 1870, hacia la eliminación de los pequeños municipios e, incluso, la tutela del Ayuntamiento a efectos de garantizar la eficacia de su gestión.

A partir de tales proyectos en los que aparecen unidos los nombres de Silvela, Sánchez de Toca y Dato, el pensamiento conservador se orienta hacia una descentralización regional de ámbito supranacional frente a la orientación municipalista propia de los liberales⁶³. Que ello ocurriera a la vez que las reivindicaciones catalanas adquieren renovado vigor pudo ser una gran fortuna histórica para el conservadurismo español, que así ponía las bases para entenderse mejor con sus homólogos catalanes. Maura será aún beneficiario de esta aparente coincidencia, como demuestran las simpatías que parece confesarle Cambó. Pero es precisamente Maura quien quiebra tan prometedora orientación al recaer en un municipalismo a todas luces ingenuo⁶⁴. Una ingenuidad que hoy debiera ser ya indudable, dado lo que sabemos de la vida municipal, pero no menos ingenuo a la altura de su propio tiempo si se compara con los análisis empíricos que, pocos años antes de los intentos reformadores de Maura, había pilotado el propio Dato desde el Ministerio de la Gobernación⁶⁵. Pero una ingenuidad de nefastas consecuencias, porque lanzó a la derecha española a una visión municipalista de la organización territorial del Estado, vigente hasta nuestros días, y que la ha hecho aún más ciega de lo que de suyo es para la comprensión de las reivindicaciones nacionalistas, no ya sólo catalanas, sino también vascas. Y ello precisamente cuando por la presión nacionalista se produce lo que, acertadamente, J. Tusen⁶⁶ ha llamado la «catalanización» de la problemática de nuestro régimen local, con un doble mal resultado. La pretensión catalana de autonomía se trataba de abordar desde planteamientos localistas con la consiguiente esterilidad y, a la vez, la necesaria reforma territorial de España toda, se lastraba con los problemas específicamente catalanes.

Esta mala herencia maurista es patente en la misma obra de Dato si se comparan sus proyectos de Gobernación con su ulterior gestión al frente del Partido Conservador y en la Presidencia del Gobierno.

Por un lado, Dato aparece especialmente sensible ante los planteamientos foralistas vascongados, a lo cual no pueden ser ajenos ni su primera niñez en Guipúzcoa, Vitoria y Pamplona, ni su enraizamiento afectivo en Álava. De «descendiente ilustre de la tierra alavesa» lo califican desde Vitoria⁶⁷, en Álava pretende retirarse una vez apartado de la vida pública, es Vitoria su última circuns-

cripción electoral y se precia, supongo que metafóricamente, de hablar siempre «el alavés» en familia⁶⁸. Ello explica su actitud especialmente favorable a la intangibilidad del régimen foral, contándose, según declaración propia, «entre los defensores más antiguos, decididos y entusiastas»⁶⁹ del mismo, a la vez que en las Provincias Vascongadas se le considera como «decisivo valedor de los derechos del país» cuando de solventar los conflictos de interpretación que plantea el Concierto Económico se trata⁷⁰. En el archivo personal de Dato se encuentran numerosos testimonios de su interés por la autonomía vascongada e incluso de su intervención en favor de las reivindicaciones de las Diputaciones Forales⁷¹, de la promoción del euskera y otros signos de identidad vasca⁷². Pero también es patente su distanciamiento de los planteamientos nacionalistas, a los que no parecen ser ajenos ni los informes que recibe de los representantes gubernamentales en aquella región ni, su provincialismo alavés que le lleva, por ejemplo en la cuestión universitaria, a favorecer más el localismo que la identidad vasca⁷³.

Por otra parte, en la célebre conferencia ya citada, pronunciada en «El Sitio» de Bilbao, Dato deja constancia de su fe liberal con pronunciamientos netamente anticarlistas. No en balde era hijo de un leal oficial isabelino. Todo ello permite colocar a Dato en sintonía con algo tan prometedor y desdichadamente malogrado como el fuerismo liberal, pero en realidad su actitud no pasó de la fase «provincialista»⁷⁴.

Sin embargo, es ante el catalanismo donde la actitud de Dato se revela más positiva e incomprensible a la vez. Por una parte, no faltaban motivos personales de desconfianza e incluso resquemor. Son los catalanistas quienes se enfrentan a los proyectos regeneracionistas del primer Gobierno Silvela a través del «tancament de caixes» que aborta la energía de Dato pese a la oposición del alcalde Robert. Son los catalanistas, con Gambó a la cabeza, quienes organizan las grandes «silbadas» de 1900 ante la visita a Cataluña del Ministro de la Gobernación, a cuyas medidas sociales se oponía el empresariado catalán. Serán los catalanistas quienes critiquen al Presidente en 1913, contribuyan a derribarlo en 1917 y, con ocasión de su último gobierno en 1920 le hagan objeto de contradictorias presiones, exigiendo la represión de la subversión revolucionaria que, a la vez, no dejan de criticar. Baste pensar que el nombramiento de Martínez Anido como Gobernador Civil de Barcelona y todo lo que ello representa se hace a petición directa de Cambó⁷⁵.

Pese a ello, durante el primer Gobierno Silvela en el que tan activamente participa Dato como Ministro de la Gobernación, se lanza, a través del General Polavieja, todo un programa de colaboración con el catalanismo, cuyo principal valedor a la hora de organizar las elecciones es el propio Dato⁷⁶. A él corresponde el establecimiento de la Mancomunidad Catalana por Real Decreto en 1914



Nuevo Gabinete (junio 1917). De izquierda a derecha: M. Primo de Rivera, Guerra; Eduardo Dato, Presidente; S. Andrade, Instrucción Pública; General Flores, Marina; Vizconde de Eza, Fomento; Conde de Bugallal, Hacienda; Sánchez Guerra, Gobernación y Burgos, Gracia y Justicia.

y casi a la vez se plantea, con apoyo del Presidente del Gobierno, las pretensiones catalanas sobre las zonas francas que habían de pilotar el comercio español durante la I Guerra Mundial. Fue la emulación castellana amparada por una derecha que desconfiaba de Dato la que había de frustrar el proyecto.

Paralelamente a esta acción de gobierno, Dato negocia una y otra vez con el catalanismo la cooperación política, ya sea en favor de Silvela, de Maura o de él mismo⁷⁷.

Y, sin embargo, pese a esa trayectoria que ningún otro político de la Restauración puede presentar, es claro que nunca hubo un buen entendimiento de Dato con las pretensiones nacionalistas catalanas. De ahí las secretas connivencias del político conservador con el lerrouxismo cuyos epígonos tan nefastos habían de serle.

Para comprender esta contradicción puede acudir a factores personales como es la desconfianza que frente al catalanismo sienten y transmiten hasta

el Gobierno los agentes periféricos. Baste pensar en la polémica que los gobernadores de Lérida y Barcelona plantean ante el Ministro de la Gobernación sobre la licitud penal de las bases de Manresa, o en la alarma que causan episodios tan intrascendentes como la visita a Pedrell del catalanista Obispo de Barcelona⁷⁸. Así como, por la parte catalana, la ambivalente fascinación que había de sentir Cambó por la personalidad de Maura, rival celoso de Dato. ¡No sería la última vez! Pero es más importante atender a lo que trasciende cualquier anécdota: El planteamiento político-administrativo que Dato hace de las autonomías regionales como autonomías locales. Tal vez aparecen aquí las consecuencias de la raíz alavesa del personaje.

En efecto, el nombre del biografiado aparece unido a los diversos intentos de descentralización territorial que se suceden a lo largo de la Restauración. Y en esa descentralización territorial que Dato concibe como dispositiva, es claro que considera tienen perfecto encaje las pretensiones autonomistas. En unas notas autógrafas correspondientes a su época en el Ministerio de la Gobernación, afirma: «Las agrupaciones de las provincias han de ser voluntarias; huelga por tanto decir que las Vascongadas harán lo que más les convenga»⁷⁹. Medio siglo después, los constituyentes españoles de 1977, siguiendo el mal precedente de 1931, habían de cometer el mismo error. Por no atreverse a reconocer nominalmente lo que eran magnitudes nacionales dejaron su creación en manos de las Corporaciones locales. Negaron así la substancia y fomentaron la emulación.

Por eso, ante la desconfianza que le muestra Cambó en el Congreso de los Diputados, Dato había de asombrarse de buena fe y quejarse de que se pudiera «suponer (se entiende que de él y del partido por él liderado) la sistemática oposición a proyectos de Ley que se encaminaran a una amplia descentralización administrativa»⁸⁰. Pero es en las palabras siguientes del mismo discurso donde se encuentra la clave: «A una plena autonomía municipal siempre que no se llegase a mermar en lo más mínimo la soberanía del Estado». El dilema estaba, como había de responderle el catalanismo por boca de Cambó, en que «nuestro problema no es de descentralización administrativa»⁸¹.

El Dato que crea la Mancomunidad, llevando a la práctica un proyecto ante el que habían fracasado gobiernos más favorables al autonomismo, el político que impulsa una y otra vez la descentralización territorial, el estadista que comprende la riqueza social que la variedad histórica, cultural y regional lleva consigo, es incapaz de deducir las consecuencias político-constitucionales de tal planteamiento. Por eso mantiene graves reticencias frente a la Comisión Extraparlamentaria que en 1918 debió abordar las reivindicaciones auto-

nómicas vasca y catalana y ante el proyecto, ya muy mermado, que, como fruto del trabajo de dicha Comisión, Romanones había de llevar ante las Cortes. Como dice Pabón, su conservadurismo era lo suficientemente abierto y comprensivo como para atender a toda clase de cuestiones; pero este político de la mejor escuela se resistió siempre al problema esencial, esto es, al magno problema político que en el campo de la organización territorial del Estado no era otro que el reconocimiento de las diversas identidades nacionales de lo que su contemporáneo Prat de la Riba habría de denominar «la España grande»⁸².



Eduardo Dato, Presidente del Consejo de Ministros, despachando con S.M. Alfonso XIII.

Por ello Dato, aun viendo el problema técnico-administrativo, le niega la hondura propia a la diversidad de identidades nacionales y culturales. De ahí su menosprecio al hecho lingüístico catalán, del que hay pruebas en su archivo personal, y su resistencia a cualquier planteamiento que suponga modificar el sistema político canovista. Así se demuestra en diversos planos.

En cuanto a las fuerzas políticas, sabido es que el catalanismo en general y Cambó en particular, consideraron clave substituir el turno liberal-conservador acordado en El Pardo. Es claro que la regeneración que el catalanismo político suponía era incompatible con el monopolio bipartidista. Y si bien muchas de las cambiantes fórmulas ensayadas por Cambó demostraban excesiva ligereza, por parte de Dato es innegable su cerrazón a reconocer la aportación que el catalanismo político suponía y proponerles una y otra vez la mera integración en su propio Partido Liberal-Conservador. Muchos años después, durante la Segunda Restauración, la derecha española había de retirar la misma actitud y, por cierto con análogos frutos. A saber, empujar al nacionalismo catalán a la alianza con la izquierda. Mientras ésta, cualquiera que sean sus diferencias con el nacionalismo catalán, respeta su identidad y acepta, cuando no solicita, su colaboración, la derecha le ofrece, tan sólo, la integración.

En otro plano distinto, el de la legalidad, los escrúpulos de Dato no dejan de ser reveladores. Sabida es su negativa a la transferencia de competencias por parte de las Diputaciones a la Mancomunidad (junio 1920), provocando el correspondiente conflicto político para, semanas después (agosto 1920), convalidar por Real Decreto las mismas transferencias. Se trataba, a su juicio, de salvar simplemente un respeto formal al derecho. Por eso, su actitud ante la Mancomunidad que había creado, le lleva a concebirla, no como «un molde sin contenido», sino al contrario, como un centro de importantes competencias administrativas, siempre que se hiciesen «aquellas delegaciones que, siendo presentadas a las Cámaras y después de las deliberaciones de éstas, merecieran su aprobación con la sanción de la Corona»⁸³.

De la reivindicación nacionalista se contempla por lo tanto, tan solo el problema de las competencias, marginando todo cuanto a la cuestión de la identidad se refiere y de las competencias se aborda únicamente las de naturaleza administrativa, siempre que su transferencia desde el Estado o desde las Corporaciones Provinciales se haga en estricta atención a la legalidad. «En España» –había de decir en el Congreso de los Diputados– «no hay otra legalidad que aquella que resulta impuesta por el criterio de la mayoría y obtenga la sanción de la Corona»⁸⁴. Y, sin duda, ello era cierto, pero esta obsesión por la legalidad impide ver a Dato el problema de la legitimidad que a la legalidad subyace. El de la legitimidad que proporciona la afirmación nacional de un

cuerpo político distinto que puede articularse con otros, siempre que se parta de reconocer su propia e infungible identidad.

En 1920, Dato acompaña al Rey en un viaje a Barcelona, paradigma de coraje, personalidad y esterilidad política. El éxito que cosechan el Monarca y el Primer Ministro por su gallardía y simpatía los lleva a considerar que ya han resuelto la cuestión catalana y que el entusiasmo de las clases más populares desautoriza las reivindicaciones de la burguesía barcelonesa. Una aristócrata madrileña, la entonces joven Piedad Iturbe, no sé si influida por Cambó, contertulio de su familia, escribe una encendida carta a Don Alfonso XIII, copia de la cual envía a su «tío Eduardo» –como llamaba a Dato–, en cuyo archivo personal se encuentra. En ella se afirma con toda claridad que la suerte de la Monarquía depende de cómo ésta sea capaz de analizar, pilotar y capitalizar la reivindicación nacional de Cataluña, que no es, como creían el Rey y su Gobierno, una cuestión de aranceles ni de competencias administrativas, sino de reconocimiento afectivo de su identidad nacional. «Hable Vuestra Majestad catalán, que el Príncipe aprenda catalán, que se respete la bandera nacional de Cataluña»⁸⁵. Y propugna para la Monarquía española una organización semejante a la del Imperio Austro-Húngaro. De ello Dato, cuya formación liberal doctrinaria era estrictamente francesa y no austracista⁸⁶, no entendía nada y, por lo que después se vio, el Rey tampoco.

Los resultados son de todos conocidos y las causas debieran ser evitadas en ocasión semejante. Las motivaciones intelectuales y afectivas también, porque fue esa incapacidad para entender lo que la «voluntad de ser» de un hecho nacional supone lo que esterilizó en este campo los esfuerzos descentralizadores de Dato. Y así, el creador de la Mancomunidad pasó y pasa por acérrimo centralista.

I.6 CONSERVAR E IMAGINAR

El triple intento integrador de Dato se frustró y, con él, la Restauración canovista perdió sus posibilidades de renovación y, por lo tanto, de continuidad. El conciliador político no consiguió civilizar ni al maurismo ni al bloque de izquierdas. El reformador social apenas pudo desarrollar su programa y éste, muy apreciado por la masa trabajadora, según revela la documentación publicada por Seco Serrano, no evitó la radicalización del socialismo. El autor de la Mancomunidad Catalana se vio, durante su segundo Gobierno, enfrentado con el nacionalismo catalán.

Las más dispares fuerzas e instituciones, incluso aquellas a las que más cercanas parecía estar Dato, coincidieron para dificultar su llegada al poder y, una vez en él, impedir su acción. Así, en 1904, el sucesor natural de Silvela es desplazado por su propio jefe en favor de quien acababa de llegar al Partido Conservador, Antonio Maura. Pero el indudable carisma de la figura de éste no puede ocultar su grave responsabilidad en la crisis de la Restauración. El propio Don Antonio y toda la hueste maurista entorpeció la labor gubernamental de Dato en las tres ocasiones en que éste alcanzó la Presidencia del Consejo de Ministros, pero en ninguna de ellas un liderazgo conservador vigoroso sucede al del propio Dato. Lo hacen los liberales en 1915, con Romanones, y en 1917, con García Prieto, y, en 1921, quien toma el relevo no es Maura, sino un Gobierno conservador de transición... hacia la Dictadura.

Son todas las fuerzas políticas con las que Don Eduardo se esforzó en dialogar como Ministro de la Gobernación –especialmente los catalanistas–, como Presidente de la Cámara de los Diputados –especialmente las izquierdas–, y como Presidente del Gobierno en 1913 –todas ellas–, las que acuden en 1915 a derribarlo en tropel. Y es la Corona quien le niega el Decreto de disolución en 1917 y le postpone en 1918 a la hora de formar un Gobierno Nacional. Pero con ello quemaron ésta y aquéllas la última carta que la Restauración podía jugar. Se ha dicho, tal vez con cierta razón, que faltó pugnacidad a Dato –el hombre menos sensible a la ambición, a juicio de un contemporáneo–. Si así fue, esta cualidad sobra a los demás, pero el resultado fue fatal para todos, aunque pocos como el propio Dato asumieron su destino; como el Rey Macbeth: «Con la armadura puesta». Y, según ocurriera con el otro gran político frustrado, Canalejas, en grande soledad.

De lo que, sin duda, no careció Dato, tuviera o no suficiente ambición, fue de firmeza a la hora de encarar situaciones difíciles. La habría demostrado ya en sus inicios, al advertir irregularidades en el Ayuntamiento de Madrid o cuando hizo aprobar una legislación social a la que eran contrarios la mayor parte de las fuerzas y personalidades que constituían el medio natural en que se desenvolvía política y profesionalmente. Y, una vez más, se demostró firme al garantizar la neutralidad española en la I Guerra Mundial, entre la francofilia de los liberales y la germanofilia de la derecha. Pero cuando Dato revela toda su fortaleza de gobernante es durante sus últimos dos Gobiernos, en los que ha de hacer frente a la triple marea de la sublevación militar, camuflada como Juntas de Defensa, la rebelión nacionalista, apoyada por otras fuerzas políticas a través de la Asamblea de Parlamentarios y la revolución proletaria iniciada en 1917 y continuada con la anarquía barcelonesa de 1920⁸⁷.

Ante la triple embestida al Estado, Dato reaccionó con gran destreza. Pareció ceder ante los militares, legalizando las Juntas de Defensa, pero con ello desactivó el movimiento y separó la inquietud castrense de los restantes movimientos políticos. Así, cuando hubo de enfrentarse a la subversión social, pudo contar con la plena lealtad del Ejército, una lealtad que desaparecido Dato, las instituciones, incluida la Corona, no pudieron capitalizar, como demuestra el advenimiento de la Dictadura.

A los intentos de revolución proletaria respondió con inusitada dureza, reprimiéndolos y explicando en las Cortes la trama revolucionaria y las medidas adoptadas. Pero, simultáneamente, acometió una serie de reformas sociales que trataban de ir a la raíz del malestar social que los revolucionarios capitalizaban⁸⁸.

Ante los catalanistas no cedió un punto y, por las razones antes expuestas, no fue éste su mayor acierto, pero siguió avanzando por la vía autonómica que suponía la Mancomunidad. A la vez, enfrentó a la burguesía nacionalista con su adversario social, el proletariado, mucho más temible que el opresor político. Por ello pudo pactar tras las bambalinas el restablecimiento del orden público en Barcelona en interés común, con la dirección nacionalista. El viaje triunfal de Don Alfonso XIII a Barcelona en 1920, acompañado de Dato de quien, según el Monarca, era «el mérito»⁸⁹, revela lo positivo de su política en este punto concreto.

Lo expuesto en torno a la actitud política de Don Eduardo Dato tiene valor ejemplar para todo el conservadurismo. Por su lógica interna, por sus realizaciones y sus frustraciones. Las realidades son evidentes y las frustraciones permanentes, pero para continuar aquéllas y superar éstas es útil explicar la primera.

Dato, recuperando la tradición canovista, calificaba a su Partido Liberal-Conservador frente a la denominación maurista de Conservador-Liberal, y con ello daba buena cuenta de lo que se ha llamado su talante conciliador⁹⁰. Su condición de hombre de derecho le hacía especialmente idóneo para afirmar en todo caso la primacía de la Ley frente a los caudillismos y arbitrismos a los que tan proclive es la derecha española⁹¹. Y en este marco de la legalidad, todo es posible, «todas las ideas, las más avanzadas como las más reaccionarias, todas pueden vivir dentro de una legalidad común, todas pueden ser discutidas a la luz del día»⁹². Pero ese liberal en política se mostró intervencionista en economía a la hora de promover la realización de determinados valores de justicia. Así han hecho por doquier otros gobernantes y, por ello, un dogmático del liberalismo como F. Hayek ha podido explicar «Por qué no soy conservador».



«El Imparcial» publica a toda plana la noticia del asesinato de Dato.

Si el conservador, como el liberal, se opone a la revolución colectivista, el conservador defiende frente al liberal valores e instituciones «más allá de la oferta y la demanda». Para empezar, la «no comprada gracia de la vida» que ponderara Burke como el ideal de la sociedad conservadora. Por eso, si detesta la revolución, tampoco se guía por la sola mano invisible. Ni evolución ni revolución –dirá D’Ors exagerando, como siempre, los términos– la Santa Intervención.

La razón está en que el auténtico conservadurismo cree que la libertad es un medio de perfeccionamiento individual y social, pero que, como tal medio, no puede absolutizarse. Así lo ponía de relieve Dato en su elogio académico a Don Juan Valera.

Ahora bien, la libertad social, económica y política, da lugar a un orden por concurrencia cuya dinámica requiere otros dos órdenes. Uno que, como estrato protector, tutela la concurrencia: el orden por dominación que es el Estado, sin el cual no hay sino anarquía, sinónimo para el conservador de la

total desdicha. Otro, que subyace a la concurrencia y la hace benevolente certamen: el orden por comunión que es el cuerpo político y sin el cual la concurrencia es contienda.

El liberal subraya la importancia de la concurrencia, y hoy mejor aún que en los días de Dato sabemos lo irrenunciable que es. Pero el conservador insiste en mantener la dominación y la comunión; las instituciones y el cuerpo político que hacen viable la misma concurrencia de libertades.

Las instituciones y la comunidad son los valores preeminentes para el conservador, que sabe unas y otra sólo son posibles sobre la base de la adhesión voluntaria, de profundas raíces afectivas. Lo que en su día se llamó integración. Dato fue integrador como la circunstancia de su tiempo se lo permitió ser. Pero le faltó imaginación para exprimir todas las virtualidades de aquella circunstancia y trascenderla. La imaginación que caracterizó a conservadores como Disraeli o Bismarck. Porque, para conservar lo mejor, es preciso saber inventar.

NOTAS

(1) Melchor FERNÁNDEZ ALMAGRO, *Historia del Reinado de Don Alfonso XIII* Barcelona (2.ª ed.), 1934, p. 235.

(2) Ortega lo atacó sin piedad, acusándole frívolamente de inmoralidad y tildándolo reiteradamente de «gobernante exangüe», «doctor melifluo». político «espectral, para quien la forma ejemplar de la existencia pública es el colapso». Pero su injusticia es notoria. ¿Acaso no había de negar al creador de la previsión social toda capacidad «para reformar la más modesta institución»? (Vid. O.C. X, p. 245, 641 y 286, respectivamente. Cf. XI, p. 266).

Hasta el más exquisito catador de calidades tiene sus puntos ciegos y Ortega no podía ser una excepción. Tampoco apreció debidamente a Max Weber y se extasió ante Toynhee y Spengler.

Contrasta el juicio muy positivo de A. POSADA, *Fragments de mis memorias*, ed. Universidad de Oviedo, 1983, p. 317. Los otros testimonios mencionados los cita C. SECO en la obra reseñada *infra*, nota 3. La concepción que Dato tenía de la política frente a la chismografía en sus declaraciones a *El liberal*, 13 de octubre de 1919.

(3) *Perfil Político y Humano de un Estadista de la Restauración. Eduardo Dato a través de su archivo* (Discurso leído en la Academia de la Historia), Madrid, 1978.

(4) La mayor fuente documental es sin duda el archivo personal de Dato (ADRAH), rescatado y ordenado por el ilustre Carlos Seco, a cuya magistral cordialidad debo un experto pilotaje por el mismo. Quede testimonio de mi gratitud. También he examinado los expedientes de Dato en el Congreso de los Diputados y en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Desgraciadamente se perdió, parece que durante la Guerra Civil, el expediente de Dato en la Real Academia de Jurisprudencia y el archivo del Nuevo Club, que hubiera dado nueva luz sobre importantes aspectos de la vida social de Dato y sobre las fechas exactas de sus reuniones políticas.

(5) SECO, *loc. cit.*, p. 114.

(6) Las dos biografías globales de Dato –poco rigurosas– son las de GARCÍA VENERO, *Eduardo Dato. Vida y Sacrificio de un Gobernante Conservador*, Vitoria, 1969, y MARTÍN NOGALES, *Eduardo Dato*, Vitoria, 1993. La desconocida pretensión judicial que llevaría a Dato a opositar, sin éxito, en POSADA, *loc. cit.*, p. 317. En los archivos del Ministerio de Justicia no he podido fechar este frustrado intento de Dato de ingresar en la judicatura. Pero Posada asocia la oposición perdida por Dato con la ganada por Ramón Álvarez Valdés, que ingresa con el número 1 en la carrera judicial en 1890. Si ésta, como

■ EDUARDO DATO: MUÑIDOR DE CONSENSOS

aparece, fue la misma oposición perdida por Dato, resultaría que su vocación judicial coincide con el temporal apartamiento de la política parlamentaria de 1886 a 1891, por combinaciones de Cánovas que debieron desilusionar al joven político.

Los datos relativos al padre, D. Carlos Dato y Granados, proceden de su Hoja de servicios en el Archivo General Militar (Segovia), sec. 1.ª, División 1.ª. Debo este documento a mi docto amigo el General Miguel Alonso Baquer.

(7) «Don Eduardo Dato y su tiempo» en *Homenaje a Eduardo Dato Iradier*, Madrid (R. Ac. de Ciencias Morales y Políticas), 1956, p. 26.

(8) «Dato, estadista social», *ib.*, p. 38.

(9) «Parlamentarismo», *O. C. III*, p. 664.

(10) Cf. SECO, «Un escándalo en tiempo de Cánovas: El proceso de la Duquesa de Castro Enríquez», en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea. Homenaje a Federico Suárez Verdaguier*. Madrid (Rialp), 1991, p. 447 ss.

(11) ADRAH, citado por SECO, *Perfil*, p. 126.

(12) «Hace diez años que Dato aboga en Madrid y, por lo menos, hace seis que pasa por ser uno de nuestros primeros abogados», (*La Ilustración Católica*, 30 de noviembre de 1891). Cf. MONTEJO Y RICA, *Necrología del Excmo. Sr. D. Eduardo Dato e Iradier*, Madrid (Real Academia de Ciencias Morales y Políticas), 1023, p. ss y 13 ss.

Después nunca confundió su antigua profesión con sus responsabilidades políticas. Así lo demostró en 1913 con ocasión de la crisis del Banco Hispano-Americano, del que había sido asesor principalísimo (Cf. *Revista Financiera*, 15 de diciembre de 1913, p. 3). Años más tarde, al abordar el problema de las compañías ferroviarias, a las que también había asesorado profesionalmente, no se muestra parcial, sino buen conocedor de la cuestión. Lo contrario que le ocurre a Ortega, al hacerse eco de la maledicencia al uso.

(13) MARTÍN GRANIZO, *Loc. cit.* 9. Cf. *Peris, Dato y su vida*, Madrid, s.a.

(14) V.gr. *Causa sobre el testamento ológrafo de D. Emilio Carranza. Informe pronunciado ante la Sala 2.ª del Tribunal Supremo en los días 27 y 28 de Junio de 1895*.

(15) Cf. prólogo a JORRO, *La suspensión de pagos*, Valencia 1902, y el prólogo breve, pero docto, a FERNÁNDEZ, *El consultor del Consejo de Familia*, Madrid, 1911.

(16) Utilizo la reimpresión de Madrid, 1969, p. V-XC.

(17) *Significado y representación de la Leyes Protectoras del Trabajo*. Discurso en la sesión inaugural del curso 1908-1909, Madrid (R. Acad. de Jurisprudencia), 1909.

(18) Discurso... en la sesión inaugural del curso de 1907-1908, Madrid (R. Acad. de Jurisprudencia), 1908.

(19) Discurso... en la sesión inaugural del curso de 1906-1907, Madrid (R. Acad. de Jurisprudencia), 1907.

(20) Discurso... en la sesión inaugural del curso de 1908-1909, Madrid (R. Acad. de Jurisprudencia), 1909.

(21) «Discursos de Recepción del Excmo. Sr. D. Eduardo Dato Iradier y de Contestación del Excmo. Sr. Amós Salvador y Rodríguez, leídos en la Junta Pública de 15 de Mayo de 1910», en *Discursos*, t. IX, Madrid 1914, p. 7 ss.

(22) *Loc. cit.*, p. 171 ss. en especial p. 180 y p. 185.

(23) Cf. ALFONSO TORRES, *Oración Fúnebre*, Madrid, 1921, p. 28.

(24) «Eduardo Dato y su catolicismo social», en *La cuestión social en la Iglesia Española Contemporánea*, Madrid, 1981, p. 77 ss. Sobre Zaragüeta, SECO, *Perfil*, p. 87.

(25) Barcelona, 1914. El mismo Dato se refiere permanentemente al magisterio de León XIII en su obra escrita. Así, en los prólogos a FERNÁNDEZ JIMÉNEZ (*El problema obrero y los partidos españoles*, Granada, 1904, p. XIII) y a P. ZANCADA (*El trabajo de la mujer y el niño*, Madrid, 1904, p. XV).

(26) *Discurso Real Academia de Ciencias Morales*, p. 11.

(27) *Loc. cit.*, pp. 40 y 54

(28) Madrid, 1921, p. 36 ss.

(29) Cf. TUSELL, *La derecha española contemporánea: el maurismo*, Madrid (Espasa), 1986.

(30) Vd. el testimonio de Azorín en carta a Seco Serrano publicada en *Cuadernos Hispanoamericanos*. 1968, n.º 226-227, p. 102.

(31) *Por qué cayó Alfonso XIII*, Madrid, 2.ª ed., 1948, p. 337.

(32) PABÓN, *Cambó*, Barcelona, 1952, I, p. 212.

(33) Cf. TUSELL, *Antonio Maura. Una biografía política*, Madrid, 1994, p. 145.

(34) Cf. SECO, «Regeneracionismo y tensiones sociales», *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea. Homenaje a Pabón. Rev. Univ. Compl.* XXVII (1978), N.º 113, p. 221 ss. Una muestra del regeneracionismo de Dato y, a su vez, de los profundos conocimientos en materias ajenas a su profesión jurídica, en su prólogo a Prado y Palacio *El presupuesto de la opinión*, Madrid, 1905.

(35) ADRAH, carp. 65. doc. 20.

(36) *Diario de Sesiones* (Senado), 3 de febrero de 1915.

(37) Cf. SECO, *Alfonso XIII y la Crisis de la Restauración*, Madrid, 1979, cap. 1.º

(38) Citados por SECO «Regeneracionismo y tensiones sociales» citado, p. 224 y 226.

(39) *Diario de Sesiones* (Congreso), 1 de julio de 1916.

(40) *Notas de mi vida*, Madrid, Reus, 1955.

(41) Citado por SECO *en Perfil*, p. 131. Cf. TORRES, *op. cit.*, p. 24.

(42) *Mis Memorias*, Madrid, 1963, pp. 238, 247 y 442 ss.

(43) Cf. GARCÍA VENERO, *Opus cit.*, p. 152.

(44) *Diario de Sesiones* (Congreso), 28 de enero de 1919, p. 3730-a.

(45) *Diario de Sesiones* (Congreso), 25 de noviembre de 1919, p. 5243-b.

(46) Así lo testimonia, desde el partido rival, ROMANONES, *Las responsabilidades del Antiguo Régimen*, Madrid, 1924, p. 81, y *Notas de una vida*, Madrid, 1929, t. II, p. 83.

(47) MAURA Y FERNÁNDEZ ALMAGRO, *Por qué cayó Alfonso XIII*, 2.ª ed. Madrid, 1948.

(48) Cf. GARCÍA VENERO, p. 214.

(49) Prólogo a BURGOS Y MAZO, *op. cit.*, p. IX.

(50) *Op. cit.*, p. 25.

(51) Discurso Academia de Jurisprudencia, 1909, pp. 9 y 16.

(52) *Diario de Sesiones* (Congreso), 7 de octubre de 1904.

(53) «Armonía entre capital y trabajo». Conferencia pronunciada en la sociedad «El Sitio» en Bilbao, el día 26 de marzo de 1904, Madrid, 1904, p. 14 ss. Texto especialmente valioso.

(54) Cf. Prólogo a BURGOS Y MAZO, *cit.* p. VI.

(55) «Armonía entre capital y trabajo» *cit.* p. 24.

(56) Textos citados por SECO, *Perfil*, p. 104.

(57) Discurso Academia de Jurisprudencia, 1908-1909, p. 29.

(58) *lb.* p. 17 y Discurso Academia de Jurisprudencia 1907-1908, p. 14.

(59) *Loc. cit.*, p. 662.

(60) GARCÍA VENERO, *cit.*, pp. 107, 217, 237, 263, 328.

(61) Madrid (Velasco Imp.) 1907. Se recoge allí el Informe sobre las leyes provincial y municipal redactado por la Subsecretaría de la Gobernación el 30 de septiembre de 1891, pieza de grande importancia teórica y que pudiera haberla tenido política, en la que se reconoce la realidad regional. Sobre ello y su polémica, *vd.* el debate habido en la Real Academia de Ciencias Morales en 1899, del que las intervenciones de Sánchez de Toca se recogen también en el volumen citado. (*Extractos*, I, Madrid, 1901, p. 5 ss.).

(62) *Diario de Sesiones* (Congreso), 11 de julio de 1899, p. 817 ss.

(63) Cf. TUSELL, *La reforma de la Administración Local en España. 1900-1936*, Madrid (MAP) 1987, p. 47 ss.

(64) *lb.* p. 161. La influencia de Maura es ya patente en el giro de Sánchez de Toca entre sus discursos académicos de 1899 y la Introducción de 1907 al volumen citado (pp. XXI ss. y 17 ss.).

(65) ADRAH, carp. 11. Cf. TUSELL, *lb.* p. 61 ss.

(66) *Loc. cit.* p. 131 ss.

(67) Tel. 1 de marzo de 1913 h 9 (ADRAH). Cf. Dato y Vitoria. *El libro de la gratitud*, Vitoria, 1916. De la Hoja de Servicios paterna, citada en nota 6, deduzco que Dato estuvo con su madre entre Pamplona y las Provincias Vascongadas desde diciembre de 1856 hasta mediados de 1860 y, de nuevo, en 1865.

(68) Cf. GARCÍA VENERO, p. 13.

(69) *Diario de Sesiones* (Congreso), 27 de abril de 1920, p. 6242-c. El eco de este regionalismo en Galicia, ADRAH carp. 39.

(70) Carta de 21 de julio de 1920 en ADRAH, carp. 85.

(71) Carta de Dato a Besada de 6 de octubre de 1981, ADRAH. carp. 82, doc. I.

(72) ADRAH, carp. 82, doc. 1 y 75. Es también significativo, a la hora de propugnar instituciones de asistencia, el recurso al ejemplo guipuzcoano (Discurso Acad. de Jurisprudencia 1906-1907, p. 7).

■ EDUARDO DATO: MUÑIDOR DE CONSENSOS

(73) Cf. ESTORNÉS ZUBIZARRETA, *La Construcción de la Nacionalidad Vasca. El autonomismo de Eusko- Ikatsuntza (1918-1931)*, San Sebastián, SEV, 1990, pág. 109.

(74) Cf. RIVERA, «Dato y Vitoria» *Symbolae Ludovico Mitxelena Septuagenario Oblatae*, Victoria-co, 1985.

(75) SECO, «El último Gobierno de Eduardo Dato», *Bol. R. Acad. de la Hist.*, CLXXXVIII-II (1991), p. 278.

(76) Cf. SECO SERRANO, «Regeneracionismo y tensiones» citado, p. 228 ss. El programa de Polavieja en esta materia, en GARCÍA VENERO, *Op. cit.*, p. 77. Sobre la actitud de Dato en las elecciones, Cf. SECO, «Los silvelistas catalanes. Notas para su estudio», en *Estudios Históricos. Homenaje a Jover Zamora y Palacio Atard*, Madrid, 1969, t. I, p. 169 ss.

(77) Cf. PABÓN, *Cambó*, I, pp. 69, 294, 430, 469, 472, 477, 475, 587.

(78) ADRAH, carp. 39.

(79) *Ib.*, carp. 45, doc. 6,1.

(80) *Diario de Sesiones* (Congreso), 28 de enero de 1919, p. 3729-a.

(81) *Ib.*, p. 3730-b.

(82) *Op. cit.* p. 414 y 425.

(83) *Diario de Sesiones* (Congreso), 28 de enero de 1919, p. 3729-b.

(84) *Ib.*, p. 3731.

(85) ADRAH, publicada parcialmente por SECO, *Bol. R. Acad. Hist.*, t. CLXXXVIII-II, p. 26, nota 27.

(86) Dato, como Cánovas, dependía de los doctrinarios franceses (Cf. DÍEZ DEL CORRAL, *El Liberalismo Doctrinario*, Madrid, 1946), pero había otra dirección no menos doctrinaria (REDDLICH, *Das Österreichische Staats und Reichsproblem*, Leipzig, 1920, I, 1, p. 266), desde von Werburg a J. v. Eótvós, que les era inaccesible por razón de lengua y que hubiera sido especialmente fecunda en la plurinacional España.

(87) Cf. LACOMBA, *La crisis española de 1917*, Málaga, 1917.

(88) Cf. SECO, «El último Gobierno de Eduardo Dato», *Bol. R. Acad. Hist.*, CLXXXVIII-II, p. 351 ss.

(89) Carta de Lerma a Dato de 24 de septiembre de 1920, en que da cuenta de una conversación con el Rey. Publicada por SECO, *loc. cit.*, p. 270.

(90) «Yo soy al fin y al cabo, aunque liberal, miembro del Partido Conservador». (*Armonía entre capital y trabajo, cit.*, p. 21).

(91) *Discurso Academia de Jurisprudencia*, 1906-1907, p. 9.

(92) *Armonía...*, *cit.* p. 11.



*Eduardo Dato e Iradier
(1856-1921)*

DATOS BIOGRÁFICOS

Nace en La Coruña	12-VIII-1856
Estudió Leyes en la Universidad de Madrid	1875
Diputado por el Partido Conservador	1877
Subsecretario de Gobernación	1892
Ministro de Gobernación	1899
Ministro de Gracia y Justicia	1902
Presidente de la R. A. de Jurisprudencia y Legislación	VIII-1906
Alcalde de Madrid	1907
Presidente del Congreso de los Diputados	1907
Electo Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas con posesión de la Medalla n.º 2	15-V-1910
Presidente del Consejo de Ministros y jefe del Partido Liberal-Conservador	1913
Presidente del Consejo de Ministros	1917
Ministro de Estado en el Gobierno Nacional	1918
Presidente del Consejo de Ministros	1920
Muere asesinado	8-III-1921

II. EDUARDO DATO Y EL PENSAMIENTO ECONÓMICO DE FINALES DEL SIGLO XIX

LA DECADENCIA DEL LIBERALISMO CLÁSICO

PEDRO SCHWARTZ GIRÓN

No es fácil hablar del pensamiento económico de Eduardo Dato (1856-1921), pues Dato no fue economista ni le interesaron especialmente las cuestiones financieras, monetarias o fiscales. Como gobernante se ocupó principalmente de la cuestión obrera y la política social, materias candentes durante el reinado de Alfonso XIII. Hubo de lidiar con otras cuestiones también espinosas: el regionalismo catalán, la guerra en Marruecos, la posible participación de España en la primera guerra mundial, y dos insurrecciones, la huelga general revolucionaria de 1917 y la huelga ferroviaria de 1920. Sin embargo, le interesó principalmente la justicia social, tema al que se aproximó como conservador tranquilo y equilibrado que era.

Quiero decir, antes de proseguir con esta ponencia, que evoco la figura de Dato con el mayor respeto. Fue un gran caballero, dispuesto a sacrificarse por el orden constitucional de su patria hasta caer asesinado, delicado y prudente en sus difíciles relaciones con Maura y el Rey, sinceramente sensible a la situación del pueblo trabajador.

II.1 FIN DE SIGLO

A partir de 1880 y hasta la Primera Guerra Mundial tuvo lugar una profunda transformación de las doctrinas económicas y sociales en el mundo civilizado, pues se invirtió la tendencia hacia una mayor libertad económica prevalente después de las guerras napoleónicas: los Estados fueron

abandonando el *laissez faire* y primando la intervención legal y administrativa. Después de la IGM la situación se hizo catastrófica para el liberalismo en el Continente europeo, con dictaduras más o menos totalitarias en Portugal, España, Italia, Rusia, Francia, Alemania, Austria, Polonia, Hungría, Grecia, todas ellas con ínfulas obreristas. Hubo que esperar al fin de la Segunda Guerra Mundial para que tuviese lugar una tímida vuelta al camino del liberalismo.

La estabilidad de las monedas, garantizada por el patrón oro, y el general respeto de la propiedad privada en los cuarenta años previos a la IGM no debe hacernos olvidar que esa fue una época de proteccionismo comercial, de expansión colonial, de conflictos nacionalistas, de atentados anarquistas, de duros enfrentamientos entre el trabajo y el capital. La teoría y la política social estaban cambiando profundamente en esos años. El ambiente general se hizo más favorable al intervencionismo, sobre todo en el comercio internacional y en el mundo del trabajo. La nueva actitud tuvo especial importancia en los países católicos por influencia de la Iglesia después de la encíclica *Rerum novarum* de León XIII. En España, el liberal moderado Cánovas se adhirió al proteccionismo arancelario, con el fin de contribuir a la redención de las clases populares – una medida que resultó en la protección de los grupos de interés industriales catalanes y vascos, y también de los agricultores castellanos, unas políticas que duraron hasta la entrada de España en la Comunidad Europea. También hubo cambios profundos en el mercado laboral.

El estudio de la vida de Dato permite corregir algunas ideas erróneas que son moneda corriente entre quienes vuelven la vista hacia la evolución de la cuestión obrera a principios del siglo xx. En efecto, la legislación social fue obra principalmente de políticos conservadores (y de León XIII) y no se originó principalmente en los círculos socialistas. Las instituciones de la política democrática de bienestar ya se estaban creando en los países más adelantados desde mitad del siglo xix –primero en Inglaterra, luego a la vuelta de nuevo siglo, en Australia, Nueva Zelanda, y España; los más tardíos en los años treinta– en 1933 en EE. UU. y en 1936 en Francia. Dato era, como digo, un político y gobernante conservador y sin embargo (o cabría decir, y por ello) muy atento a las reivindicaciones del mundo del trabajo. Por tanto, no hubo que esperar al *New Deal* de Roosevelt ni al Informe de William Beveridge para que naciera el Estado de Bienestar. Ni a 2020 a que se vieran sus defectos.

II.2 NOTICIA DE DATO

Eduardo Dato, figura destacada del partido liberal-conservador, ministro en varias ocasiones y tres veces presidente del Consejo de Ministros, fue durante los primeros veinte años del siglo xx uno de los más activos y destacados representantes de ese nuevo espíritu estatista. Dejó tras de sí una profunda marca en las instituciones y la legislación del mundo del trabajo.

Dato era, por así decirlo, un «regeneracionista» tardío, en la estela de los que buscaron revitalizar a España tras el Desastre de Cuba y Filipinas, como los conservadores Silvela, Fernández Villaverde y Antonio Maura, los liberales Moret, Canalejas, y Santiago Alba, o el populista Joaquín Costa. El joven rey Alfonso XIII, deseoso de ejercer el papel de monarca político, también mostraba gran interés por las medidas de reforma social. En el fin de siglo, el liberal Moret había creado la Comisión de Reformas Sociales, que luego Silvela y Maura transformarían en Instituto. Ellos dos también crearon el Instituto Nacional de Previsión. Dato reforzó esa tradición de los conservadores y la culminó con la creación del Ministerio de Trabajo durante su tercera presidencia del Gobierno.

Como relata su biógrafo Maximiano García Venero, Dato, como joven diputado de familia modesta, acudía a las conferencias de Fomento de las Artes, un círculo que buscaba defender los intereses y atraer la presencia de los obreros ilustrados. Hijo de militar y, por tanto, de familia modesta como digo, progresó por su inteligencia y laboriosidad como abogado. Luego fue diputado, con una breve interrupción, desde 1884 a los veintiséis años, hasta su trágica muerte hace cien años, a punto de cumplir él los sesenta y cinco. Se había iniciado en la política bajo la protección de Silvela. Alcanzó los puestos más altos de la política nacional. Como ministro de Interior del último Gobierno Silvela, convenció al Gobierno del que formaba parte que se aprobara por decreto la creación del Instituto de Reformas Sociales. Consiguió trabajosamente que las Cortes aprobaran la Ley de Accidentes del Trabajo en 1900. También en 1900 se aprobó la ley del Trabajo de mujeres y niños, y la ley del Descanso dominical en 1904. Todo ello por iniciativa e impulso de Dato. Él promovió de los remedios legislativos de los problemas laborales, que continuaron con la creación del instituto Nacional de Previsión por Maura y han proseguido hasta hoy con reglamentaciones que enmarcan el mundo del trabajo. Uno de sus últimos actos como presidente del Gobierno fue la creación del Ministerio de Trabajo. Como recogió Azorín en 1904, Dato se definió en el Parlamento diciendo: «Yo no soy socialista ni individualista; soy intervencionista.» (García Venero, pg. 95)

II.3 DECADENCIA DEL LIBERALISMO

¿Qué había pasado en la filosofía liberal desde mediados del siglo XIX que pueda explicar que un liberal-conservador como Dato se convirtiese en un reformista preocupado por la cuestión obrera y la justicia social? Tiene especial interés el libro de 1998, dirigido por José María Marco para la Fundación FAES, con el título *Genealogía del liberalismo español (1759-1931)*. Me referiré especialmente al capítulo escrito por Lorenzo Bernaldo de Quirós, «La decadencia del liberalismo (1902-1931)». Señala Bernaldo de Quirós que la regresión del liberalismo (refuerzo de los sentimientos nacionalistas, ambiciones coloniales, detestación del libre mercado, creciente intervención del Estado en la economía) se debió sobre todo a la abdicación de las élites intelectuales y políticas en su papel de defensores de la libertad. No era el socialismo la mayor amenaza para las libertades burguesas, sino los grupos sociales que Pareto denominó la *plutocracia*. Los aranceles de Bismarck y su intento de apropiarse de las ideas de protección obrera del *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, el agrarismo francés del arancel Méline de 1885, el reparto de África en el Congreso de Berlín de 1878, la ampliación del Imperio británico, la política de engrandecimiento territorial de EE. UU. en México, Cuba y Filipinas –todo ello son movimientos premonitorios de la decadencia del liberalismo en el siglo XX.

Gran parte de la *intelligentsia* europea se adhirió a estas tendencias socializantes. Muchos historiadores aprobaban las políticas de engrandecimiento de los Estados. Los científicos a menudo pusieron la técnica industrial al servicio de las naciones. Estas tendencias triunfaron entre los economistas de la Escuela Histórica alemana. Los socialistas de Cátedra apoyaban la política social del Continente europeo. La doctrina social de la Iglesia era promovida por los Papas críticos del liberalismo. Se pusieron de moda los filósofos, inspirados por Hegel, que rechazaban el individualismo y el concepto negativo de la libertad. La piqueta intelectual atacó el liberalismo en sus fundamentos en esos años finales del siglo XIX con demoledora eficacia.

II.4 DATO EN NUESTRA ACADEMIA

Volvamos a Dato. Dedicó su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas a la «Justicia social», pronunciado el 15 de mayo de 1910. Este discurso, no siendo de economía política, sin embargo, revela

los razonamientos por los que Dato se ocupó de teoría social sin temor a que algún economista criticara su abandono del *laissez faire*.

Para prestar contenido a la propuesta de «justicia social» comienza por distinguir las tres formas de justicia: la conmutativa, la distributiva, y la legal.

Si la justicia legal regula las relaciones del hombre para con la sociedad, ó sea lo que es debido por los ciudadanos al cuerpo social; si la distributiva establece los vínculos de la sociedad para cada uno de sus miembros, es decir, lo que por la sociedad se debe a los ciudadanos y la conmutativa determina los lazos que unen a los hombres considerados como individuos y no como parte de la sociedad, es difícil atribuir al concepto de justicia social un contenido nuevo que no se halle dentro de los que indicados quedan (pág. 25).

La idea de justicia social, pues, no era novedosa. Sostiene a continuación que la Economía Política y la Economía Social no están enfrentadas. La disciplina de la Economía Política (cita el libro de Charles Gide *Économie sociale*, como casi exclusivamente textos franceses) es la ciencia de la riqueza; la Social es la ciencia de la paz social y de la vida dichosa. Hoy hablaríamos de teoría económica y teoría del bienestar, también en sus aplicaciones respectivas. Sin embargo, su concepto de la economía es en exceso limitado. La Economía política estudia

las relaciones espontáneas y necesarias que se establecen entre los hombres y las cosas, relaciones de equilibrio, de cambio ó sucesión, esforzándose por descubrirlas y explicarlas y aún calcularlas matemáticamente, reduciéndolas a algunos móviles separados por abstracción de todos los demás. (pág. 27).

Como Charles Gide, Dato no se fía «del libre juego de las leyes naturales para asegurar la felicidad de los hombres [...] pero cree en la necesidad y en la eficacia de la organización querida, reflexiva y racional [para perfeccionar el arte de vivir en sociedad]», cita Dato con aprobación.

Las dos, mejor dicho, las tres formas de justicia, prosigue, están gobernadas por el principio de «suum cuique tribuere», el principio social por excelencia. La cuestión está en saber qué es lo de cada uno. Tanto liberales como colectivistas lo aceptan, pero discrepan sobre «lo que a cada cual debe dar por ser suyo» y «el medio ú organismo encargado de hacerlo.» (pág. 33) El término medio se basará en la idea de que «el género humano constituye un ser común y regido por leyes y relaciones comunes». (pág. 35) De acuerdo con Villey, «existe una limitación natural de las actividades humanas», de aquí que las leyes de la economía deban combinarse con las exigencias de la justicia social. «Las leyes que rigen la actividad individual son las leyes económicas; las que trazan los límites respectivos de esas ac-

tividades son las leyes morales». (pág. 40) Completa estos pensamientos con lo escrito por d'Eichtal, el discípulo solidarista de John Stuart Mill: las leyes del mercado deben combinarse con los límites que impone la solidaridad humanista.

Tras todas estas reflexiones concluye Dato con su visión de la justicia social. La define

como el cumplimiento del deber en que todo hombre está de reconocer la personalidad y la dignidad ajenas y de ayudar a su fortalecimiento y expresión mediante la implantación, como norma de conducta en la sociedad, de la conciliación de intereses, de la elevación de la vida material é intelectual, de la tolerancia y mutuo respeto del bien y del amor. (pág. 163)

II.5 CONCLUSIÓN CRÍTICA

La idea que tiene Dato de la economía política en realidad la reduce a una pequeña parte de su contenido, a saber, el análisis económico, en el sentido que dio a este concepto Schumpeter en su *Historia* (1954): una colección de instrumentos de cálculo y análisis para estudiar la realidad social. La esencia y utilidad de la ciencia económica es otra. La economía es la ciencia de los efectos contraproducentes y consecuencias no queridas de la acción humana, sobre todo la acción política. El estudio de la justicia social no es paralelo y distinto del de la economía política, como se la llamaba entonces. Esto hace que no se pueda hablar del 'salario justo', del 'precio justo', de la 'distribución justa' en el vacío, sin tener en cuenta la reacción de los individuos ante las medidas de política social.

Citaré un caso (entre muchos con los que se enfrentó) que aclarará mi postura crítica ante la forma en que Dato concebía la relación entre la economía política y la justicia social. El caso que digo es el del control de los alquileres de viviendas, industrias o comercios. Para Eduardo Dato, una situación inflacionaria podía suministrar razones de justicia para suspender los mecanismos de la economía política en el mercado inmobiliario, porque los alquileres tendían a subir más que los salarios. Sin embargo, la virtualidad de esos mecanismos del mercado no se suspende nunca, y nos obligan a tomar en cuenta las consecuencias de nuestras decisiones éticas. El alza de los precios y el retraso temporal de los salarios son fenómenos bien conocidos cuando la excesiva emisión de dinero por el Banco Central o las continuas entradas de oro por

superávits de la balanza exterior dan lugar a inflación. Hay maneras de evitar o reducir estas alzas inflacionistas, pero la economía política señala que el control o congelación de los precios no contiene la inflación. A pesar de ello, el último Gobierno presidido por Dato, a propuesta del Gabino Bugallal, ministro de Gracia y Justicia, dictó un Decreto fechado en 21 de junio de 1920, que contenía detalladas providencias para congelar y reducir los alquileres, en aras de la justicia social. Fijaba su monto, prohibía los desahucios, y permitía la sucesión inquilinos –todo ello por un período que en principio terminaba el 31 de diciembre de 1921–.

No basta con sólo invocar una poco convincente «ley de la oferta y la demanda». Los cultivadores de la economía política hacen algo más. Buscan explicar que esas y otras suspensiones del sistema de precios tienen consecuencias inesperadas que anulan su efecto bienhechor o incluso lo empeoran todo. Las medidas del Decreto Bugallal eran temporales, pero resultaron cuasi permanentes, pues se instauraron en España en 1920, pero duraron de una u otra forma hasta 1965, cuando se derogaron de la mano de Miguel Boyer: un ejemplo de la prolongación de lo efímero por intereses previsibles por lógica política. Instaurado el control, pronto apareció un mercado negro, en el que se cobraban ‘traspasos’ por sustitución de inquilinos. Cayó precipitadamente la oferta de viviendas nuevas en alquiler, con daño de los más jóvenes. El parque de viviendas se deterioró, como ocurre en todos los países donde se establecen medidas semejantes. Sería enfadoso detallar las muchas otras consecuencias suelen tener las las intervenciones políticas en el mercado de la vivienda. Hoy vuelve a proponerse en España congelación de alquileres, aderezada de expropiaciones forzosas.

Más generalmente, los economistas miramos las propuestas de justicia social y sus consecuencias, desde el punto de vista analítico y de bienestar y con cierto escepticismo. A veces, tras calcular el coste de las medidas tomadas en pos de la justicia social, las aceptamos pese a todo. Otras veces ese coste es tan alto que pedimos que se evite una intervención oficiosa. Las medidas de justicia social deben pasarse siempre por el filtro de la ciencia económica. Por eso repetimos a menudo la sentencia del Guerra: «lo que no puede ser, no puede ser y además es imposible».

BIBLIOGRAFÍA

- BERNALDO DE QUIRÓS, Lorenzo (1988): «La decadencia del liberalismo (1902-1931)». En Marco, J. M.
- BUGALLAL, Gabino (1920): Decreto de 1920: <https://sindicatdellogateres.org/es/el-decreto-que-bajo-el-precio-del-alquiler/>
- DATO, Eduardo (1910, 2021): «Justicia social. Discurso de Recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas», en *El significado de Eduardo Dato. Cien años después del magnicidio (1921-2021)*. Secretaría de Estado de Memoria democrática. BOE, Madrid.
- GARCÍA VENERO, Maximiano (1969): *Eduardo Dato. Vida y sacrificio de un Gobernante Conservador*. Consejo de Cultura de la Diputación Foral de Álava. Vitoria.
- LEÓN XIII (1891): «Encíclica *Rerum novarum*. Sobre la situación de los obreros» en *Nueve grandes mensajes*. Biblioteca de autores cristianos, Madrid. 1986.
- MARCO, José María (1988): *Genealogía del liberalismo español (1759-1931)*. FAES, Madrid.
- SCHUMPETER, Joseph Alois (1954): *History of Economic Analysis*. George Allen & Unwin. Londres.

III. LA POLÍTICA SOCIAL DE EDUARDO DATO

FERNANDO SUÁREZ GONZÁLEZ

En el año 1900, con ocasión de la Exposición de París, el economista Charles Gide, que presidió la sección de economía social del Jurado internacional, redactó un interesantísimo informe en el que señalaba cómo el progreso en el campo de la industria, de la ingeniería civil, de las máquinas o de la electricidad había sido majestuoso durante el siglo XIX: La locomotora, el telégrafo eléctrico, la fotografía, el teléfono, los rayos X... El informe de Gide inventariaba las reformas sociales de los diversos países de Europa, las victorias alcanzadas en la lucha contra los males sociales, y la verdad es que tal inventario no resultaba nada escaso. Citaba las casas-cuna y las leyes protectoras de los niños obreros, el reconocimiento del derecho de huelga, la abolición del sistema de trueque, la creación de la inspección de fábricas, las limitaciones al trabajo de las mujeres, las limitaciones de la jornada diaria y semanal, la prevención de accidentes de trabajo, el reconocimiento de las asociaciones profesionales obreras, el seguro obligatorio contra la enfermedad, o el retiro para los ancianos indigentes, demostrando que todo el siglo había supuesto una lenta marcha hacia adelante, también en el terreno de la protección al obrero. Pero en el inventario de Gide, no aparece una sola cita de España.

En rigor, el miembro del Jurado de París, podía haber citado la Ley de menores y mujeres aprobada por el Ministro de Fomento Eduardo Benot en 1873¹, durante la primera República, o el Real Decreto de Montero Ríos de 11 de junio de 1886² que, al aprobar el nuevo pliego de condiciones para la contratación de las obras públicas, obligó a esos contratistas a asegurar la vida de los trabajadores contra los accidentes, excepto los que les fueran imputables por ignorancia, negligencia o temeridad.

La contratación de las obras públicas era, en aquella época, asunto bien distante de las inquietudes de carácter social, pero el Ministro de Fomento, cuya preocupación fundamental era la de regular con eficacia e imparcialidad la ejecución de las obras públicas, explica, en la Exposición de motivos que dirige a la Reina Regente, que la nueva norma va a generalizar una *importante novedad que el Ministro que suscribe ha tenido ya la satisfacción de introducir en el pliego de condiciones particulares con que se hizo la subasta de la construcción civil del edificio para la Escuela de Minas*³. *Es el seguro de la vida de los obreros que por cuenta del contratista hayan de trabajar en la obra subastada. Esta novedad, ya conocida y planteada en algunas de las naciones más adelantadas del mundo* –continúa diciendo la Exposición de motivos– *la exigen trascendentales consideraciones de carácter social, hoy más que nunca dignas de ser atendidas por todo gobierno previsor, y la imponen asimismo los deberes que a la Administración incumben de dispensar a las clases menos ilustradas una prudente protección que, sin lesionar el derecho de los demás, las ampare, coadyuvando a la eficacia del derecho que también individualmente asiste a los que a ellas pertenecen.*

Para dar cumplimiento a ese propósito, el artículo 16 del pliego de condiciones disponía: *El contratista asegurará la vida de los operarios para todos los accidentes que dependan del trabajo o estén relacionados con él. Se exceptúan los que la Junta de obras califique de imputables al operario lesionado, por su ignorancia, negligencia o temeridad.*

La indemnización se fijaba en una cantidad igual a quinientos jornales para el caso de inutilización o defunción del obrero, y al de los jornales perdidos durante la inutilización temporal, y el empresario quedaba obligado a asegurar el riesgo de tener que pagar esas indemnizaciones, permitiéndosele *hacer el seguro... en la forma que crea conveniente y bajo su responsabilidad.*

Sin ignorar que la exclusión de los accidentes debidos a ignorancia o negligencia del obrero resultaba limitativa y que la responsabilidad objetiva del empresario que se introdujo en la Ley de 1900 supuso por ello un descomunal avance, que era además de alcance general, es notorio que el seguro, voluntario en la Ley de 1900, es obligatorio –y, consiguientemente, social– en el Real Decreto de 1886. Por eso hay que considerar que fue Montero Ríos el primero que produjo en el ordenamiento español una medida de Seguridad Social.

Por fin, también se había aprobado en España antes de la Exposición de París el Reglamento de policía minera de 15 de julio de 1897⁴, que había prohibido, no solo el trabajo, sino también la entrada en el interior de las minas, de las mujeres de cualquier edad y de los muchachos de menos de doce años

pero, en rigor, es precisamente a partir de 1900 cuando España se incorpora a la corriente intervencionista en el ámbito laboral, corriente que inaugura espectacularmente Eduardo Dato Iradier.

Eduardo Dato, que había sido elegido Diputado por el distrito leonés de Murias de Paredes en las elecciones de 1891⁵, fue nombrado Subsecretario de Gobernación el 26 de junio de 1892⁶ por el Ministro Fernández Villaverde en uno de los gobiernos de Cánovas. Renunció al escaño por ese nombramiento y, convocadas nuevas elecciones, fue reelegido⁷. Durante ese mandato, el Ministro encargó a Dato que inspeccionara todos los ramos y servicios de la Administración municipal de Madrid, contra la que se habían denunciado cargos de *acentuada gravedad*⁸. El informe de Dato, que hizo suyo Fernández Villaverde, no mereció el respaldo del Presidente Cánovas que, al parecer, se negó a extraer las consecuencias que de él se derivaban, provocando la dimisión del Ministro y la del Subsecretario Dato, aunque la de este se atribuye en el correspondiente Real Decreto al *mal estado de su salud*⁹. Al reanudarse las sesiones del Congreso, Moret interpelló al Presidente sobre aquella dimisión y, tras un debate que duró varios días y las desabridas respuestas de Cánovas, acabó este dimitiendo el 11 de diciembre¹⁰.

Prescindiendo de esa actuación como Subsecretario, el análisis de la política social de Eduardo Dato obliga a distinguir cinco momentos de su dilatada biografía de gobernante: Los Ministerios de la Gobernación y de Gracia y Justicia en dos Gobiernos de Silvela y las Presidencias del Consejo de Ministros en 1913, 1917 y 1920.

III.1 PRIMER MOMENTO

El 3 de mayo de 1899, Eduardo Dato, entra como Ministro de la Gobernación en un Gobierno Silvela que dura aproximadamente año y medio. Es durante ese Gobierno cuando se aprueba el Código Civil, de 24 de julio de 1899 que, en una España transida de conflictos sociales, todo cuanto dedica a las relaciones de trabajo es la sección primera del capítulo tercero del título VI del Libro IV, que lleva como título *Del servicio de criados y trabajadores asalariados* y en cuyo artículo 1.584 puede leerse que *el amo será creído, salvo prueba en contrario, sobre el pago de los salarios devengados en el año corriente*. Pero es también la etapa inicial del desarrollo del Derecho del Trabajo español, a la que pertenecen dos importantísimas disposiciones, debidas al Ministro de la Gobernación, Eduardo Dato: La ley de accidentes de trabajo y la ley del trabajo de menores y mujeres, ambas del año 1900.

En efecto, el 31 de enero de 1900, la Gaceta de Madrid publica la Ley de accidentes aprobada la víspera, que firma la Reina Gobernadora y refrenda el Ministro Dato. En el debate en el Congreso de los Diputados el 17 de enero de 1900, nadie pidió la palabra en contra¹¹. Es una Ley rigurosamente histórica, cuya definición de accidente de trabajo en el artículo 1.º *–toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena–* se ha mantenido en nuestra legislación durante más de un siglo y está recogida en el artículo 156 de la Ley vigente, sin más alteración que la sustitución de la palabra *operario* por la de *trabajador*.

La Ley establece como principio general que el patrono, es decir, *el particular o compañía propietario de la obra, industria o explotación donde el trabajo se preste*¹², es responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios¹³, *a menos que el accidente sea debido a fuerza mayor extraña al trabajo en que se produzca el accidente* (artículo 2.º). Frente a la clásica teoría de la culpa, la nueva Ley acoge la doctrina del riesgo profesional y considera que el empresario es el creador de una esfera de riesgo de la que debe ser considerado responsable objetivo, al margen de cualquier culpa o negligencia¹⁴.

Para valorar esta trascendental innovación es obligado hacer notar que solo doce años antes, el proyecto de ley que presenta en el Senado José Luis Albareda, Ministro de la Gobernación de Sagasta, el 9 de abril de 1888, sobre indemnización a los obreros que se inutilizan en el trabajo, está inspirado aún en la referida teoría de la culpa. En efecto, su artículo 2.º consideraba civilmente responsables a los patronos, cuando hubiera habido malicia o imprudencia temeraria de su parte. La rectificación de Dato resulta, pues, clamorosa¹⁵.

El artículo 3.º contiene la detenida enumeración de las industrias o trabajos que dan lugar a responsabilidad del patrono y que son los siguientes:

1. *Las fábricas y talleres y los establecimientos industriales donde se hace uso de una fuerza cualquiera distinta de la del hombre.*
2. *Las minas, salinas y canteras.*
3. *Las fábricas y talleres metalúrgicos y de construcciones terrestres o navales.*
4. *La construcción, reparación y conservación de edificios, comprendiendo los trabajos de albañilería y todos sus anexos: carpintería, cerrajería, corte de piedras, pintura, etc.*
5. *Los establecimientos donde se producen o se emplean industrialmente materias explosivas o inflamables, insalubres o tóxicas.*
6. *La construcción, reparación y conservación de vías férreas, puertos, caminos, canales, diques, acueductos, alcantarillas y otros trabajos similares.*

7. *Las faenas agrícolas y forestales donde se hace uso de algún motor que accione por una fuerza distinta a la del hombre. En estos trabajos, la responsabilidad del patrono existirá solo con respecto al personal expuesto al peligro de las máquinas.*

8. *El acarreo y transporte por vía terrestre, marítima y de navegación interior.*

9. *Los trabajos de limpieza de calles, pozos negros y alcantarillas.*

10. *Los almacenes de depósito y los depósitos al por mayor de carbón, leña y madera de construcción.*

11. *Los teatros, con respecto de su personal asalariado.*

12. *Los cuerpos de bomberos.*

13. *Los establecimientos de producción de gas o de electricidad y la colocación y conservación de redes telefónicas.*

14. *Los trabajos de colocación, reparación y desmonte de conductores eléctricos y de pararrayos.*

15. *Todo el personal empleado en las faenas de carga y descarga.*

16. *Toda industria o trabajo similar, no comprendido en los números precedentes.*

A esta larga enumeración, añadía el artículo 13 que también quedaban obligados por los preceptos de la Ley el Estado *en sus arsenales, fábricas de armas, de pólvora y los establecimientos o industrias que sostenga*, y las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, en los respectivos casos, *así como las obras públicas que ejecuten por administración* (artículo 13).

El patrono quedaba obligado a facilitar al obrero la asistencia médica y farmacéutica, bajo la dirección de facultativos designados por aquel¹⁶, hasta que se hallara en condiciones de volver al trabajo o se declarara su incapacidad por dictamen facultativo y no requiriera la referida asistencia.

Al margen de la muerte, distinguía el artículo 4.º de la Ley cuatro clases de incapacidad que podían resultar del accidente: La permanente y absoluta para todo trabajo; la permanente total para la profesión habitual; la permanente parcial para la profesión habitual y la temporal.

En el supuesto de incapacidad temporal, el patrono abonaría a la víctima una indemnización igual a la mitad de su jornal diario, desde el día en que tuvo lugar el accidente hasta el en que se halle en condiciones de volver al trabajo. Si transcurrido un año no hubiese cesado la incapacidad, pasaría a considerarse perpetua.

La incapacidad permanente parcial obligaba al patrono a elegir entre destinar al obrero, con igual remuneración, a otro trabajo compatible con su estado o a satisfacerle una indemnización equivalente a un año de salario.

La incapacidad permanente total para la profesión habitual, pero que no impide al obrero dedicarse a otro género de trabajo, obligaba al patrono a abonar a la víctima una indemnización de dieciocho meses de salario.

Para el caso de incapacidad permanente y absoluta para todo trabajo, la indemnización se elevaba al salario de dos años.

Las indemnizaciones correspondientes a los tres últimos tipos de incapacidad citados serían independientes de la debida durante la incapacidad temporal.

El artículo 5.º era particularmente preciso al determinar las consecuencias de la muerte en accidente de trabajo. El patrono, además de abonar las indemnizaciones correspondientes al período que medió entre el accidente y la muerte, quedaba obligado a sufragar los gastos de sepelio, no excediendo éstos de cien pesetas, y a indemnizar a la viuda, descendientes legítimos menores de dieciséis años y ascendientes, en la forma y cuantía siguientes:

1.º Con una suma igual al salario medio diario de dos años que disfrutaba la víctima, cuando ésta deje viuda e hijos o nietos huérfanos que se hallasen a su cuidado.

2.º Con una suma igual a dieciocho meses de salario, si solo dejase hijos o nietos.

3.º Con un año de salario a la viuda sin hijos ni otros descendientes del difunto.

4.º Con diez meses de salario a los padres o abuelos de la víctima, si no dejase viuda ni descendientes, y fueran aquellos sexagenarios y careciesen de recursos, siempre que sean dos o más estos ascendientes. En el caso de quedar uno solo, la indemnización será equivalente a siete meses del jornal que percibía la víctima.

El precepto preveía que la víctima del accidente fuera mujer. En ese caso, el viudo sin hijos no tendría derecho a indemnización, las de los hijos y nietos huérfanos y las de los padres o abuelos serían las mismas, y las de los descendientes de la mujer quedaban condicionadas a la demostración de que estaban abandonados por el padre o abuelo viudo, o procedían de matrimonio anterior de la víctima.

El propietario de las industrias afectadas podía sustituir estas indemnizaciones por fallecimiento por pensiones vitalicias, siempre que las garantizasen a satisfacción de la víctima o sus derechohabientes, en la forma o cuantía siguiente:

1.º De una suma igual al 40% del salario anual de la víctima, pagadera a la viuda, hijos o nietos menores de dieciséis años.

2.º De 20% a la viuda sin hijos ni descendientes legítimos de la víctima.

3.º *De 10% para cada uno de los ascendientes pobres y sexagenarios, cuando la víctima no dejase viuda ni descendientes, siempre que el total de estas pensiones no exceda del 30% del salario.*

Estas pensiones cesarían cuando la viuda pasare a ulteriores nupcias y, respecto de los hijos o nietos, cuando llegasen a los dieciséis años (artículo 10).

Con carácter general, se entendería por salario, para el cómputo de las indemnizaciones establecidas en la Ley, *el que efectivamente reciba el obrero en dinero o en otra forma, descontándose los días festivos*¹⁷. *El salario diario no se considerará nunca menor a una peseta cincuenta céntimos, aún tratándose de aprendices que no perciban remuneración alguna o de operarios que perciban menos de dicha cantidad* (artículo 11).

La Ley permitía que el patrono pudiera sustituir las obligaciones que ponía a su cargo, o cualquiera de ellas, *por el seguro hecho a su costa en cabeza del obrero de que se trate, por todos los riesgos o por cada uno de ellos, en una sociedad de seguros debidamente constituida, que sea de las aceptadas para este efecto por el Ministerio de la Gobernación, pero siempre a condición de que la suma que el obrero reciba no sea inferior a la que correspondiera con arreglo a esta Ley* (artículo 12).

La Ley constituía una Junta técnica *encargada del estudio de los mecanismos inventados hasta hoy para prevenir los accidentes de trabajo*, compuesta por tres ingenieros y un arquitecto, dos de los primeros pertenecientes a la Junta de Reformas Sociales y uno a la Real Academia de Ciencias Exactas, a propuesta de las referidas Corporaciones. Esa Junta debería redactar un catálogo de los mecanismos que tienen por objeto impedir los accidentes del trabajo y elevarlo al Ministerio de la Gobernación en el término de cuatro meses. Debería, además, formar un *Gabinete de experiencias, en que se conserven los modelos de los mecanismos ideados para prevenir los accidentes industriales y en que se ensayen los mecanismos nuevos, e incluirá en el catálogo los que recomiende la práctica* (artículo 9.º) El Gobierno, de acuerdo con la Junta, debería establecer en los reglamentos y disposiciones que dictara para cumplir la Ley, *los casos en que deben acompañar a las máquinas los mecanismos protectores del obrero o preventivos de los accidentes del trabajo, así como las demás condiciones de seguridad e higiene indispensables a cada industria* (artículos 6.º a 9.º).

El artículo 20 obligaba al Gobierno a dictar, en el término de seis meses, los reglamentos y disposiciones necesarios para el cumplimiento de la Ley, y parecía estar prevista la creación de tribunales o jurados especiales para resolver los conflictos que surgieran en su aplicación, porque mientras tanto enten-

derían en ellos los Jueces de primera instancia, *con arreglo a los procedimientos establecidos para los juicios verbales y con los recursos que determina la Ley de enjuiciamiento civil* (artículo 14). Hay que recordar que fueron los tribunales quienes equipararon al accidente la enfermedad profesional.

Las acciones para reclamar prescribían al cumplirse un año de la fecha del accidente (artículo 15), las reclamaciones de daños y perjuicios por hechos no comprendidos en las disposiciones de esta Ley quedaban sujetas a las prescripciones de derecho común (artículo 16) y *si los daños y perjuicios fueran ocasionados con dolo, imprudencia o negligencia que constituyan delito o falta con arreglo al Código Penal, conocerán en juicio correspondiente los jueces y tribunales de lo criminal* (artículo 17) y si éstos acordaran el sobreseimiento o la absolución del procesado, *quedará expedito el derecho que al interesado corresponda para reclamar la indemnización de daños y perjuicios* (artículo 18).

Por fin, se declaraban *nulos y sin valor* las renunciaciones a los beneficios de la Ley y los pactos contrarios a sus disposiciones (artículo 19), a la vez que se obligaba a los establecimientos, talleres o empresas industriales afectados a colocar en sitio visible ejemplares impresos de la Ley y *de su reglamento* (artículo 21).

Con las mismas firmas de la Regente M.^a Cristina y del Ministro Dato, aparece en la Gaceta del 30 y 31 de julio y del 1 de septiembre de 1900 el Reglamento de 28 de julio para la aplicación de la Ley de accidentes. Se trata de una detallada disposición que regula las obligaciones del empresario en cuanto a la información a la autoridad gubernativa, las certificaciones que deben librar los facultativos que asistan al accidentado, la posible disconformidad del accidentado y el dictamen definitivo de la Academia de Medicina más inmediata. Se regulaban las reclamaciones, la tramitación de los expedientes, los libros que deberían llevar los gobiernos civiles, la estadística, las medidas de seguridad y precaución, con la expresa referencia a que *la previsión de los accidentes es obligatoria en su grado máximo cuando se trate del trabajo de los niños* y, por fin, el seguro de accidentes que las sociedades que lo cubrieran deberían separar de cualesquiera otras operaciones.

Todavía firma Eduardo Dato cinco disposiciones complementarias del Reglamento del seguro de accidentes: El 4 de agosto de 1900 publica la Gaceta el *Catálogo de los mecanismos preventivos de los accidentes de trabajo* firmado en San Sebastián el 2 de agosto¹⁸ y que enumera tales mecanismos, distribuyéndolos en seis secciones, respectivamente dedicadas a los talleres, fábricas y canteras, a la construcción en general, a la construcción de edificios, a la minería, a la producción y transporte de la electricidad y a los almacenes

y depósitos. El *Catálogo* incluye ciento cuarenta y tres mecanismos, desde barandillas a depuradores del aire del taller y desde escaleras de salvamentos hasta forros defensivos para los árboles de transmisión, correas y cables.

La Real Orden de 5 de agosto¹⁹, firmada también por Dato en San Sebastián, aprueba tres modelos de carpetas y de libros que se consideran necesarios para la aplicación de la Ley de accidentes y que son la *Carpetas de expediente*, el *Libro registro de accidentes de trabajo* y el *Libro de anotaciones alfabéticas*, así como las precisas instrucciones que deben observarse para la confección de los mismos.

El Real Decreto de 27 de agosto de 1900²⁰ establece *las condiciones en que pueden sustituir a los patronos las sociedades de seguros*, las fianzas que deberían constituir, la información que deberían facilitar al Ministerio de la Gobernación y el nombramiento de un Asesor general de seguros que informaría y auxiliaría al Ministro en materia de seguro de accidentes de trabajo.

La Real Orden de 30 de agosto²¹ aprueba los modelos de *Notas autorizadas* y de *Hojas estadísticas*, exigidas también por el Reglamento.

La Real Orden de 16 de octubre²² establece la fianza que han de prestar las sociedades de seguros, aclarando el anterior Real Decreto de 27 de agosto.

Una semana después de firmar la citada Real Orden de 16 de octubre de 1900, dimite Dato, al parecer por su disconformidad con el nombramiento del General Weyler para el cargo de Capitán General de Madrid, y es ya el sucesor Ugarte, en el gobierno Azcárraga, quien aprueba otras normas complementarias de la legislación de accidentes de trabajo iniciada por aquel²³.

El 13 de marzo, siempre de 1900, la Reina Regente, con el refrendo de Dato, aprueba la ley reguladora del trabajo de los menores y de las mujeres²⁴ que sustituye a la escasamente aplicada de 1873. En la primera se prohibía el trabajo de los menores de diez años en fábricas, talleres, fundiciones o minas, mientras que en la segunda la prohibición se extiende a toda clase de trabajo, con la excepción del trabajo agrícola y del que se verifique en talleres de familia. A los menores que acreditaran saber leer y escribir se les permitía entrar en la fábrica un año antes de lo dispuesto en la Ley. La jornada de los menores de catorce no podía exceder de seis horas en los establecimientos industriales y de ocho en los de comercio, interrumpidas por descansos que no fueran en su totalidad menores de una hora. El trabajo nocturno quedaba prohibido en todo caso a los menores de catorce y el subterráneo y peligroso a los menores de dieciséis. También se prohibía el trabajo que pudiera herir su moralidad y los de fuerza y dislocación en espectáculos públicos.

Respecto de las mujeres, se les concedía un descanso de tres semanas posteriores al alumbramiento y una hora diaria, que se podía dividir en dos

períodos de media hora durante las de trabajo, para amamantar a los hijos durante el período de lactancia. También en este caso, la aprobación del Reglamento fue posterior a la dimisión de Dato y lleva la firma de Ugarte²⁵, que dicta el 28 de noviembre²⁶ una Real Orden encareciendo a los Gobernadores civiles el cumplimiento riguroso de la Ley de 13 de marzo. Moret aprobó el 26 de junio de 1902²⁷ un Real Decreto, limitando a once horas diarias o sesenta y seis semanales la jornada de trabajo de mujeres y niños.

III.2 SEGUNDO MOMENTO

Alcanzada la mayoría de edad, el 17 de mayo de 1902 comienza el reinado de Alfonso XIII, que confirma a Sagasta como Jefe del Gobierno, pero el 10 diciembre de ese mismo año 1902 forma gobierno Silvela que de nuevo incorpora a Dato, esta vez al Ministerio de Gracia y Justicia, cargo que ocupa hasta el 21 de julio de 1903.

Aunque sea habitual identificar la política social con la política estrictamente laboral, es evidente que las dimensiones de aquella son mucho más amplias que las de esta y buena prueba de ello es la tarea que afronta Eduardo Dato desde el Ministerio de Gracia y Justicia. Aunque sea frecuente ignorarla, por su descollante protagonismo en el terreno laboral, una visión completa de las realizaciones del estadista gallego tiene que referirse también a este otro aspecto de la misma, en la doble vertiente de modernizar la justicia y de humanizar la política penitenciaria.

Es el momento en que se decreta la terminante prohibición de recomendar a jueces y magistrados el fallo en determinado sentido de los negocios civiles y criminales²⁸; se toman medidas para evitar dilaciones y molestias a los particulares que deben comparecer ante los Tribunales, imponiendo a estos la fijación de la hora previa de todas las diligencias y su comienzo con toda puntualidad²⁹; y, por fin, el momento en que el Real Decreto de 9 de junio de 1903³⁰ autoriza a Dato a presentar un proyecto de Ley de bases para la reorganización de los Juzgados municipales, en el que se anunciaba el propósito de acometer en plazo breve reformas trascendentales en la organización de los Tribunales de Justicia y en las Leyes de Enjuiciamiento civil y criminal: La oposición como medio único de ingresar en la carrera judicial, rodeada de nuevas y más eficaces pruebas de capacidad; el robustecimiento de la inamovilidad y la independencia, sustrayendo los ascensos a las preferencias del favor; elevar las asignaciones, que no guardan relación con el decoro de la función judicial; y otros propósitos que revelaban a magnitud de las reformas.

En cuanto a la política penitenciaria, el propio Dato evocaría en el Discurso con que inauguró el curso 1906-1907 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, que el primer Real Decreto que refrendó sobre esa materia penitenciaria aludía ya a una reforma reclamada con vivas instancias por la opinión pública. Se refería al Real Decreto de 31 de diciembre de 1902³¹, en el que anunciaba que propondría el sistema que habría de seguirse para el planteamiento de las instituciones reformadoras de la juventud delincuente y de la necesitada de corrección y de tutela. Sostiene en ese discurso que las leyes de protección del obrero debieran empezar por proteger a la madre con la finalidad de amparar al hijo, extendiéndose después en consideraciones sobre el abandono y la falta de educación de la infancia, que la pone en el camino de la marginación y de la delincuencia. Dato propone la creación de Tribunales para niños que, más que juzgarles, les ayuden y protejan, rechaza la existencia de prisiones para niños, que deben sustituirse por escuelas de reforma y libertad vigilada, y llama a los hombres de todos los partidos, de todas las escuelas y opiniones, a la tutela de la juventud abandonada, viciosa o delincuente.

Volviendo a su Ministerio de Gracia y Justicia, Dato aprueba el Reglamento de inspección de los servicios para contribuir a la reforma penitenciaria, *hace tiempo intentada y siempre fallida*³², y crea también el Servicio de estadística penitenciaria³³. Establece la prohibición terminante de que los presos y penados tengan en su poder ninguna clase ni cantidad de dinero para tratar, según la Exposición de motivos, *de purificar las costumbres penales, eliminando un elemento de corrupción que en ninguna penitenciaría europea es permitido y que entre nosotros rige por costumbres no rectificadas*³⁴. Regula las comunicaciones orales o escritas de los penados con personas de fuera de la prisión, que se reducen a los padres, esposa, hijos o hermanos, que deberían ser autorizadas únicamente por el director de la prisión, que debería abrir las cartas e imponer la presencia de un vigilante en las visitas. *Las lamentables tolerancias de nuestro régimen penal en punto a la facilidad de relaciones de los penados con el exterior* —decía la Exposición de motivos— *convierte en muchas ocasiones el presidio en oficina de preparación de todo género de delitos*³⁵.

En este orden de cosas, resultan decisivas la creación en la prisión celular de Madrid de una Escuela especial de criminología, para la enseñanza y educación de los directivos del cuerpo de prisiones³⁶ y la reforma de la sección directiva del cuerpo de prisiones, con objeto de que los funcionarios adscritos a ella se conviertan en eficazmente tutelares para la reforma del penado y se consagren preferentemente a los estudios criminológicos y al tratamiento correccional de los reclusos³⁷.

Por fin, el Real Decreto de 18 de mayo de 1903³⁸ se confiesa inspirado, no tanto en las doctrinas criminológicas más en boga, cuanto en la doctrina de los *correccionalistas quienes, sin distingo alguno, han secundado las doctrinas de la Iglesia Católica en el sistema llamado de individualización de la pena* y propone una reforma del régimen penitenciario que, hasta el presente, *es de hacinamiento y confusión, donde la personalidad humana, si alguna vez se distingue, no se diferencia por ningún proceder que la restaure y dignifique... El nuevo régimen* –continúa diciendo la Exposición de motivos– *dignifica a los encargados de su ejercicio, dignificará, consecuentemente, a los que han de experimentar su influjo; humanizará los procederes; ensalzará la inteligencia y el espíritu y habrá de traducirse, más o menos pronto, en beneficios sociales.*

El Real Decreto disponía que *la privación de libertad, definidora del estado penal, será entendida como sometimiento forzoso del penado a un régimen de tutela, con el único fin de evitar el delito, aplicando a los delincuentes un tratamiento reformador* (artículo 1.º). La acción tutelar debería ser constante, ejercida individualmente en cada penado y encaminada a reintegrarlo socialmente. Se proscribía el sistema de organización militar hasta entonces vigente para sustituirlo por el expediente correccional de cada uno, con destacada presencia de los médicos y los profesores.

Desde el Ministerio de Gracia y Justicia, Dato colaboró también eficazmente con el de Gobernación en la represión de la trata de mujeres³⁹.

III.3 UN INCISO SOBRE EL PENSAMIENTO DE DATO

En la última década del siglo, en todos los ambientes de España y prácticamente desde todos los sectores se coincide en la necesidad de dictar normas que contribuyan a resolver la *cuestión social*. El intervencionismo del Estado está en todos nuestros medios políticos e intelectuales, desde el Ateneo de Madrid o el Círculo de la Unión Mercantil a las Reales Academias de Jurisprudencia y Legislación o de Ciencias Morales y Políticas. Bastaría recordar la *Memoria sobre el problema social y las distintas escuelas políticas*, que el Marqués de Lema presenta en 1890 en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, de la que era secretario, el discurso sobre *El problema social y las leyes de trabajo*, de Gumersindo de Azcárate, en el Ateneo Científico y Literario de Madrid el 10 de noviembre de 1893, o el discurso titulado *Las obligaciones industriales y las huelgas de obreros ante el Derecho*, con que Fernández Villaverde inauguró el curso 1901-1902 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Una síntesis de los puntos de vista desplegados sobre el problema la encontramos en Durán y Bas. El 20 de enero de 1893, Durán y Bas, correspondiente de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, pronuncia en la Academia de Jurisprudencia de Barcelona un discurso sobre *La acción del Estado según la ciencia contemporánea*, en el que plantea la necesidad de una relación armónica entre las respectivas esferas del Estado, el individuo y los grupos. Es una defensa de la «reforma social» de Le Play, pero también un rechazo del intervencionismo excesivo del Estado

Durán y Bas, que entra como Ministro de Gracia y Justicia en el mismo Gobierno Silvela que incluye a Dato en Gobernación y al que nos hemos referido ya, el 15 de septiembre de 1899 abre los Tribunales con un discurso sobre *El individualismo en el Derecho*, en el que explica la existencia de tres tendencias en relación con la injerencia del Estado en la esfera del derecho individual: La de la *libertad absoluta*, a la que apenas reconoce partidarios; la de la *concentración gubernativa*, que rechaza identificándola con el *socialismo de Estado* y la *intermedia*, que es la que Durán y Bas defiende porque es *la que doctrinalmente tiene mejores fundamentos y, en el terreno práctico, sostenedores más ilustres; la que distinguidos publicistas defienden y los hombres de Estado más esclarecidos aplican en el gobierno de los pueblos*.

Durán y Bas, defensor de la iniciativa individual frente al intervencionismo estatal se ve sorprendido por el hecho de que en Inglaterra se acepte algún intervencionismo frente a los excesos de la libre competencia y se convierte así en un prototipo de los defensores de la tesis intermedia, que admite la legislación social con carácter subsidiario.

Este es así el momento de subrayar que entre el Ministerio de Justicia y su primera Presidencia del Consejo, en junio de 1905 había sido elegido Eduardo Dato miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, pero no pronuncia su discurso de ingreso en la corporación hasta el 15 de mayo de 1910. Lo dedica al tema de la *Justicia social* y es un discurso denso y extenso, en el que pasa revista a los innumerables autores que se habían ocupado de precisar ese concepto.

Dato subraya que fue el partido conservador quien inició la legislación social en España, atribuyendo a Silvela el punto de partida de la acción que corresponde al Estado en la solución de los problemas sociales. Distinguiendo a lo largo de todo el discurso entre la justicia social de los conservadores y la visión socialista de la vida económica y laboral, advierte enérgicamente de que no debe cometerse *el error de apellidar socialista a quien cree que hay algo que reformar o añadir en nuestras leyes en favor de la clase obrera* y sostiene

que la justicia social significa *por igual una reacción contra las dos ideas extremas del individualismo y del socialismo...*

...

En los libros, –dirá en un determinado pasaje– la economía liberal permanecía siempre bella, siempre pacífica; pero de cuando de los libros se descendía a la tierra, estas beatíficas promesas se volatilizaban y era preciso remontarse muy alto para dejarse alucinar por sus encantadores espejismos. La conclusión que se impone en nuestra época es la de la necesidad de una organización económica. La encíclica de León XIII ha trazado las grandes líneas de este sistema; el Papa nos ha colocado en la realidad viva, de la que nos desterraba la antigua economía. Esa realidad es, según Dato, que el trabajador es una persona, hermana de Cristo, y la organización social debe ayudar a ese trabajador probo a que sus sudores se condensen en privilegios, a que el peso del trabajo no paralice su respiración y a que la sujeción a la materia bruta no refrene sus aspiraciones. Ella le prestará un doble concurso invitándole y ayudándole, primero a asociarse con sus hermanos del mismo oficio, tal será el sindicato; después, protegiendo su persona, su descanso, sus fuerzas y garantizándole el reposo que ha menester para su vida religiosa, familiar y cívica. Tal será la incumbencia de la legislación directamente promulgada por los Poderes públicos.

En el pensamiento de Eduardo Dato, hay dos ideas que procuró siempre dejar muy claras: La defensa del intervencionismo en las relaciones laborales y la diferenciación de ese intervencionismo con cualquier pretensión socialista. Extraigo de la sesión del Congreso de los Diputados del 6 de octubre de 1904⁴⁰, cuando se discutía la reforma del reglamento de la Ley de descanso dominical, los siguientes párrafos de un discurso de Dato, que contestaba al diputado liberal Eduardo Vincenti: *Nadie, me atrevo a asegurarle, excepción hecha del Sr. Vincenti, me habrá tomado a mí por socialista, ni en el sentido filosófico, ni en el sentido económico, ni en el sentido político de la palabra. Nada he dicho yo jamás que autorice a suponerme dentro del campo del socialismo, ni del socialismo revolucionario, ni del socialismo evolucionista. Si el Sr. Vincenti se hubiera tomado la molestia, verdaderamente extraordinaria, de leer mis pobres discursos, en lugar de hablar de ellos por meras referencias, habría visto que siempre que me he dirigido yo a elementos obreros, en Bilbao, en Vitoria, en Cádiz, en Valencia, lo he hecho para combatir el socialismo, mereciendo por ello las censuras y las críticas de los órganos socialistas más autorizados. He considerado de mi deber hablar con lealtad y con sinceridad a los elementos obreros cuando han tenido la bondad de escucharme, y constantemente, repito, he sostenido dirigiéndome a ellos, que era imposible, que era inconve-*

niente, que era peligroso seguir las predicaciones de los socialistas; pero, por lo visto, es necesario repetirlo una vez más. Yo no soy socialista, ni individualista; yo soy intervencionista.

Recordando que había seguido las orientaciones de Cánovas, de Fernández Villaverde, de Silvela o de Maura, Dato recordaba que había mantenido siempre, no ya el derecho, sino el deber del Estado de intervenir en las cuestiones obreras para mejorar, *no más allá del límite de lo necesario y lo posible, la condición de las clases trabajadoras.*

Su discurso en la sesión inaugural del curso 1908-1909 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación –que presidió el Rey– es inequívoco: La intervención del Estado es el *único medio de dilucidar y de apaciguar las agudas cuestiones que se suscitan entre el capital y el trabajo*⁴¹ y por eso su disertación versa sobre el *significado y representación de las leyes protectoras del trabajo.*

En la sociedad de ese momento aprecia Dato un exterior que derrocha lujo y un interior lleno de dolor y de miseria, lo que provoca una situación de tirantez que juzga peligrosísima. *No cabe desconocer* –se lee en ese texto– *que el odio de clases, el encono del proletario contra el burgués, cuenta entre nosotros con propagandistas intransigentes y revolucionarios que se agita en las regiones industriales para agravar las asperezas que son obligada consecuencia de la aglomeración del proletariado y del ansia de mejora y bienestar. A suavizar esas asperezas tiende la legislación obrera*⁴², cuyo catálogo en España incluye al final de su discurso⁴³, que culmina diciendo: *No desaparecerán nunca los espíritus inquietos y quiméricos, agitadores por temperamento, que desdeñan las reformas graduales soñando con una subversión completa del orden social, con un derrumbamiento estrepitoso que sepulte el derecho, la autoridad, la propiedad, la familia y hasta la patria... Cada nueva ley en favor del obrero es una satisfacción a la justicia y un palmo de terreno arrebatado a la anarquía... El intervencionismo desempeña así una doble misión conservadora y de reforma*⁴⁴.

También en el artículo que publica en 1913 titulado *Las reformas sociales en España*⁴⁵, insiste en la necesidad de las mismas y en atribuírselas a los gobiernos conservadores.

III.4 TERCER MOMENTO

El 28 de octubre de 1913 llega Dato a la Presidencia del Consejo de Ministros, sucediendo al Gobierno de Romanones⁴⁶.

El 7 de noviembre, admitió Sánchez Guerra la dimisión de Dato como presidente del consejo de patronato del INP, que ocupaba desde 1908, y el día 17 dio posesión a Marvá.

Fue su problema principal la guerra de Marruecos, pero tuvo el acierto de proclamar la neutralidad española dos días después de declarada la guerra europea, el 28 de julio.

Es de este momento el prólogo a la obra en la que Burgos y Mazo⁴⁷ sostiene que *el Estado, no sólo tiene derecho a intervenir, sino que debe adelantarse a los sucesos, encauzando las aguas para contener la furia del torrente*. Según él, es *un gravísimo error pensar que la actividad humana, en último término, pueda ser objeto de la ley de la oferta y la demanda, como mercancía* y de ahí que solicite un programa completo de reforma social, con descansos, seguros, sindicatos, tribunales, inspección, etc.

Dato, en su prólogo, se extiende sobre todo en subrayar cuanto tiene la obra de Burgos y Mazo de crítica de la doctrina socialista y de explicación de su fracaso. Diferenciando el llamado «programa máximo» del «programa mínimo», no oculta su desdén por el primero, que juzga alejado de cualquier realidad, y considera anticuado el segundo, precisamente porque los derechos que reclama han sido ya reconocidos por la legislación obrera de los reformistas españoles. Dato se identifica así con el intervencionismo que propone Burgos Mazo, identificación que ha llevado a algún historiador a incluir a aquel entre los democristianos españoles.

En el Mensaje de la Corona, con motivo de la apertura de las Cortes en abril de 1914, anunció Dato el propósito de crear el Ministerio de Trabajo, propósito que fue elogiado en las contestaciones del Senado y del Congreso, pero la guerra europea aplazó la realización hasta 1920, como veremos.

Cesa ese Gobierno el 10 de diciembre de 1915, regresando Dato el 12 de junio de 1917, en el que hemos considerado su

III.5 CUARTO MOMENTO

Este cuarto momento viene a ser el reverso de los anteriores y le permite demostrar que su permanente propósito de que el progreso se obtenga a través de la legalidad se complementa con la firmeza en la defensa de esa legalidad, frente a cualquier intento subversivo.

Coinciden los historiadores en que se ha colapsado la mecánica política de la Restauración. El pacto del Pardo se había roto en 1909, se había generalizado el «Maura, no» y toda la izquierda estaba en 1917 frente a la Monar-

quía, amenazada también por las Juntas de Defensa y por la asamblea de los sesenta y ocho parlamentarios que se habían reunido en Barcelona. Por otra parte, los acontecimientos rusos seducen al proletariado español, que llega a aceptar la posibilidad de lograr otro tanto. La UGT y la CNT, que habían entrado en contacto en 1916 coinciden en 1917 y el 15 de agosto estalló la huelga general revolucionaria que provoca ochenta muertos y ciento cincuenta heridos y que obliga al Gobierno a declarar el estado de guerra en toda España. La comprensión de Dato hacia los movimientos en que se plasmaban las aspiraciones obreras no le podía impedir el cumplimiento de sus deberes como hombre de gobierno

En opinión de Sánchez de Toca, el más eminente servicio político de Dato fue *su resolución y firmeza personalísima ante los acontecimientos de 1917*⁴⁸. También Montejo y Rica insiste en ponderar la actuación de Dato en los sucesos revolucionarios de ese año 1917. Después de subrayar su afán de mejora de la situación de los obreros y su ya aludida comprensión de los movimientos en que sus aspiraciones se plasmaban, Montejo y Rica señala que *habría hecho traición a sus convicciones conservadoras, a su sentido jurídico y a sus deberes como patriota y como hombre de gobierno, si no se hubiera opuesto por los medios a su alcance a todo intento de la clase trabajadora de carácter revolucionario y subversivo. Y, como no podía menos de suceder, cuando, conforme aconteció en agosto de 1917, se encontró frente a hechos de los trabajadores de carácter revolucionario, volvió inmediatamente por los fueros de la Ley. Dato, con el entonces Ministro de la Gobernación, Sr. Sánchez Guerra, se condujeron frente a la huelga revolucionaria a que se ha aludido, de modo tan acertado que su gestión en aquellos momentos constituye por sí sola un timbre de gloria y un título que les hace acreedores a la gratitud de España entera; que, sin exacerbaciones, sin extraordinarios rigores, valiéndose de los medios de gobierno no más que lo necesario para repeler y dominar la rebeldía, y al propio tiempo firmes y enérgicos, supieron vencer y salvar a España de la anarquía que de otra suerte la habría devorado*⁴⁹.

Mientras algunos acusan a Dato de enfrentarse con debilidad y hasta con mucha consideración al problema militar, son las propias Juntas de defensa las que acaban provocando su cese el 4 de noviembre de 1917 y no son pocos los comentaristas que sostienen que a partir de 1917, la solución de los problemas políticos va a estar en manos del Ejército.

La gravedad de la situación provoca la convocatoria del Rey de la famosa reunión en Palacio en la noche del 21 de marzo de 1918, a la que asisten los cuatro expresidentes García Prieto, Dato, Romanones y Maura y de la que, para evitar la anarquía sin caer en la dictadura, sale el Gobierno Nacional pre-

sidido por Maura, en el que Dato acepta el Ministerio de Estado, Romanones el de Gracia y Justicia, García Prieto el de Gobernación, Cambó el de Fomento, Marina Vega el de la Guerra, Pidal y Rebollo el de Marina, González Besada el de Hacienda y Santiago Alba el de Instrucción Pública. Dura este Gobierno desde el 23 de marzo al 10 de noviembre de 1918 y a él se deben varias disposiciones de interés social que, alejadas de la competencia del Ministro de Estado, sí están bien próximas a las inquietudes reiteradamente expuestas por Eduardo Dato:

La Ley de 4 de julio de 1918⁵⁰, relativa a la jornada mercantil, y su Reglamento de 16 de octubre de 1918⁵¹. Refrendados ambos por García Prieto, imponen un descanso continuo de doce horas en los días de lunes a sábado de cada semana en todos los establecimientos mercantiles, tanto para los dependientes como para los mozos de almacén o los aprendices y meritorios.

La Ley de 22 julio de 1918⁵², de bases de la Administración Civil del Estado, que refrenda el propio Maura y que profesionaliza la función pública, sustituyendo los antiguos haberes pasivos por la jubilación, que se impone forzosa a los sesenta y siete años de edad.

La Ley de 2 de agosto de 1918⁵³, refrendada por Romanones, que autoriza al Gobierno para publicar una Ley sobre organización y atribuciones de los Tribunales para niños, de acuerdo con las bases que la propia Ley contiene y que aprobó ya el Gobierno siguiente.

III.6 QUINTO MOMENTO

Al Gobierno Nacional de Maura le suceden varios Gobiernos que, con su brevedad, revelan la enorme inestabilidad política de la época: El de García Prieto no llega a un mes (10 de noviembre a 6 de diciembre de 1918) el de Romanones dura poco más de cuatro meses (6 de diciembre de 1918 a 16 abril de 1919), el nuevo de Maura, poco más de tres (16 de abril a 21 de julio de 1919) y los de Sánchez de Toca (21 de julio a 13 de diciembre de 1919) y de Allendesalazar (13 de diciembre de 1919 a 6 de mayo de 1920) no llegan siquiera a los cinco meses.

En esa última fecha forma gobierno Dato, que asume también durante algún tiempo el Ministerio de Marina. Le acompañan en el Ministerio de Estado el Marqués de Lema; en Gracia y Justicia, Bugallal; en Hacienda, Domínguez Pascual; en Gobernación, Bergamín; en Guerra, el Vizconde de Eza, en Fomento, Ortuño y en Instrucción Pública, Espada y Guntín.

Cuarenta y ocho horas después de su nombramiento, por Real Decreto de 8 de mayo de 1920⁵⁴ crea el Ministerio de Trabajo. Ya hemos recordado –y lo recuerda también esta disposición– que en el mensaje de la Corona de 1914 se había anunciado esta creación, aplazada por la guerra europea. *Imperiosas y justas exigencias del momento actual* hacían revivir esa necesidad y se creaba el Ministerio, al que quedaban asignados el Instituto de Reformas Sociales, el Instituto nacional de Previsión, la Sección de Reformas Sociales del Ministerio de la Gobernación, el Negociado de Trabajo de la Dirección General de Comercio, Industria y Trabajo, el Consejo de Emigración y el Patronato de ingenieros y obreros pensionados en el extranjero.

Otro Decreto de la misma fecha, publicado en la misma *Gaceta*, nombra Ministro de Trabajo a Carlos Cañal y Migolla, Diputado a Cortes.

Por Real Decreto de 24 de mayo de 1920⁵⁵ se organiza el Ministerio de Trabajo, con las necesarias transferencias de personal y de créditos, pero sin aumentar el gasto público, es decir, cumpliendo estrictamente la prohibición de la Ley de presupuestos. El siguiente 1.º de junio, el Ministerio debería comenzar a cumplir todas sus competencias.

Por Real Decreto de 21 de enero de 1921⁵⁶ se regula la aplicación del seguro obligatorio del retiro obrero. Estarían incluidos en él los asalariados de dieciséis a sesenta y cinco años de edad y con un haber anual que no excediera de cuatro mil pesetas, exceptuados los funcionarios de la Administración central –no los de la regional, provincial o municipal– y los maestros, que ya tenían sus propios derechos pasivos.

En su período inicial, las cotizaciones eran obligatorias solo para el Gobierno y los patronos. Los patronos pagarían treinta y seis pesetas al año, tres al mes o diez céntimos al día –la popular *perra gorda*– y el Estado pagaría la tercera parte de esas mismas cantidades. El sistema financiero sería el de capitalización y la pensión alcanzaría las trescientas sesenta y cinco pesetas anuales.

Los constantes atentados terroristas en Barcelona, que se iban extendiendo al resto de España se intentaron resolver nombrando Gobernador Civil al que lo era militar, el General Martínez Anido, que protagonizó una durísima represión⁵⁷.

El 8 de marzo de 1921 se cumplió la amenaza del anarquismo barcelonés y el Presidente Dato era acribillado a balazos en su automóvil en la plaza de la Independencia, junto a la Puerta de Alcalá.

Si a cuanto queda dicho sobre la obra social de Dato, se añaden las innovaciones de otros conservadores, como las leyes de sindicatos agrícolas y de creación de la Inspección de Trabajo, debidas a Moret; la Ley de descanso dominical, la Ley de emigración, la creación del INP y de los Tribunales

Industriales, o la Ley de huelgas, debidas a Maura; o la jornada máxima de ocho horas y el retiro obrero que impone Romanones, se puede decorosamente concluir que las aportaciones de los conservadores con voluntad de reforma social han sido siempre mucho más eficaces que las utopías de los revolucionarios.

NOTAS

- 1 Ley de 24 de julio de 1873 (*Gaceta* del 28).
- 2 *Gaceta* del 14.
- 3 Se refería el Ministro al edificio que alberga la Escuela en la calle Ríos Rosas, de Madrid.
- 4 *Gaceta* del 18
- 5 En un discurso en León, el 23 de marzo de 1913, aludió a *esta hidalga tierra, a la que estoy tan identificado*. *Anales del INP*, n.º 15, enero-marzo 1913, p. 29.
- 6 *Gaceta* del 27.
- 7 Las elecciones se convocaron por Real Decreto de 5 de julio de 1892 (*Gaceta* del 6) y se celebraron el 31 de julio.
- 8 Real Orden de 13 de octubre de 1892 (*Gaceta* del 14).
- 9 Real Decreto de 30 de noviembre de 1892 (*Gaceta* del 1 de diciembre).
- 10 *Gaceta* del 13.
- 11 *Diario de Sesiones*, p. 3566.
- 12 El artículo 1.º del Reglamento precisaría que *estando contratada la ejecución o explotación de la obra o industria, se considerará como patrono al contratista, subsistiendo siempre la responsabilidad subsidiaria del propietario de la obra o industria*.
- 13 *Se consideran operarios* –aclaraba el artículo 2.º del Reglamento– *todos los que ejecutan habitualmente trabajo manual fuera de su domicilio por cuenta ajena, con remuneración o sin ella, a salario o a destajo, en virtud de contrato verbal o escrito, incluidos los aprendices y los dependientes de comercio*.
- 14 Vid. LÓPEZ NÚÑEZ, *Veinticinco años de legislación social*, Biblioteca Marvá, Madrid, s.f., p. 20.
- 15 En el *Discurso inaugural del Curso 1907-1908* de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, el propio Dato recordaría que la reparación de los accidentes de trabajo ha sido menester hacerla *fuera de la jurisdicción del Código Civil, al amparo del contemporáneo principio del riesgo profesional, antes de la secular y venerable de la culpa o negligencia y del cual saben todos es una franca, aunque noble, subversión*.
- 16 El artículo 6.º del Reglamento imponía como *obligación más inmediata* la de proporcionar *sin demora alguna* esa asistencia médica y farmacéutica, acudiendo *en el primer momento en demanda de los auxilios sanitarios más próximos*.
- 17 *Para fijar el salario que el obrero no percibe en dinero, sea en especie, en uso de habitación o en otra forma cualquiera, se computará dicha remuneración con arreglo a su promedio de valor en la localidad. Si el servicio se contrató a destajo, debe regularse el salario apreciándose prudencialmente el que por término medio correspondería a los obreros de condiciones semejantes a las de la víctima del accidente en iguales trabajos y, en su defecto, en los más análogos posible* (artículo 3.º del Reglamento).
- 18 Sorprende al estudioso actual que en la Real Orden de 2 de agosto se diga que el Catálogo ha sido aprobado por la Regente y que al final del catálogo aparezca la fecha del 3 de agosto.
- 19 *Gaceta* del 9.
- 20 *Gaceta* del 30.
- 21 *Gaceta* del 31.
- 22 *Gaceta* del 18.
- 23 Real Orden de 10 de noviembre de 1900 (*Gaceta* del 16), sobre las asociaciones mutuas de seguros contra los accidentes; Real Orden de 14 de noviembre de 1900 (*Gaceta* del 20), fijando los derechos de registro del asesor general de seguros; Real Orden de 30 de noviembre de 1900 (*Gaceta* del 2 de diciembre), sobre remisión por los gobernadores civiles al Ministerio de la Gobernación de las hojas esta-

dísticas de accidentes; Real Orden de 19 de diciembre de 1900 (*Gaceta* del 22), armonizando diversos artículos del Reglamento. Moret, sucesor de Ugarte, dicta la Real Orden de 2 de junio de 1902 (*Gaceta* del 3) sobre el empleo de andamios de seguridad, la Real Orden de 14 de junio de 1902 (*Gaceta* del 18), aclaratoria del artículo 5.º de la Ley; la Real Orden de 5 de noviembre de 1902, aclaratoria del artículo 4.º de la Ley y la Real Orden de 6 de noviembre de 1902 (*Gaceta* del 7), dictando disposiciones a fin de prevenir los riesgos posibles en las obras urbanas. El Ministro de la Guerra, Weyler, será quien apruebe, por Real Orden de 25 de marzo de 1902 (*Gaceta* del 21 de abril) el Reglamento para la aplicación al ramo de guerra de la Ley de accidentes y dicte la Real Orden de 27 de septiembre, resolviendo consulta acerca del pago de las estancias que causen en los hospitales militares los obreros paisanos que ingresen en ellos como comprendidos en la Ley de accidentes. El Ministro de Marina, Duque de Veragua, aprueba por Real Decreto de 2 de julio de 1902 (*Gaceta* del 6) el Reglamento para la aplicación de esa Ley de accidentes a los ocurridos en obras y servicios dependientes de la Administración de Marina.

24 *Gaceta* del 14.

25 Real Decreto de 13 de noviembre 1900 (Se publicó con errores en la *Gaceta* del 15 de noviembre, razón por la que se repitió la publicación el día 16.

26 *Gaceta* del 30.

27 *Gaceta* del 27.

28 Real Orden Circular de 22 de enero de 1903 (*Gaceta* del 25).

29 Real Orden circular de 4 de mayo de 1903 (*Gaceta* del 5).

30 *Gaceta* del 12.

31 *Gaceta* del 3 de enero de 1903

32 Real Decreto de 12 de enero de 1903 (*Gaceta* del 14)

33 Real Decreto de 19 de enero de 1903 (*Gaceta* del 20). La Real Orden de 17 de febrero de 1903 (*Gaceta* del 18) y la Circular del 19 (*Gaceta* del 21) dictaban reglas para el mejor cumplimiento de este servicio de estadística.

34 Real Decreto de 22 de abril de 1903 (*Gaceta* del 24).

35 Real Decreto de 14 de mayo de 1903 (*Gaceta* del 15).

36 Real Decreto del 12 de marzo de 1903 (*Gaceta* del 13 y del 15).

37 Real Decreto de 22 de abril de 1903 (*Gaceta* del 24).

38 *Gaceta* del 19)

39 Reales Órdenes de 10 de febrero de 1903 (*Gaceta* del 22).

40 Página 62.

41 Página 8.

42 Página 14.

43 Páginas 26-27.

44 Páginas 29-30.

45 *Anales del INP*, n.º 17, julio-septiembre de 1913, pp. 125 y sigs.

46 Durante este Gobierno, Dato asumió también la cartera de Gracia y Justicia, entre el 8 de septiembre de 1914, en que dimite el Marqués de Vadillo, y el 5 de enero de 1915, en que nombra a Burgos y Mazo.

47 *El problema social y la democracia cristiana*, tomo I, Madrid, 1914. El prólogo de Dato ocupa las páginas V a XV.

48 Discurso en la sesión de duelo de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el 5 de marzo de 1921, p. 9

49 Necrología del Excmo. Sr. Don Eduardo Dato e Iradier en la sesión de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas del 24 de enero de 1923, p. 36.

50 *Gaceta* del 5.

51 *Gaceta* del 18.

52 *Gaceta* del 24.

53 *Gaceta* del 15.

54 *Gaceta* del 9

55 *Gaceta* del 25.

56 *Gaceta* del 23.

57 En el *Diario de Sesiones del Congreso* de los días 10 y 11 de febrero de 1921 se puede ver la interpelación de Besteiro sobre la actuación de Martínez Anido en Barcelona.

IV. LA POLÍTICA EXTERIOR DE EDUARDO DATO: LA NEUTRALIDAD ESPAÑOLA EN LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL. PERSPECTIVA DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL

ARACELI MANGAS MARTÍN¹

IV.1 CONTEXTO INTERNACIONAL DE ESPAÑA (1898-1914)

Analizar las relaciones internacionales de España durante los períodos en que Eduardo Dato e Iradier desempeñó la presidencia del Consejo de Ministros de España (del 13 de octubre de 1913 al 9 de diciembre de 1915, y del 11 de junio de 1917 al 3 de noviembre de 1917) o el Ministerio de Estado (del 22 de marzo de 1918 al 9 de noviembre de 1918) y, más en concreto, su política de neutralidad durante la Primera Guerra Mundial, requiere poner en contexto la política exterior de España en los inicios del siglo xx tras la pérdida en 1898 de Cuba, Filipinas y Puerto Rico.

Conviene recordar que el Derecho Internacional de esa época no prohibía el uso de la fuerza para la adquisición de soberanía territorial; la conquista era un modo de adquisición legal de competencia territorial y la guerra era una opción legal para los Estados.

Tras la derrota en Cuba, era visible la vulnerabilidad territorial de España. España temía el deseo explícito del Reino Unido de apoderarse de los dos archipiélagos estratégicos españoles (Baleares y Canarias, más los territorios del norte de África). También para Alemania eran vitales igualmente para el carboneo o repostaje ante un posible enfrentamiento con Francia y Reino Unido y para la recién iniciada expansión territorial en África. España tenía el

fundado temor a una quiebra sensible de su integridad territorial a sabiendas de que carecía de medios militares para defender su territorio secular.

En ese contexto, en la transición de siglo XIX al XX, esas potencias europeas que podían amenazar territorios españoles, Reino Unido, Francia y también Alemania, habían decidido crear imperios coloniales en África y Mediterráneo oriental. La España derrotada, como señala Seco Serrano, tenía «la sensación de irreparable aniquilamiento en los momentos en que las potencias europeas luchaban por la creación de sus imperios coloniales»².

España dio un giro a su política exterior buscando la alianza con Estados con los que tenía diferencias, pero siendo socios frenaba riesgos con dos objetivos: defender los archipiélagos y ampliar las zonas de protección de las ciudades españolas del norte de África. Varió sus expectativas territoriales hacia el norte de África, en concreto, logrando un hueco entre Francia y Reino Unido. Tras el acuerdo de 1904 reverdece la *entente cordiale* franco-británica por el que ambas grandes potencias se reparten los protectorados de Marruecos –para Francia con ligera referencia a los intereses españoles– y de Egipto para Reino Unido. Reino Unido fue valedor de España, como señala Lemus, por su simple interés de controlar la exclusividad francesa y animar rencillas en el Protectorado³.

España consigue aparecer en la escena europea de forma indirecta, secundaria y subordinada a los intereses franco-británicos para evitar su agresión directa a la integridad territorial y mantener el *statu quo* en la costa mediterránea y africana más próxima a España. Y no es irrelevante que lo hace de la mano de la *entente cordiale* franco-británica⁴. La Conferencia de Algeciras de 1906 concretó la zona de presencia española en el Rif y ese Acta fue ratificada en 1907 en los intercambios de Notas de Cartagena entre los tres países dando certeza, como afirma Ponce Marrero, «de que indefensos territorios españoles como Baleares y Canarias habían de ser absolutamente respetados»⁵.

Cabe añadir que ni el Acta de Algeciras ni las Notas o acuerdo de Cartagena comportaban para España una alianza militar con obligación de ayuda mutua en caso de agresión. Eran solo una alianza política (consulta en caso de amenazas) con uno de los bloques por una necesidad apremiante: la conservación de los territorios insulares y costeros españoles que podrían sentirse amenazados por otras potencias en un momento internacional cada vez más delicado⁶.

España optó de forma adecuada por potencias con las que compartía intereses comunes mediterráneos y atlánticos, aunque también desencuentros (Gibraltar, Marruecos...); rompía su tradicional soledad tras los traumas de Cuba, Puerto Rico y Filipinas y volvía a la tradicional alianza con Francia y

Reino Unido desde la exitosa Cuádruple Alianza de 1834 que permitió sacar adelante el reinado de Isabel II frente al absolutismo carlista.

Sin embargo, ese reparto del norte marroquí fue un semillero de problemas para España pues lo tuvo que ocupar por la fuerza, palmo a palmo, debido al hostigamiento rifeño a las tropas españolas desde el primer día de la ocupación, también a la colaboración probada de Francia con los rifeños para debilitar a España⁷ con derrotas traumáticas como la del Barranco del Lobo, sus consecuencias en los levantamientos en Barcelona (*Semana trágica*), sangría de soldados y medios económicos, y más tarde, desde 1914, colaboración alemana con los rifeños, etc. Esa guerra –sostenida hasta 1927– impidió considerar otra alternativa cuando estalló la Gran Guerra y condicionaría todo el reinado de Alfonso XIII.

IV.2 LA DECLARACIÓN DE NEUTRALIDAD DE ESPAÑA A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LA ÉPOCA

El 28 de julio de 1914 el imperio austro-húngaro declaró la guerra a Serbia. Dos días después, el 30 de julio, el gobierno del conservador Eduardo Dato insertó en la *Gaceta de Madrid* la declaración de neutralidad de España⁸. Una nueva declaración de neutralidad fue publicada el 7 de agosto al producirse las nuevas declaraciones de guerra del Reino Unido, Rusia y Francia –la Triple Entente– frente a Alemania⁹.

Esas declaraciones de neutralidad, con contenido idéntico, son algo equívocas. No explicitan que el destinatario natural de la obligación de neutralidad es el Estado español, ni su rango y naturaleza normativa para sus autoridades civiles y militares y su deber de velar por su respeto.

Los únicos destinatarios expresos de obligaciones de la Declaración son los particulares, «los súbditos» (párr. primero); lo que era erróneo pues en el fondo son los menos obligados por la neutralidad hasta el punto de que el Convenio V de La Haya de 1907 –en vigor desde el inicio de la Gran Guerra al haber sido ratificado por España en 1913– señala expresamente que los particulares pueden comerciar libremente, si bien se exponen a la decisión del beligerante de requisar la mercancía y juzgar la presa¹⁰; la sanción interna sería la pérdida de la protección del Estado frente a los beligerantes y la sujeción a las sanciones de los beligerantes (párr. segundo de la Declaración). Y se prohíbe el reclutamiento en territorio español de tropas para cualquiera de los beligerantes (párr. tercero), por lo que se entiende que implícitamente reconoce que las autoridades deben perseguir penalmente la apertura de oficinas de re-

clutamiento. Esta prohibición está prevista por el artículo 4 del mencionado Convenio V.

La declaración española tiene una redacción algo ambigua o insegura («se cree en el deber»), se dirige a los ciudadanos, no menciona el Convenio V de la Haya y sí abstractos principios del «Derecho público internacional» (*sic*).

El estatuto de neutralidad es una opción soberana de no participar en un concreto conflicto armado y de someterse a un estricto régimen jurídico cuyas dos obligaciones principales son no tomar parte en las hostilidades y no ayudar a cualquiera de los beligerantes. No hay neutralidad a discreción. El Estado neutral está obligado a perseguir y sancionar los actos contrarios a su neutralidad cometidos en su territorio. Las principales obligaciones conciernen a las autoridades públicas, lo que se deduce del Convenio V ya señalado.

En el momento de estallar la guerra, con frentes alejados de España en los Balcanes y en Bélgica, España no tenía conciencia de cómo y cuánto le iba afectar. Sin embargo, el primer Gobierno de Dato (del 13 de octubre de 1913 al 9 de diciembre de 1915), presionado por el Reino Unido, se vio obligado a aceptar la aplicación provisional durante la guerra del «Convenio XIII de la Haya relativo a los derechos y a los deberes de las potencias neutrales en la guerra marítima», también de 1907¹¹.

Cabe preguntarse quiénes contribuyeron a formar la posición nacional. Se sabe que ese día de agosto, el rey veraneaba en Santander; el presidente Eduardo Dato seguía en Madrid, y el ministro de Estado (Asuntos Exteriores) Salvador Bermúdez de Castro O'Lawlor, marques de Lema, veraneaba en el país vasco francés. En la conversación que sostiene el presidente Dato con el ministro de Estado sobre el texto de la declaración de neutralidad, al parecer, Dato le sugirió que incluyera una referencia proclive a la Triple Entente, según relata el propio ministro Bermúdez de Castro, a la que éste se opuso señalando que no había estados intermedios, o beligerante o neutral¹². Correcto en esa época.

En conversación del presidente Dato con el rey, horas después, siguiendo el relato de García Venero, el rey le sugirió que reuniese tropas en la frontera con Francia. A lo que se opuso Dato de forma razonada y firme, pues entendía que lo que menos pensaba Francia era en atacarnos. Obligar a Francia a guarnecer la frontera pirenaica era debilitar su defensa en el norte haciendo España un favor a Alemania; ello hubiera sido tomar parte en la contienda. El embajador francés supo por Lema la posición de España antes de que fuera pública y también se le hizo saber que España no fortalecería la frontera pirenaica lo que transmitió con gran satisfacción al Gobierno galo¹³. Es bien sabido que, a pesar de la estricta neutralidad decretada, tanto el presidente Dato como el minis-

tro de Estado eran próximos a la Triple Entente (aliadófilos), como la mayoría de los políticos e intelectualidad de la época¹⁴.

Para la mayoría de los historiadores la decisión adoptada tenía obviamente el favor del rey¹⁵, pero seguramente fue más de Eduardo Dato, lo que se deduce por la buena factura del memorándum o nota elevado al rey y borradores que se conservan en la Real Academia de la Historia.

IV.3 LAS RAZONES DE LA NEUTRALIDAD ESPAÑOLA EN EL PRIMER GOBIERNO DE EDUARDO DATO

¿Qué empujaba a Dato a favor de la neutralidad? España estaba, en palabras de Seco Serrano, convaleciente de la derrota militar y moral de 1898. A lo que hay que añadir la guerra en el Protectorado marroquí donde estaba destinado el 70% de las Fuerzas Armadas, con una organización militar corrupta, inepta y armamento inservible como se demostró años después en el «Expediente Picasso» tras el Desastre de Annual (1921). Las Fuerzas Armadas eran poco profesionales –más instruidas para la impropia función policial–, siempre pendientes de reforma, con un anticuado e injusto sistema de reclutamiento.

Eduardo Dato entiende desde su acceso al Gobierno que España no podría soportar intervenir junto a la Triple Entente por falta de preparación y recursos materiales. Así lo reconoció el presidente Dato en una nota dirigida al rey Alfonso XIII, en la que añadió otra consideración (las tensiones sociales que provocaría):

«Con solo intentarla [una actitud belicosa] arruinaríamos a la nación, encenderíamos la guerra civil y pondríamos en evidencia nuestra falta de recursos y de fuerzas para toda la campaña. Si la de Marruecos está representando un gran esfuerzo y no logra llegar al alma del pueblo, ¿cómo íbamos a emprender otra de mayores riesgos y de gastos iniciales para nosotros fabulosos?»¹⁶.

Dato arguye con claridad en ese texto confidencial que la participación en la guerra «pondría de manifiesto nuestra falta de medios y preparación militar». Poco después en una carta a Antonio Maura le explica de forma cruda la realidad española y que no espera presiones para intervenir en la guerra ni de la Triple Entente ni de los Imperios Centrales¹⁷.

Con esos antecedentes, no es de extrañar la rápida toma de posición del Gobierno de Dato al estallar la guerra el 28 de julio de 1914. Como observa Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, Dato justificó la neutralidad «en términos de interés nacional pragmáticamente entendido»¹⁸. Fue, sin duda, un ejer-

cicio de realismo político, de conciencia de la impotencia de España. Esa declaración fue respaldada por todos los partidos políticos en las Cortes.

Ciertamente, buen número de sus contemporáneos y de la historiografía han valorado la decisión como «una declaración de la impotencia de España, con una economía atrasada, un sistema político inoperante, un ejército incapaz –según demostraba su presencia en Marruecos–»¹⁹. Para el historiador Paul Aubert era una prolongación de aislamiento de España en el XIX y que aun perduraba²⁰. Para la intelectualidad aliadófila un símbolo de su inferioridad y retraso; Azaña la denominó «forzosa, impuesta por nuestra propia indefensión» material y moral²¹; para Santos Juliá, España carecía de motivos y de recursos para entrar en el conflicto²². Parece claro que no fue una decisión libre sino impuesta y que lo que atenazaba a España eran sus interminables problemas internos y la venenosa guerra en Marruecos²³.

También conviene insistir en las convicciones de Dato frente a la ambigua y dudosa actitud del rey Alfonso XIII antes y durante la contienda. En el mencionado viaje del rey a Europa parece que subastó el apoyo de España a cualquiera de los contendientes. A Francia le ofreció paso libre por la península, incluidos los ferrocarriles españoles en el caso de que fuera necesario trasladar a la metrópoli sus tropas en África, así como los puertos españoles a disposición de las escuadras de Gran Bretaña y Francia²⁴. El rey actuó por cuenta propia; tales ofrecimientos hubieran supuesto considerar a España como beligerante junto a la Entente, dado que el art. 2 del Convenio V establece que

«Está prohibido a los beligerantes hacer pasar por el territorio de una potencia neutral tropas o convoyes ya de municiones, ya de bastimentos».

Alfonso XIII solicitaba en 1913 a Francia, a cambio del apoyo español, que se le permitiera intervenir en Portugal, la devolución de Gibraltar y la entrega de Tánger. Francia ofreció como recompensa lo que no tenía: la devolución de Gibraltar en las negociaciones de postguerra. Francia rechazaba negociar Tánger y no le preocupaba ofrecer Gibraltar ni manos libres en Portugal pues no dependía de su decisión y sabía de la firme oposición británica. El embajador francés en Madrid no creía que los anhelos del monarca fueran compartidos por el Gobierno de Dato, quien no se dejó seducir por los señuelos ofrecidos por Francia y más tarde por Alemania²⁵. Parece claro que el iberismo irredento del rey Alfonso XIII no era preocupación del Gobierno de Dato ni de toda clase política²⁶. Tras el asesinato del rey de Portugal y su inestabilidad política, el rey no ocultaba sus ansias de intervención en Portugal.

El rey Alfonso XIII de nuevo volvió a hacer ofertas de apoyo a Francia poco después de la declaración española de neutralidad. Según confesó el rey al embajador francés el 29 de agosto en presencia del ministro de Estado, le habría gustado que España entrara en la guerra del lado franco-británico a cambio de «alguna satisfacción tangible» –Gibraltar, Tánger y también manos libres en Portugal– pero que él «estaba en una posición muy difícil». Según relatan J. Tusell y G. García Queipo de Llano, el embajador francés describió lo que acababa de oír del rey como «grave e imprudente»²⁷; aseguró que España daría satisfacción a Francia conservando la apariencia de neutralidad²⁸.

Y en una entrevista del rey con el representante norteamericano le confió que «su intuición personal le llevaba a tomar parte en el conflicto»²⁹.

Y lo que es más grave, el rey jugó en direcciones opuestas. En los meses finales de 1914 y los primeros de 1915, el rey mantuvo contactos con el gobierno de Berlín, a través de su embajador en España, el príncipe de Ratibor. A cambio de obtener de Alemania, en la futura paz, el cumplimiento de sus tres máximas aspiraciones –la anexión de Tánger, la reintegración de Gibraltar, y vía libre para intervenir en territorio portugués–, España ofrecía observar una *neutralidad benévola* hacia las Potencias Centrales³⁰. Lo que ciertamente hizo por la personal intervención del rey en incidentes suscitados por la presenciamiento ilegal de diversos submarinos alemanes (que examinaré en el apartado 4). Durante el gobierno de Dato, la misma solicitud que a los alemanes, se cursó a los aliados³¹.

Alemania alimentó las expectativas del rey Alfonso XIII a cambio de su apoyo, pues a España era fácil seducir con promesas sobre Gibraltar, Tánger o Portugal, dado que no dependía de Alemania ni de los Imperios Centrales y sólo en parte se podrían satisfacer tras una azarosa victoria a cambio de su apoyo³². Finalmente, las cartas del rey Alfonso XIII al Kaiser³³ son elocuentes: le hace ver que la neutralidad favorece a Alemania. No parece que rey y presidente del Consejo compartieran las razones de la neutralidad³⁴.

Aunque el rey aceptaba la apariencia de neutralidad con la Entente para garantizar la integridad de los archipiélagos españoles, también quería contentar a su admirada Alemania³⁵ y obtener de unos u otros un precio por la intervención española o por la simple posición maleable al gusto de cada beligerante (comercio masivo con la Entente y tolerancia para la presencia de tropas alemanas en España); y en el acercamiento a los dos bloques beligerantes antes y durante la guerra llevó a cabo una diplomacia personal³⁶ poco congruente con su Gobierno (netamente aliadófilo y nada contaminado de iberismo irredento) y con los intereses a medio y largo plazo de España.

Como el rey jugó a dos barajas, fue fácil zarandearle en todas las direcciones con injerencias descaradas en la formación de gobiernos y con graves violaciones del estatuto de neutralidad por los beligerantes y por España.

IV.4 UNA NEUTRALIDAD VIOLADA POR LOS BELIGERANTES Y POR ESPAÑA

Es curioso que establecida con rapidez la postura oficial de neutralidad, se produce una extraña paradoja en los dos bandos. Fue comprendida por ambos beligerantes. No provocó malestar ni preocupación en la Entente que estimaba que podía servir a sus intereses económicos; Reino Unido valoró que, tras la victoria, España no reclamaría compensaciones (Gibraltar...) y no se pagaría precio por la neutralidad española. Y en el caso de Alemania produjo cierto alivio, si bien España fue buscada más por Alemania que por la Entente.

Ya he señalado que la opción política de neutralidad en una guerra comportaba, entonces, derechos y obligaciones jurídicas derivadas, en especial, de los Convenios V y XIII de La Haya de 1907 ya citados, tanto para los beligerantes como para la España neutral.

Los dos bloques beligerantes, más allá de presiones para derribar gobiernos en España, se emplearon a fondo para controlar y condicionar a la opinión pública, prensa, políticos, sindicatos, funcionarios, militares, etc. La mayoría de los historiadores documentan y reconocen que sobresalió –a gran distancia de los aliados– la maquinaria alemana infiltrada en España para comprar periódicos, periodistas, políticos, funcionarios, particulares, etc. Como demuestra F. García Sanz, las redes de información, espionaje y contraespionaje en España fueron de tal magnitud que «acabó siendo un país dominado, controlado por las potencias beligerantes»³⁷.

Se destacaron las redes alemanas que sembraron la corrupción por toda España logrando toda suerte de apoyo a los buques y submarinos alemanes, mientras que las redes de la Entente trataron de reducir la labor de apoyo directo militar y destrucción que tejieron las redes alemanas en España. Los Gobiernos de España dejaron hacer a las tupidas redes alemanas y ya casi terminada la guerra aprobó una ambigua Ley de Represión del Espionaje de julio de 1918.

Aunque España se mantuvo formalmente neutral, a diferencia de los cambios oficiales de bando habidos en Rusia, Italia y Estados Unidos, su neutralidad no fue respetuosa con sus obligaciones jurídicas ni fue respetada por los beligerantes, en especial Alemania. España era tan débil políticamente que

fue incapaz de defenderla y de hacerse respetar. Hay pocas dudas en la bibliografía sobre la neutralidad española que trabajó abiertamente a favor de la Entente en la guerra económica³⁸, pero dejó hacer a la marina de guerra alemana y a sus nutridas redes de apoyo por toda España y dañar nuestros intereses o los de los otros beligerantes, presentado a lo sumo débiles protestas.

4.1 Injerencias en la formación de gobiernos y en la política interna de España

De entrada, y al margen del estatuto jurídico de neutralidad, hubo injerencias ostensibles sobre la formación de los gobiernos.

Caben destacar las presiones políticas, primero de la Triple Entente, hasta conseguir la caída del presidente Eduardo Dato a finales de 1915³⁹ por seguir una neutralidad estricta y el nombramiento de un radical aliadófilo como Romanones que creían les favorecería claramente. Incluso Romanones tentó a los aliados en la primavera de 1917 para sumarse a la Entente, pero la respuesta fue negativa, en especial del Reino Unido, porque el precio exigido por España parecía no corresponderse con el escaso beneficio que podría suponer la asociación a una Entente que acababa de ser ampliada con la entrada en la guerra de los Estados Unidos⁴⁰.

Acto seguido vinieron las presiones en todas direcciones de Alemania para hacer dimitir a Romanones: campañas de prensa brutales contra el Gobierno y de apoyo a los germanófilos, infiltración probada en sindicatos y grupos anarquistas, financiación probada de los rebeldes rifeños o el hundimiento de 26 mercantes durante su gobierno. Hubo un trabajo implacable de Alemania para vigilar la proclividad del Gobierno Romanones respecto a la Triple Entente durante su etapa, al tiempo que se aprovecharon siempre de la benevolencia española para desencadenar una guerra total contra España fomentando el pistolerismo anarquista y el hostigamiento al ejército español –que le era proclive– financiando a los rebeldes rifeños⁴¹. Finalmente, Romanones planteó la ruptura de relaciones con Alemania por el hundimiento ilegal en abril de 1917 del vapor español *San Fulgencio* por un submarino alemán (en apartado 4.4. nota 53). Sin embargo, fracasó ante la resistencia del rey, también del ejército –germanófilo en gran mayoría– y de parte de su Gabinete que parecían soportar con resignación los ataques masivos de Alemania a España. Romanones se vio obligado a presentar su dimisión.

4.2 Comercio del neutral con los beligerantes

Es cierto que la neutralidad permite un amplio suministro de toda clase de productos a los beligerantes, salvo armas, pertrechos de guerra y productos que aumenten la capacidad de lucha. El crecimiento de las exportaciones a Francia y Reino Unido fueron espectaculares⁴².

Debe señalarse que el derecho internacional, entonces y ahora, exige a los Estados de responsabilidad por los actos de particulares, al tiempo que prevé el deber de vigilancia o control por el Estado de determinadas conductas de sus nacionales (art. 8 del Convenio XIII). Por ello, al analizar la declaración de neutralidad yo echaba en falta que no estableciera las obligaciones de vigilancia y represión de las autoridades civiles y militares para evitar la responsabilidad internacional del Estado por la *culpa in vigilando* sobre las actuaciones particulares.

España vendió, bajo responsabilidad de particulares, pero con las autorizaciones de exportación del Estado, productos alimenticios a los dos bloques. Pero también permitió los suministros militares a los alemanes; incluso están documentados tráfico de armas por particulares durante el gobierno de Dato⁴³, lo que constituyó una grave violación de derecho de la neutralidad.

Claro que es público y notorio que suministró a la Entente toda suerte de productos y pertrechos de guerra o que aumentaban la capacidad militar de la Entente (como uniformes y botas militares, burros, caballos y mulas, textiles o productos como mineral de hierro, pirita, productos metalúrgicos, cobre, cinc o productos químicos básicos que servían para producir armas o proyectiles) que podían ser calificados, tras la reglada inspección previa por el beligerante enemigo (Alemania) como contrabando de guerra en toda regla o, por su finalidad o destino, podían ser «contrabando condicional» pero igual de ilícito... Todos esos productos estaban prohibidos por el estatuto de neutralidad y fueron vendidos descaradamente a la Entente. Cuando así se calificaba por el buque alemán, sin previo juicio de la presa, eran objeto de minado y destrucción de la carga y del buque, incluso a pesar de los *navicert* que en algunos casos expedían los cónsules alemanes en los puertos españoles cuando era comercio legal. Los buques de neutral siempre deben ser respetados; y la carga de origen neutral debe ser juzgada tras su apresamiento. Lo que no hizo Alemania por la dificultad de arrastrarlos a sus puertos, sino a posteriori y solo en algunos casos.

España prohibió el alistamiento desde territorio nacional en favor de cualquiera de los beligerantes, tal como exige el Convenio V de La Haya (art. 4); no fue su responsabilidad legal si varios miles de nacionales españoles (quizás cerca de 15.000) se desplazaron a Francia y se enrolaron en la Legión francesa

perdiendo la protección neutral. La presencia de médicos militares observadores en los dos frentes fue legal⁴⁴. La presencia de españoles para trabajar en las fábricas y en el campo en Francia, liberando hombres útiles para el frente no fue un acto ilícito del Estado, pues no fue auspiciado por el Gobierno de España, sino por actos de particulares⁴⁵.

El transporte de ciudadanos de Estados beligerantes por los buques neutrales españoles fue dudosamente respetuoso con el estatuto de neutralidad. Fue el caso del buque español *Federico* que transportaba de Barcelona a Génova en octubre de 1914 a pasajeros alemanes y austro-húngaros en edad militar. Un buque de guerra francés lo capturó y la confiscación de la presa fue juzgada y ratificada por el Consejo de Estado francés.

España no aplicó bien la presencia de un millar de militares alemanes huidos a la colonia española de Guinea, tras su derrota en Camerún a principios de 1916 (aunque ya con gobierno de Romanones). La obligación de España era desarmarles y confinarles hasta el fin de la guerra en Guinea o en España⁴⁶. Se tomó la decisión más favorable a Alemania y fueron trasladados a la península; algunos huyeron –lo que contravenía el derecho de la guerra– si bien la mayoría permanecieron llevando a cabo un activo trabajo político-militar de apoyo a la penetración militar alemana en todas las costas hasta el fin de la guerra. También entraron miles de civiles alemanes que obtuvieron legalmente refugio⁴⁷.

4.3 Actos de guerra en territorio español

El territorio de un neutral no puede ser utilizado por los beligerantes para acciones de guerra⁴⁸. El territorio español fue utilizado en varias ocasiones como escenario de hostilidades.

El amplio contrabando de guerra en el intenso comercio con Reino Unido y Francia provocó ataques masivos, legales e ilegales, de Alemania contra España.

Ya se ha señalado que Alemania disponía de una inmensa red de agentes de espionaje bien entrenados y diversificados. Y dispuestos a todo como actos de guerra en el territorio español: infectó con bacilo de ántrax buques cargados de burros, mulos y caballos –muy útiles todavía en aquella guerra– en puertos españoles⁴⁹. Esa actuación bélica llevada a cabo en territorio español fue ilegal.

Un grave incidente se produjo durante el gobierno de Dato al comenzar la Gran Guerra en agosto de 1914 siendo la primera violación de aguas jurisdiccionales españolas y el primer barco alemán hundido en la Gran Guerra. En la ensenada de Río de Oro (sur del Sahara español), el barco británico

«*H. M. S. Highflyer*» atacó al trasatlántico alemán SS *Kaiser Wilhelm der Grosse* armado en corso (barco civil armado). Desencadenar el ataque en espacio marítimo de soberanía española fue una grave violación por parte de Gran Bretaña de los Convenios V y XIII; el trasatlántico alemán no se identificó como buque en corso mientras estuvo en la ensenada (al menos es lo que le reprochó España o no quiso enterarse de la violación del art. 2 del Convenio XIII). Por otra parte, hubo permisividad española para el aprovisionamiento de combustible por medio de buques auxiliares alemanes en la ensenada, con carbón «español» comprado en Canarias); ese aprovisionamiento de carbón a un barco beligerante era contrabando de guerra pues le permitía proseguir su actividad bélica. España no respetaba su neutralidad, además de la falta de respeto a la estadía no superior a 24 horas y al mero aprovisionamiento ordinario⁵⁰. La demanda de carbón para los barcos afectó muy gravemente al abastecimiento de este producto tan necesario para la población y la industria.

Cabe reseñar otro grave incidente de utilización del territorio español como base de operaciones militares alemanas cuando el submarino U-35 protagonizó en febrero de 1917 un gran escándalo al depositar en Cala Salitrona (Murcia) una gran cantidad de armamento (explosivos, detonadores, espoletas...) y documentos.

Aunque ocurrió durante el Gobierno de García Prieto (febrero de 1918), el *Duca di Genova*, buque italiano de pasajeros que hacía trayectos Génova-Sudamérica, fue cañoneado y hundido a una milla del puerto de Sagunto por el submarino alemán U-64, en clara violación de territorio español.

En abril de 1918, siendo ministro de Estado Eduardo Dato, el mercante estadounidense *City of Pensacola* fue hundido cerca de la costa almeriense. Según relata Montero Jiménez, los informes de la Embajada norteamericana «aseguraban que la acción había tenido lugar en zona jurisdiccional española...»⁵¹.

4.4 Hundimiento masivo de mercantes españoles

Precisamente el hundimiento del primer buque mercante español, el *Isidoro*, tuvo lugar durante el primer gobierno de Dato⁵² y fue el único hundido en su primer mandato presidencial. Hubo protesta española, pero la carga podía ser calificada de contrabando de guerra y Alemania actuó previa inspección, de conformidad con el Convenio XIII, aunque no hubo apresamiento ni juicio como exige el derecho de la guerra.

Y si se analizaran uno a uno los 67 barcos hundidos o los 8 que chocaron contra minas se podría ver que no todo el comercio fue neutral y que los subma-

rinos alemanes no siempre inspeccionaron previamente, sino que torpedearon mercantes y vapores con pasajeros y tripulación. Precisamente el ataque al mercante *San Fulgencio*, explotado previa inspección, con carga en principio legal –carbón para España– fue el detonante de la dimisión de Romanones⁵³ tras el hundimiento de 26 mercantes durante su gobierno –con intensidad brutal entre diciembre de 1916 y enero de 1917 con 11 mercantes españoles hundidos–.

Aunque fue durante el gobierno del abiertamente aliadófilo Romanones, se sucedieron dos graves incidentes con el submarino alemán U-35. Ambos incidentes con el mismo submarino alemán son una muestra de la falta de autoridad y de instrucción de las autoridades portuarias.

La primera arribada en enero de 1916 a España del submarino alemán U-35 fue sin previo aviso, en contra de las normas internas e internacionales, aunque al parecer con el consentimiento del rey Alfonso XIII con la coartada de llevarle una carta personal del Kaiser. El U-35 había atacado 19 buques de la Entente cerca de las costas españolas y fue festejado en Cartagena (con salvas de ordenanza, agasajos, visita popular al buque, propuesta de condecoraciones, etc.) y aprovisionado de combustible y otros elementos. Dio lugar al cruce de notas de protesta del Reino Unido y de respuestas evasivas de España, aunque con el compromiso de no aceptar más submarinos alemanes que no se cumplió⁵⁴.

El mismo U-35 protagonizó en febrero de 1917 un escándalo –nacional e internacional– al depositar en Cala Salitrona (Murcia) armamento y documentos de alto interés, dando lugar a una débil respuesta española con la expulsión de algunos agentes alemanes. Resultó escandaloso que el rey Alfonso ordenara entregar al embajador de Alemania los documentos sin abrir.

Durante el segundo gobierno de Dato (del 11.06.1917 a 3.11.1917) ocurrió en Cádiz otro grave incidente con el submarino U-52 (junio de 1917) que necesitó reparaciones por avería técnica que superaron las tres semanas (el tiempo máximo permitido por el Convenio XIII era de 24 horas con alguna excepción). Las protestas aliadas arreciaron; se pactó con el capitán del buque que, en vez de retenerlo hasta el fin de la guerra, podría partir con promesa de no intervenir en combate alguno hasta llegar a un puerto alemán, promesa que al menos fue respetada.

El Convenio XIII de 1907, sobre derecho y deberes de los neutrales en la guerra marítima, exige vigilancia al neutral para impedir que parta de su jurisdicción todo navío destinado a concurrir a operaciones hostiles y que dentro de dicha jurisdicción haya sido adaptado en todo o en parte para los fines de la guerra (art. 8) o que se utilicen sus aguas como santuario para huir de buques enemigos o para desencadenar ataques; no pueden permanecer en ellas más de 24 horas (art. 12).

Sin embargo, hubo relevantes casos en los que los submarinos alemanes accedían libremente a puertos de la península para reparaciones o suministro de combustible –algunos casos ya se han señalado en este trabajo como el del U-35 y U-52–. Cita Montero Jiménez que «Al Departamento de Estado llegaban además constantes informes que hablaban de funcionarios españoles que prestaban distintos tipos de ayuda a submarinos que se acercaban a las costas peninsulares, y por tanto de la permanente violación por parte de los alemanes de las aguas jurisdiccionales de España»⁵⁵; claro, lo grave no era esa violación, sino el consiguiente consentimiento ilegal de España aceptando la violación gratuita de su neutralidad. La laxitud española era vista como clara germanofilia del Gobierno y del rey por las cancillerías y prensa europea ante la nula firmeza de España y por las claras ventajas que daba a la parte beligerante germana⁵⁶.

La gravedad y detalles de los incidentes son reveladores de la germanofilia infiltrada en la Administración –civil y militar– española y en la Corona. Y del escaso afecto con los intereses españoles, pues esos u otros submarinos alemanes eran los que también torpedeaban a los mercantes españoles; y desde el bloqueo naval de 1917 decretado por Alemania torpedeaban sin inspección ni aviso, ocasionando más de un centenar de muertos españoles.

Tantos incidentes con submarinos, y en especial el caso citado del U-52, llevaron al presidente Eduardo Dato, en su segundo gobierno, a aprobar nueva normativa española por la que se prohibía el acceso a puertos españoles de submarinos de Estados beligerantes so pena de retención hasta finalizar la guerra⁵⁷, que se publicó en cuanto el U-52 abandonó aguas jurisdiccionales españolas para no aplicarle la nueva normativa.

Durante su gobierno entraron nuevos submarinos que fueron retenidos (U-23 en El Ferrol y U-49 en Cádiz) en aplicación de la nueva regulación; en relación con el U-49, el comandante alemán, con libertad de movimientos, dio su palabra de no huir y, a su vez, el rey Alfonso XIII dio su palabra por la retención del submarino U-49 al gobierno francés, pero a los pocos días huyó del puerto. Ante la fuerte presión aliada por la ilegal pasividad española, el rey sancionó a Alemania... con no volver a usar el uniforme de la Marina alemana. Alemania, varios meses después de caer el gobierno de Dato, entregó otro submarino para ser retenido y saldar el incidente del U-49 que violó la neutralidad española⁵⁸.

El amplio comercio, sospechosamente contrabando de guerra o con *infección* hostil, realizado por España explica que un total de 67 buques mercantes españoles de gran tonelaje fueran torpedeados o minados por Alemania⁵⁹ durante toda la Gran Guerra, aunque no en todos los casos ni la destrucción de la carga, ni menos aun la del buque, estuvo justificada⁶⁰.

Claro que cabe reconocer que la pérdida de tantos mercantes eran las legítimas represalias de Alemania a la descarada ayuda española a la Triple En-

tente. Ahora bien, la agresividad casi indiscriminada de Alemania frente a los mercantes españoles no tuvo en cuenta la permisiva actitud de España (del rey, de las autoridades portuarias, de sus gobiernos) para con la presencia de submarinos alemanes en puertos, radas y mar territorial españoles que contribuyeron a dar ventaja a los alemanes.

Durante el segundo gobierno de Dato fueron hundidos cuatro buques mercantes (*Oriñon*, *Bachi*, *Iparraguierre*, y *marqués de Mudela*) en el verano de 1917⁶¹. Otros momentos muy tensos se vivieron durante el segundo gobierno de García Prieto (con 17 barcos torpedeados –alguno como el *Giralda* navegando en cabotaje en mar territorial español–, de los cuales ocho entre enero y febrero, y seis durante el mes de marzo en días casi seguidos) y, de nuevo, once más durante el de Antonio Maura en 1918, siendo ministro de Estado Eduardo Dato (del 22 de marzo de 1918 al 9 de noviembre de 1918).

Esta guerra total de los submarinos alemanes contra España provocó, por fin, un ultimátum a Alemania y Austria (14 de agosto de 1918) con la decisión de España –siendo ministro de Estado Eduardo Dato– de requisar barcos mercantes alemanes y austríacos entre los retenidos desde el comienzo de la guerra en puertos españoles como compensación por los ataques. Alemania reaccionó considerando que la requisa era *casus belli* ordenando el hundimiento de cinco buques españoles más y la preparación de los buques retenidos para su explosión en los puertos españoles. El gobierno de España, ya muy desprestigiado por la escasa firmeza de su neutralidad, no tuvo apoyo de la Entente pues sabiéndose vencedores tales buques alemanes les pertenecían, y España renunció a la requisa. Ya casi terminada la guerra se acordó con Alemania –de hecho vencida– la compensación de seis buques (15 de septiembre de 1918), bautizados con el nombre de España (1, 2...; el *España 6* sería rebautizado como *Dédalo* y fue el primer portaaviones español). Dato dimitió precisamente por el acuerdo con Alemania el 30 de octubre y pocos días después cayó el gobierno de Maura.

Tal acuerdo sobre la requisa fue rechazado por el Gobierno británico en noviembre del 1918 (el armisticio es de 11 de noviembre) amenazando con su captura en aguas internacionales por ser parte del legítimo botín de guerra de los vencedores a repartir en la Conferencia de Paz.

IV.5 LA CONFERENCIA DE PAZ DE VERSALLES: SIN BENEFICIOS PARA ESPAÑA. CONCLUSIONES

Finalizando la Conferencia, en 1920, la Triple Entente aceptó la propiedad española de los seis buques cedidos por Alemania como única compensación

por las pérdidas de su flota mercante y generales de la guerra para España. Años más tarde la República de Weimar se avino a pagar indemnizaciones limitadas.

Al inicio de la guerra tanto el rey como el presidente Dato tenían esperanzas de poder albergar en España la Conferencia de Paz y reservarse un papel mediador⁶². El rey las mantuvo hasta el inicio de la Conferencia, lo que significaba que no había entendido nada o no se quiso enterar de las consecuencias de permitir a Alemania utilizar el territorio español para desencadenar ataques que ocasionaron miles y miles de muertos y cientos de hundimientos de barcos aliados y españoles. Romanones –a la sazón presidente y ministro de Estado– se desplazó a París sin éxito alguno relevante salvo entrevistarse con los presidentes Wilson y Poincaré. No hubo compensaciones económicas ni mejoras en Marruecos.

El papel subordinado de España respecto a Alemania, la violación casi constante por la vencida Alemania de la neutralidad española y la debilidad de los gobiernos y del Estado español en su conjunto, todo ello hizo que los Estados de la Entente no encontraran razones para compensar a España ni aceptar su participación en la Conferencia que dibujaba el nuevo mapa de Europa.

Lo más grave es que la posición oportunista de España, sumisa a unos y otros beligerantes, y especialmente pasiva con las agresiones germanas en el territorio nacional y sobre los buques y carga, reveló una neutralidad cobarde dispuesta a aprovecharse de la situación de guerra haciendo grandes negocios suministrando bienes a los aliados y al tiempo claro apoyo a los mortíferos ataques alemanes. Esa ambivalencia se pagó de forma cara y humillante durante y después la guerra: presiones económicas de la Entente, también políticas por los dos bloques, destrucción de carga y buques mercantes españoles, exclusión de las indemnizaciones de guerra y de la propia Conferencia de Versalles.

Al menos la destacable y honrosa labor humanitaria del rey Alfonso XIII mediante su Oficina Pro-Cautivos –con gran apoyo de Eduardo Dato– (que para destacados historiadores fue lo más meritorio de su reinado⁶³) fue compensada al aceptar a España como potencia neutral mencionada en el texto del Pacto de la Sociedad de Naciones en calidad de miembro fundador y miembro no permanente del Consejo de la Sociedad.

España terminó la guerra desacreditada por su notoria incapacidad para defender su posición neutral. La neutralidad, como estatuto jurídico, entraña derechos que hay que ejercer y genera obligaciones que cumplir para no dar ventaja a uno u otro beligerante. Requiere imparcialidad frente a los beligerantes no sólo en el campo de batalla sino también en el propio territorio, incluidas los espacios marítimos bajo soberanía. La opción de la neutralidad es legítima, pero tiene una condición: se puede ser neutral solo si un Estado se lo

puede permitir. Si se puede defender por su peso y reputación. Y es tradicional que no hay que respetar una neutralidad que no se hace respetar.

Se atribuye a Alexander Hamilton que para observar la neutralidad se debe tener un gobierno fuerte. Nada menos que ocho gobiernos se sucedieron en España desde el comienzo de la guerra hasta la Conferencia de Paz... Ni pudo decantarse discretamente por la Entente ni supo defender su neutralidad frente a Alemania por las mismas causas: España no tenía fuerza militar ni gobierno cohesionado ni peso internacional. Ni durante ni después de la guerra, ni el Estado ni la población obtuvo ventajas de su neutralidad porque no supo defender la legítima opción por la neutralidad.

Ortega decía, a comienzos de 1915, «De la guerra saldrá otra Europa. Y es forzoso intentar que salga también otra España». Es cierto que salió otra Europa; fue la quiebra del «mundo de ayer» (Stefan Zweig) pero España fue la de siempre.

Es frecuente acudir a la excusa de la neutralidad española movida para ahorrar vidas humanas y justificar sentimentalmente nuestra huida de los momentos estelares que curten las emociones compartidas de un pueblo, los hechos que construyen una Nación. La neutralidad española en la Gran Guerra no fue para salvar vidas humanas ni para evitar la división ideológica de la sociedad española de entonces. No, pues España estaba en otra guerra. España se encontró desde 1909 hasta 1927 en una sangrienta y larga guerra que apenas tenía apoyo entre la población, produjo decenas de miles de muertos –a veces en una sola batalla–, arruinó al Estado e inflamaba hasta la insurrección a las clases más pobres y obreras⁶⁴. Tenía razón Raymond Carr: «Fueron la guerra europea y sus consecuencias las que socavaron la monarquía constitucional en España; fue la guerra de Marruecos la que la destruyó»⁶⁵.

La España débil prefirió una guerra injusta y colonial invadiendo territorio de terceros antes que defender la democracia liberal –representada por Francia, Reino Unido y, más tarde, por Estados Unidos– frente al absolutismo. Claro que España tenía intereses en la Gran Guerra junto a las naciones occidentales que representaban valores, creencias e intereses frente a monarquías absolutistas o autocracias parlamentarias. No era una guerra de dinastías ni solo por influencias y territorios; era la civilización y el progreso en democracia lo que se jugaba por los aliados franco-británicos en Europa. Como en la Segunda Guerra Mundial. Como puede ser de nuevo en el siglo de Asia, en este siglo XXI.

Y habiendo optado legítimamente por la neutralidad en 1914, España faltó a su palabra con una actitud servil de pasividad respecto a sus deberes neutrales dañando su reputación internacional.

NOTAS

1 Académica de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Facultad de Derecho) de la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

2 SECO SERRANO, C.: *Perfil político y humano de un estadista de la restauración: Eduardo Dato a través de su archivo*. Discurso leído en el acto de su recepción pública en Real Academia de la Historia, Madrid, 1978, p. 30.

3 LEMUS LÓPEZ, E.: «Las relaciones con Francia: vecinos, aliados y rivales», en *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, CEU Ediciones, vol. II, Madrid, 2015, pp. 15-18.

4 ROBLES MUÑOZ, C.: «España y la primera guerra mundial: una neutralidad impotente», en *La política exterior de España*, 2006, vol.2, Madrid, CSIC, p. 418.

5 PONCE MARRERO, J.: «La política exterior española de 1907 a 1929: entre el regeneracionismo de intenciones y la neutralidad condicionada» en *Historia contemporánea*, 34, 2007, p. 112.

6 PEREIRA, J. C.: «España y la primera guerra mundial: una neutralidad impotente», *Los orígenes del Derecho internacional contemporáneo. Estudios conmemorativos del Centenario de la Primera Guerra Mundial*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2015, p. 276. En un sentido similar, PONCE MARRERO, *loc. cit.* p. 95

7 AYACHE, G.: «Les relations franco-espagnoles pendant la guerre du Rif», en *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*, Madrid 1986, CSIC, p. 287. En el mismo sentido, LEMUS LÓPEZ, *ibidem*.

8 Ministerio de Estado, Sección de política, «*Gaceta de Madrid*», núm. 211, 30 de julio de 1914, p. 238 (no califica el rango normativo, sin firma y sin fecha; mantengo la grafía que aparece en la *Gaceta*): «*Existente, por desgracia, el estado de guerra entre Austria Hungría y Servia, según comunicó por teléfono el Embajador de España en Viena, el Gobierno de S. M. se cree en el deber de ordenar la más estricta neutralidad á los súbditos españoles con arreglo a las leyes vigentes y á los principios del Derecho público internacional.*

En su consecuencia, hace saber que los españoles residentes en España ó en el extranjero que ejercieren cualquier acto hostil que pueda considerarse contrario á la más perfecta neutralidad, perderán el derecho á la protección del Gobierno de S. M. y sufrirán las consecuencias de las medidas que adopten los beligerantes, sin perjuicio de las penas en que incurrieren, con arreglo á las leyes de España.

Serán igualmente castigados conforme al art. 150 del Código Penal los agentes nacionales o extranjeros que verificasen o promovieren en territorio español el reclutamiento de soldados para cualquiera de los Ejércitos o escuadras beligerantes.»

9 *Gaceta de Madrid*, núm. 219, 7 de agosto de 1914, p. 306, comienza así: «*Declarada, por desgracia, la guerra entre Alemania, de un lado, y Rusia, Francia y el Reino Unido de la Gran Bretaña é Irlanda, sucesivamente, de otro, y existiendo el estado de guerra en Austria Hungría y Bélgica, el Gobierno do S. M. se cree en el deber...*» (resto del texto igual; y sin calificar jurídicamente de Decreto, sin firma ni fecha).

10 Convenio V de la Haya de 1907 relativo a los derechos y a los deberes de las potencias y de las personas neutrales en caso de guerra terrestre: «Art. 7. Una potencia neutral no está obligada a impedir, en beneficio de uno u otro de los beligerantes, la exportación o el tránsito de armas, municiones, y en general de todo aquello que pueda ser útil a un ejército o a una escuadra».

11 *Gaceta de Madrid*, núm. 318, 24 de noviembre de 1914. La Declaración Naval de Londres, que no fue ratificada por España ni entró en vigor, aunque recogía parte del derecho obligatorio consuetudinario, no permitía la destrucción de buques neutrales capturados, con la excepción de si conducirlo a un puerto del beligerante ponía en grave riesgo al buque capturador. La acción habitual de Alemania fue la destrucción de los buques neutrales, sin visita ni investigación según avanzaba la guerra.

12 La conversación la reproduce GARCÍA VENERO (*Eduardo Dato, vida y sacrificio de un gobernante conservador*, Diputación Foral de Álava, Vitoria, 1969, p. 229); Lema le citó de forma incorrecta que se aplicaba el Convenio VII de La Haya (relativo a la transformación de buques de comercio en barcos de guerra) cuando el aplicable a título principal es el V. También el Convenio XIII, pero en ese momento no había sido todavía aceptada su aplicación provisional por España (cita anterior).

Conceptos y prácticas desarrolladas posteriormente durante la Segunda Guerra Mundial como la no beligerancia o la no intervención, eran desconocidas y no aceptadas entonces. A lo sumo podía insinuarse

la neutralidad benévola; pero tenía un precio para el neutral que así se comportaba durante la guerra y en la posguerra. España lo pagó con creces (ver apartado 5 de este trabajo).

Hoy el estatuto de neutralidad, como la declaración se guerra, han perdido interés y legitimidad al estar prohibido el uso de la fuerza y ser, salvo la legítima defensa, un acto ilegal. Además, cuando se activa el sistema de seguridad colectiva de la Carta de la ONU, los Estados están obligados a ayudar a la Organización sin excusa de neutralidad ni neutralismo político.

13 GARCÍA VENERO, M.: *op.cit.*, p. 230.

14 FUENTES CODERA, M., *España en la Primera Guerra Mundial. Una movilización cultural*, Madrid, Akal, 2014. FUENTES CODERA, M.: «La Gran Guerra en España: polémicas intelectuales e impacto político y social», *Hispania Nova*, 15, 2017, pp. 373-393; LOZANO CUTANDA, Á.: *La Gran Guerra (1914-1918)*. Madrid, Marcial Pons, 2014, en especial, cap. 9 «España ante la guerra».

15 La Constitución de 1876, en su art. 54.4.º, otorgaba al rey la declaración de guerra «dando después cuenta documentada a las Cortes». Sus poderes en materia de relaciones internacionales y guerra eran más propios de un monarca absoluto.

En una carta de rey Alfonso XIII durante su viaje a Francia y Centro Europa, en el verano de 1913, le señala a Dato que, «el día que España tenga su escuadra y sus divisiones de infantería a la moderna y resuelto el problema social –[con el] qué pronto esperamos estar a la cabeza, por las leyes que pensamos presentar a las Cortes–, entonces... *tout le monde nous fera la cour...*» (SECO SERRANO, *op. cit.* p. 75).

Sin embargo, la actitud del rey no fue unívoca, pues en ese viaje –y en otro posterior en diciembre del mismo año a Francia– ofreció la participación española a Francia y a Alemania como una neutralidad tolerante o benévola.

16 Entre otros, puede leerse en SECO SERRANO, C.: «Las relaciones España-Francia en vísperas de la Primera Guerra Mundial», *Boletín de la Real Academia de la Historia*. Vol. CLXXXIV, Cuaderno I., 1987, p. 42; MORENO LUZÓN, J.: «Alfonso XIII, 1902-1931» en *Historia de España. Restauración y Dictadura*. Vol. 7., Barcelona, Crítica, 2009, p. 426.

17 Carta de E. Dato a A. Maura, 25 agosto de 1914: «...ellos deben saber que carecemos de medios materiales y de preparación adecuada para auxilios de hombres y elementos de guerra» y en el caso de que el país se prestase, que no se prestaría, a emprender aventuras «*tendría escasa eficacia nuestra cooperación*» Y adelanta qué cuando llegue la paz, España podría albergar una conferencia de paz y para eso «*gestionaremos con los Estados Unidos y aun con Italia*» para esa intervención. (en GARCÍA VENERO, *op. cit.*, pp. 232-233). Maura estimaba, en su respuesta, que era un acierto, si bien si la guerra llegase a Gibraltar o al Mediterráneo, a su entender la situación podría ser distinta.

18 HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: «Eduardo Dato e Iradier (1856-1921)», en *Académicos vistos por Académicos. Seis Políticos españoles*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1996, p.130.

19 PONCE MARRERO, J.: *loc. cit.*, p. 102. También para MORENO LUZÓN, J.: *loc. cit.*, pp. 422-423; J. C. PEREIRA, *op.cit.*, p. 276.

20 AUBERT, P.: «La propagande étrangère en Espagne pendant la Première Guerre Mondiale», en *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*, Madrid, CSIC, 1986, p. 359

21 «España ante la guerra: la indefensión material», Discurso pronunciado en el Ateneo de Madrid (Sección de Ciencias Históricas), el 25 de mayo de 1917, p. 143. (https://www.ateneodemadrid.com/biblioteca_digital/folletos/Disursos-002.pdf)

22 JULIÁ, S.: *Un siglo de España. Política y sociedad*. Madrid, Marcial Pons 1999, p. 40.

23 Entre otros, M. GARCÍA VENERO estima que el protectorado en Marruecos fue «el peor de los negocios» sin beneficio para España. También allí España fue hostigada por Alemania a sabiendas de la amplia oposición popular a la acción en Marruecos y con ello «paralizaban la posibilidad de que España entrase al lado de Francia en la futura guerra», *op. cit.*, pp. 226-227).

24 PONCE MARRERO, *loc.cit.*, p. 100; MONTERO JIMÉNEZ, J. A.: «España y los Estados Unidos frente a la I guerra mundial», en *Historia y Política*, núm. 32, julio-diciembre, 2014, p. 74. Del mismo autor tiene interés «De la crisis de 1898 a la I Guerra Mundial (1898-1914). Una política exterior para el nuevo siglo», en *Historia de la política exterior española...*, *op. cit.*, pp. 111-138, y en particular sobre el desinterés francés por la ayuda española, p. 137.

25 Así en PEREIRA, J. C. (*op.cit.*, pp. 282-283); incluye texto de una carta del marqués de Lema, ministro de Estado, a Polo de Bernabé, embajador de España en Berlín, 2 noviembre 1915 en la que se queja de los señuelos de Alemania: «hay que salir de este terrible incendio sin que las chispas nos alcan-

cen, ... bajo espejismos de futuras grandezas y dejándose sugestionar por consejeros parciales o que sólo ven un lado de las cosas» poniendo al «país en trance de ruina o en humillación vergonzosa».

26 Portugal era «el viejo sueño del Monarca aunque no de sus Gobiernos» (GARCÍA SANZ, F.: *España en la Gran Guerra. Espías, diplomáticos y traficantes*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2014, pp. 28-29). También en TORRE GÓMEZ, H. de la: *Antagonismo y fractura peninsular. España-Portugal, 1910-1919*, Madrid, Espasa-Calpe, pp. 217-225. Del mismo autor sobre los propósitos iberistas de Alfonso XIII, *El imperio del Rey. Alfonso XIII, Portugal y los ingleses (1907-1916)*, Junta de Extremadura, Mérida, 2002.

Esa nostalgia imperialista de Alfonso XIII renace tras el asesinato del rey Carlos de Portugal (1.2.1908), en palabras de PONCE MARRERO «bajo la forma de unión o estrecha asociación peninsular» (*loc. cit.* p. 99).

27 TUSSEL, J.; GARCÍA QUEIPO DE LLANO, G.: *Alfonso XIII. El rey polémico* (2.ª edición). Madrid: Taurus, pp. 287-288.

28 Palabras del embajador español en París, León y Castillo: «Somos neutrales en la Gaceta; pero no en el espíritu porque no podemos aguardar indiferentes e impasibles el resultado de esta contienda con el cual están tan ligados nuestros intereses, los más vitales» (en PONCE MARRERO, *loc. cit.*, p. 103).

29 Citado por MONTERO JIMÉNEZ, J. A., *loc. cit.*, p. 74

30 TUSELL, J.; GARCÍA QUEIPO DE LLANO, *op.cit.*, 284-290; PEREA RUIZ, J.: «Guerra submarina en España (1914-1918)», *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V- Historia Contemporánea*, n.º 16, 2004, pp. 193-225; MONTERO JIMÉNEZ, J. A., *loc. cit.*, p. 74; GARCÍA SANZ, F.: *España en la Gran Guerra...*, p. 38.

Cabe señalar que, durante la Gran Guerra, la embajada española en Berlín se encargó de los intereses franceses en el Imperio alemán y, poco después, en la Bélgica ocupada de conformidad con el Derecho Diplomático a solicitud de ambos Estados.

31 Carta, Merry del Val al Marqués de Lema, 16-1-1915. Archivo General de Palacio (AGP), Carpeta 15.600, Expediente 15; citado por MONTERO JIMÉNEZ, *loc. cit.* p. 74

32 PONCE MARRERO señala que «en octubre de 1914 una comunicación de Ratibor [embajador alemán en Madrid] al Rey se encargaba de avivar sus ilusiones, incitándole a intervenir en Portugal. Alfonso XIII se mostró agradecido, manifestando que, desafortunadamente, no podía proceder contra Portugal, tal como le gustaría, ya que en ese caso Francia e Inglaterra ocuparían inmediatamente las islas Baleares y Canarias». Añade que Alemania «alimentaba con vagas promesas la idea de que una colaboración hispana sería premiada con la anexión de los territorios y países que una *trasnochada nostalgia imperialista*... proponía como meta de la política exterior española» (*loc.cit.*, pp. 105-106); también PEREIRA, *loc. cit.* p. 282

33 En PONCE MARRERO, *loc. cit.* p. 104. Estima que «desde el principio de la guerra existía en Alemania el convencimiento de que el rey Alfonso estaba personalmente de su lado, y el Emperador nunca dejó de mencionar la solidaridad monárquica que había entre ambos».

34 También Rafael CALDUCH CERVERA observa que «las iniciativas internacionales llevadas a cabo por el monarca y el gobierno conservador de Eduardo Dato no siempre fueron coincidentes, llegando incluso a ser contradictorias en algunas ocasiones» («Guerra y paz en la política exterior española. Entre la neutralidad, la no intervención y la ruptura del consenso. De las guerras mundiales a la guerra de Irak», en *Historia de la política exterior española...*, vol. I, *op. cit.*, p. 89).

35 F. ROMERO SALVADÓ se refiere detalladamente al doble juego del rey Alfonso XIII y a su clara germanofilia, también constatada por Romanones («España y la I Guerra Mundial. El crepúsculo de una era. Más allá de los campos de batalla», en *Siglo. Actas del V Congreso internacional de Historia de nuestro tiempo*. Universidad de La Rioja, Logroño, 2016, pp. 14 y ss., en especial p. 16 y sus notas.

36 Como observa SECO SERRANO, el presidente Dato «hubo de celebrar, en el fondo de su corazón, el fracaso de la diplomacia personal del Rey» (en «Las relaciones España-Francia...», *loc. cit.*, p. 41).

37 GARCÍA SANZ, F.: *España en la Gran Guerra...*, p. 14 y a lo largo de la obra.

38 Así se utilizan expresiones como *neutrales aliados* (J. C. PEREIRA), o de neutralidad estática en la primera parte de la guerra y otra neutralidad dinámica proaliada en su tramo final (PONCE MARRERO).

39 Entre otros, en PEREIRA, *loc. cit.* p. 283.

40 LABARTA RODRÍGUEZ-MARIBONA, C.: «Reino Unido y España: unas relaciones marcadas por el contencioso territorial», en *Historia de la política exterior...op.cit.*, vol. II, p. 85. Esta autora cita un documento del *Foreign Office* que estima que lo mejor para los intereses británicos es que España no entrara en guerra (marzo de 1917).

Los aliados franco-británicos veían una España muy débil militarmente que nada podía aportar en frentes de guerra muy alejados, con riesgos de revolución social que podía ser más un problema y «que

poco podía aportar a los intereses de cada bando que no pudiera conseguirse de una España neutral» (SÁENZ-FRANCÉS, E.; SÁENZ ROTKO, J. M.: «¿La agonía de un neutral? España y la Primera Guerra Mundial?», *Comillas Journal of International Relations*, n.º 2. Enero-abril 2015, p. 130).

41 Entre otros, en ROMERO SALVADÓ, F.: *España 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Crítica, Barcelona, 2002, pp. 78-79; ROSEBUSCH, A.: «Total War in neutral territory: German activity in Spain during the First World War», *Hispania Nova*, 15, 2017, en especial, pp. 357 y ss.

42 Una obra esencial es GARCÍA DELGADO, J. L.; ROLDÁN, S.; MUÑOZ, J.: *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920*, CECA, Madrid, 1973.

43 Así hubo tráfico de armas y munición procedentes de fábricas españolas que se enviaban a la Guinea española y desde allí pasaban en barco a la vecina colonia alemana de Camerún; aunque la administración de aduanas decía que extremaba la vigilancia, diversos barcos españoles fueron incautados por su comercio de armas por los buques británicos que bloqueaban la costa camerunesa; también se incautaron de alimentos vendidos a los alemanes lo que es dudosamente legal pues los productos alimenticios son solo en algunos casos «contrabando condicional». Estos incidentes dieron lugar a notas diplomáticas de protesta de los Estados de la Entente ante España y también de España [GONZÁLEZ CALLEJA, E.: «El internamiento de los colonos alemanes del Camerún en la Guinea española (1915-1919)», *ÉNDOXA*, Series Filosóficas, núm. 37, 2016, pp. 224-225].

44 NAVARRO SUAY, R.; PLAZA TORRES, J. F.: «Una ‘hazaña prácticamente desconocida’: la participación de médicos militares españoles en la Primera Guerra Mundial», *Sanidad militar*, 2014, 70 (1): 51-57. Destaca en este artículo a los doctores M. Gómez Ulla y A. Vallejo Nájera.

45 Artículo 6 del Convenio V: «La responsabilidad de una potencia no queda comprometida por el hecho de que algunos individuos pasen aisladamente la frontera con el objeto de ofrecer sus servicios a alguno de los beligerantes.»

46 Artículo 11 del Convenio V: «La potencia neutral que reciba en su territorio tropas que pertenezcan a los ejércitos beligerantes, los internará, en cuanto sea dable, lejos del teatro de la guerra. Podrá custodiarlos en campamento y hasta encerrarlos en fortalezas o en lugares apropiados al efecto. Decidirá si se puede dejar en libertad a los oficiales que se comprometan bajo palabra a no abandonar el territorio neutral sin autorización.»

La presencia de miles de militares y civiles dio lugar a incidentes y notas de protesta de la Entente. Muchos de los civiles y militares alemanes fueron trasladados a la península y algunos permanecieron, pero otros muchos huyeron para reincorporarse al ejército, lo que fue una grave violación del derecho de neutralidad por parte alemana y española. El alto mando alemán camerunés «constituyó ante las narices de la Policía española un auténtico gobierno imperial de Camerún en un local de la Legación alemana situado en la calle Fortuny n.º 3 de Madrid» (GONZÁLEZ CALLEJA, E.: «El internamiento de los colonos alemanes...», *loc. cit.*, pp. 228). Entre los alemanes huidos de Camerún, Portugal, Estados Unidos, los de los mercantes retenidos, etc. se cifraba la colonia en torno a 80.000.

47 Esta acción mereció una carta de agradecimiento del Kaiser Guillermo al rey Alfonso XIII y la promesa de entrega de 10 buques mercantes alemanes retenidos en puertos españoles a España que no se materializó (en PEREA RUIZ, J.: «Guerra submarina...», *loc. cit.*, p. 204. Este autor señala que en «España estaban internados desde el principio de la guerra 3 veleros y 40 vapores alemanes con un registro de 117.523 TRB» (p. 102), si bien F. GARCÍA SANZ estima que había 70 mercantes alemanes y 25 austriacos (*op.cit.*, p. 349, nota 1); la normativa de neutralidad obliga a retener los buques beligerantes fondeados desde el inicio y durante toda la guerra. España, contraviniendo su obligación de internar a las tripulaciones, les dejó libres y sirvieron de apoyo en tierra a las acciones bélicas de los submarinos alemanes y al servicio del espionaje.

48 Artículo 1 del Convenio V: «El territorio de las potencias neutrales es inviolable.»

Artículo 2 del Convenio XIII: «Todos los actos de hostilidad cometidos por buques de guerra beligerantes en las aguas territoriales de una potencia neutral, inclusive la captura y el ejercicio del derecho de visita, constituyen una violación de la neutralidad y son estrictamente prohibidos.»

49 COLLADO SEIDEL, C.: «¿El amigo alemán? Mito y realidad en las relaciones hispano-alemanas contemporáneas», en *Historia de la política exterior española...op. cit.*, p. 59. GARCÍA SANZ estima que entre 45.000-50.000 équidos fueron exportados por España a los aliados (*op.cit.*, p. 373, nota 157).

50 Convenio XIII de La Haya, art. 19: «Los navíos de guerra beligerantes no pueden abastecerse en los puertos y radas neutrales sino para completar sus provisiones normales del tiempo de paz. (...); artículo 20: «Los navíos de guerra beligerantes que hayan tomado combustible en puerto de una potencia neutral no pueden renovar su provisión sino después de tres meses en un puerto de la misma potencia.»

El transatlántico alemán, tras agotar su munición, decidió hundirse salvando a su tripulación y a los prisioneros británicos. El buque alemán fue perseguido hasta el puerto español porque había atacado y capturado diversos barcos ingleses en la costa noroccidental africana cerca de Canarias hasta que fue localizado en la ensenada española mientras cargaba carbón procedente de varios buques alemanes de aprovisionamiento. Todo ello (dar refugio, no enterarse de que era barco en corso y suministrarle combustible para seguir operativo) en clara violación por parte de España de su propia neutralidad.

51 Frente a la indignación norteamericana, España se limitó a decir que ni «los submarinos alemanes reciben constante ayuda desde la costa de España ni las aguas territoriales españolas son objeto por parte de Alemania del completo desprecio a que V. E. alude». La Embajada estadounidense replicó que «dada la actitud del Ministerio de Estado, en el futuro se abstendría de presentar más quejas relativas a actos contra la neutralidad llevados a cabo en España» (en MONTERO JIMÉNEZ, J. A.: *loc. cit.* pp. 93-94).

Conviene recordar que, al inicio de la guerra, España redujo a tres millas la extensión de su mar territorial a efectos de su neutralidad, lo que dejaba más espacio libre para acciones beligerantes cerca de sus costas.

52 Según la web de la naviera Echavarieta sobre el buque *Isidoro* «El 17 de agosto de 1915 fue detenido por un submarino alemán cuando transportaba mineral de hierro desde Bilbao a Glasgow. El submarino comprobó los documentos de la carga y ordenó el abandono del barco, procediendo a torpedearle».

53 El mercante *San Fulgencio* se dirigía a Barcelona con un cargamento de carbón embarcado en Inglaterra. Su carga no era abiertamente ilegal a la luz del citado Convenio V de 1907 siempre que su destino hubiera sido un uso civil neutral y no para aprovisionar del combustible a barcos (contrabando condicional); fue hundido ilegalmente el 3 de abril de 1917 con cargas explosivas tras el previo aviso e inspección –lo único conforme al Convenio XIII de 1907– por el mando de un submarino alemán (UC-75) a pesar de la carga no hostil certificada por el consulado alemán (provista de *navicert*) y su destino. La tripulación pudo embarcar en los botes, aunque en condiciones precarias, y finalmente fue recogida por un pesquero francés. Su hundimiento representó el 27.º mercante español hundido desde el inicio de la guerra («Pérdidas sufridas por la Marina mercante española en buques de más de 250 toneladas de registro bruto desde el comienzo de la guerra europea hasta diciembre de 1918», Instituto Nacional de Estadística, Anuario 1918, p. 462 (<https://www.ine.es/inebaseweb/pdfDispacher.do>; jsessionid=06E9AA436BCBDD78E7DF21E93D5342CB.inebaseweb03?td=147185).

A lo largo de diversas páginas de la citada monografía de F. GARCÍA SANZ (*España en la Gran Guerra...*, 2014) se incluyen referencias muy detalladas (fechas, trayecto, mercancías transportadas) al hundimiento de mercantes españoles, incluyendo más buques de los oficialmente listados por el Instituto Nacional de Estadística en su *Anuario* de 1918 –de más de 250 toneladas– que ha sido mi fuente directa documental.

54 PEREA RUIZ, J.: «Guerra submarina...», *loc. cit.*, pp. 205-206.

55 MONTERO JIMÉNEZ, *loc. cit.*, p. 88. Cita, además, otro incidente famoso en el verano de 1917 –segundo gobierno de Dato– de un submarino alemán (U-293) que emergió en el puerto de Cádiz; se le ordena quedar internado hasta el final de la guerra, y su tripulación liberada bajo palabra de no intentar la fuga; a los pocos días escaparon de la rada gaditana, provocando las iras de la Entente. Añade que «En Washington se convencieron de que la fuga solo podía haberse efectuado con la connivencia de las autoridades locales.»

56 La imagen de germanofilia era tal en la prensa internacional como la francesa que el Gobierno español pagó campañas de prensa y a periodistas para revertir la imagen. El Reino Unido veía las facilidades que tenían los buques de guerra alemanes en los puertos españoles, en especial en los primeros meses de la guerra en las islas Canarias, tanto para comunicaciones como suministros y como puertos refugios para desencadenar hostilidades. Más tarde, cuando hicieron su aparición los submarinos, el apoyo español se hizo desde las islas Baleares a los brutales ataques alemanes. Para los aliados y la prensa internacional, el Gobierno de España fue «colaborador» de la mortífera estrategia de guerra naval alemana; no se dudaba del «apoyo, bases y abastecimiento en las costas de España», como lo demuestran infinidad de presencias e incidentes (GARCÍA SANZ, F.: *España en la Gran Guerra...op. cit.*, pp. 62 y 252).

57 *Gaceta de Madrid*, núm. 181, 30 de junio de 1917, pp. 813-814.

58 PEREA RUIZ, J.: «Guerra submarina...», *loc. cit.*, pp. 216-217.

59 Anuario 1918, Instituto Nacional de Estadística, citado. Prescinde en sus datos de buques inferiores a 250 toneladas y detalla los 67 buques hundidos por torpedeamiento y por explosivos *ad hoc*. También fueron hundidos ocho buques por minas submarinas. Y aparte recoge los datos de 48 buques que

nafragaron «por accidente de mar». Los hundidos por armamento fueron, pues en total, 75 buques que representaban entre el 20-25 % de la poderosa flota mercante española.

60 El Convenio XIII, y la práctica consuetudinaria inmemorial, exigía no atacar a barcos neutrales (pesqueros, mercantes, vapores de pasajeros y veleros): el beligerante tiene derecho de inspección, califica la carga, si pudiera ser hostil toda presa debe ser juzgada (llevada a puerto del beligerante) –lo que no hizo Alemania por la lejanía y riesgo–. El beligerante puede llegar a destruir la carga que sea contrabando de guerra o contrabando condicional, pero no el buque neutral y debiendo en todo aceptar que la presa sea juzgada y en todo caso salvaguardar a las personas y documentos del buque. Es claro que fue sistemáticamente violado por Alemania durante toda la Gran Guerra y en relación con buques de todas las nacionalidades.

61 Anuario 1918, INE. Se sabe que el *Iparraguirre* fue a países nórdicos en busca del preciado carbón para España –que no consiguió–, pero a su regreso repatrió a españoles; fue torpedeado sin previa inspección (en violación del Convenio XIII) por un submarino alemán.

62 GARCÍA SANZ se refiere a que la principal preocupación del rey era Alemania; añade el testimonio del representante francés que informó a su Gobierno del empeño del rey Alfonso «por salvar a nuestros enemigos de un desastre total» confirmando la convicción europea de que el rey, a espaldas de sus ministros, había ayudado a Alemania (*op.cit.*, p. 336).

63 Así, TUSELL y GARCÍA QUEIPO DE LLANO (*op.cit.*, p. 301).

64 Decía ORTEGA Y GASSET en 1912 que a Marruecos «fuimos sin saber por qué fuimos. Esto puede tener dos sentidos: sin saberlo nosotros, los súbditos españoles, o sin saberlo los que nos llevaron» («El tablero de Marruecos», *La prensa*, 9 de abril de 1912).

65 CARR, R.: *España, 1808-1939*. Barcelona, Ariel, 1970, p. 481.



En esta obra, la segunda editada por la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado en 2021 en homenaje a Eduardo Dato e Iradier (1856-1921), se conmemora el centenario de su asesinato en la plaza de la Independencia de Madrid. En ella se recogen las intervenciones de destacados juristas, que se expusieron en la mesa redonda organizada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el 24 de marzo de 2021, en las que se analizaron diferentes facetas de la dilatada trayectoria política de Dato y su incidencia en la España de la época.

