



TESIS DOCTORAL

LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE ASCENSO Y DE PROVISIÓN DE DESTINOS EN EL EJÉRCITO

María Isabel Albaladejo Asensio

Enseñanza Militar de Grado Superior

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

Director: **Dr. D. Fernando Puell de la Villa**

Tutora: **Dra. D^a Alicia Gil Gil**

2015



TESIS DOCTORAL

LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE ASCENSO Y DE PROVISIÓN DE DESTINOS EN EL EJÉRCITO

María Isabel Albaladejo Asensio

Enseñanza Militar de Grado Superior

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

Director: **Dr. D. Fernando Puell de la Villa**

Tutora: **Dra. D^a Alicia Gil Gil**

2015

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN	1
PARTE PRIMERA: LAS BASES DEL SISTEMA DE ASCENSOS Y DESTINOS.	
CAPÍTULO 1. La seguridad jurídica en la promoción (1632-1836).....	7
1.1. Situación de partida (1632-1750).....	7
1.2. Las Ordenanzas de Carlos III (1750-(1810)	14
1.3. La influencia del liberalismo (1811-1828).....	18
1.4. La consolidación del sistema (1828-1836).....	29
1.5. La reforma de López Ballesteros.....	34
CAPÍTULO 2. La consecución del empleo en propiedad (1836-1889).....	39
2.1. Configuración del Ejército Nacional (1836-1868).....	42
2.2. La polémica empleo-grado (1868-1974).....	50
2.3. La época de las reformas militares (1874-1885).....	53
2.4. La Ley Constitutiva de 1889	57
2.5. Los antecedentes legislativos de la Función Pública.....	
2.4.1. La reforma de Bravo Murillo	64
2.4.2. La reforma de O'Donnell	
2.4.3. Las reformas de la Restauración	
CAPÍTULO 3. La regulación del sistema de provisión de destinos (1889-1917)	74
3.1. Antecedentes en la regulación de los destinos (1889-1912).....	75
3.2. La reorganización del ejército (1912-1917).....	81
3.3. Real Decreto de 30 de mayo de 1917.....	86
3.4. Las Leyes Ministeriales de empleados.....	90

PARTE SEGUNDA: EL IMPERIO DE LA ANTIGÜEDAD	
CAPÍTULO 4. La influencia de las Juntas de Defensa (1917-1923)	93
4.1. Implantación de las pruebas de aptitud	93
4.1.1. Ley de bases para la reorganización del Ejército	
4.1.2. Principales novedades en el procedimiento de asignación de los destinos militares.	
4.2. El Estatuto de Maura.....	105
CAPÍTULO 5. Los ascensos durante la dictadura (1923-1930)	118
5.1. El Directorio militar (1923-1925).....	118
5.1.1. Los sucesivos intentos de supresión de los ascensos por méritos de guerra.	
5.1.2 La implantación de un sistema mixto entre la elección y la antigüedad.	
5.1.3 La reorganización de la Junta de Clasificación.	
5.2. El Directorio civil. Frustración militar (1925-1930).....	133
5.3. Los funcionarios civiles en la época de Primo de Rivera.....	139
5.3.1. La militarización de los empleos públicos.	
5.3.2. Medidas sobre selección de funcionarios.	
5.3.3. Modificaciones formales del Estatuto de 1918.	
5.3.4. Algunas medidas en relación con los cuerpos especiales.	
CAPÍTULO 6. El restablecimiento del escalafón cerrado (1930-1936)	143
6.1. Las reformas de Azaña (1931-1933).....	144
6. 1. 1. La reducción del Cuerpo de Oficiales.	
6. 1. 2. La creación del Cuerpo de Suboficiales.	
6. 1. 3. La revisión de los ascensos concedidos durante la Dictadura.	
6. 1. 4. La exigencia de cursos de capacitación para el ascenso.	
6. 1. 5. La provisión de los destinos militares.	
6.2. El bienio conservador (1933-1935) y el ejército de preguerra.....	157
6.3. La función pública durante la república.....	161
6. 3. 1. Referencias en la Constitución de 1931.	
6. 3. 2. La reducción de efectivos burocráticos	
6. 3. 3. Revisión de actuaciones de la Dictadura	
6. 3. 4. La Ley de Restricciones	
CAPÍTULO 7. La continuidad del escalafón cerrado (1936-1964)	167
7.1. Las motivaciones de la conspiración.....	168
7.2. Quiebra del sistema de ascensos. Las Milicias.....	169

7.3. Las medidas de Largo Caballero.....	174
7.4. Innovaciones orgánicas.....	176
7.5. Ascensos y recompensas.....	181
7.6. El restablecimiento de la Academia General Militar	186
7.7. Las pruebas de aptitud para el ascenso	189
7.8. La provisión de los destinos	199
PARTE TERCERA: EL INCENTIVO A LA CAPACIDAD	
CAPÍTULO 8. El traslado del modelo de la Función Pública a la Militar (1964-2007)	204
8.1. Las reformas de la Administración Civil..... 8.1.1. El nuevo papel del puesto de trabajo en la Administración Pública 8.1.2. La Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado 8.1.3. La negociación de las condiciones de empleo de los funcionarios 8.1.4. La concepción ideológica de la reforma de 1993	204
8.2. Las reformas en la Administración Militar..... 8.2.1. La Ley del Personal Militar Profesional de 1989 8.2.2. De la escala cerrada a la discrecionalidad ministerial 8.2.3. La Ley del Personal Militar Profesional de 1999	220
8.3 Flexibilización de la gestión de los Recursos Humanos..... 8.3.1. El Nuevo Estatuto del Empleado Público 8.3.2. La Ley de Carrera Militar en relación con el EBEP	237
CONCLUSIONES.....	248
BIBLIOGRAFÍA.....	253

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
BRGLJ	Boletín de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia
CDS	Centro Democrático y Social
CLE	Colección Legislativa del Ejército
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
DOMG	Diario Oficial del Ministerio de la Guerra
GM	Gaceta de Madrid
GR	Gaceta de la República
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
UMRA	Unión Militar Republicana y Antifascista

INTRODUCCIÓN

Bajo la monarquía absoluta el rey ejercía el mando directo sobre el Ejército y el titular de la Secretaría del Despacho de la Guerra era su correa de transmisión habitual con las unidades militares. La citada Secretaría comenzó a ser llamada el Ministerio de la Guerra en época de Fernando VII, pero hasta 1850 el ministro no llegó a formar parte de la cadena de mando. El hecho de que éste fuese siempre un general significaba que era más responsable ante el rey, en virtud de su juramento militar, que ante las Cortes; y no tenía poderes sobre sus propios subordinados, excepto mediante órdenes, decretos y circulares, todos los cuales requerían la firma real (Christiansen, 1974, p. 172).

El Ministerio fue articulado en Secciones por los generales Amarillas y Zarco, en la tercera década del siglo XIX, las cuales se ocupaban de la administración corriente mientras que el ministro decidía con el rey sobre la política y los movimientos de tropas. Sin embargo sus competencias estaban gravemente limitadas desde abajo por el derecho de cada rama del Ejército a administrar la mayoría de sus propios asuntos. En teoría, los inspectores o directores generales dependían del ministro, pero en la práctica, su nombramiento era decidido por el Gabinete, y su papel fue el de asegurar que no se pudiera imponer obligatoriamente desde Madrid medida alguna que entrara en conflicto con los intereses políticos y económicos del Arma o Cuerpo que ellos representaban. Así los directores generales de Artillería, Ingenieros, Infantería y Caballería estaban dotados de su propia plana de ayudantes, funcionarios y escribientes para organizar las inspecciones anuales; también se encargaban de archivar las hojas de servicio, de las que dependían las carreras de todos los oficiales.

Por tanto, un ministro de la Guerra tenía que aunar dotes de diplomático, burócrata y político, y la esfera donde se requería más sutileza era en la de los ascensos, porque en ella los intereses económicos del Estado y de la oficialidad estaban muy propensos a entrar en conflicto.

Había dos clases de categorías: el “empleo” efectivo, con paga entera y atributos, y el “grado”, una recompensa al comportamiento, asimilado corrientemente con un empleo. Como los ingenieros y artilleros sólo estaban autorizados a ascender en estricto orden de antigüedad dentro de sus respectivos cuerpos, se les concedieron ascensos complementarios en la escala ordinaria con el fin de premiar determinados méritos.

También fueron varios los modos de asegurar el ascenso. Hasta el grado de coronel solía ser por antigüedad en tiempo de paz, aunque el Ministerio de la Guerra se reservaba el derecho a ascender libremente a determinados individuos. Los coroneles eran elegidos por el rey, y lo mismo ocurría con los brigadieres y generales. La ventaja de asegurarse el favor del ministro de la Guerra o del inspector general era evidente —“difícilmente nadie soñó jamás avanzar por sus hazañas si tiene una carta más segura, algún buen amigo” (Perrote, 1847, p. 21)—; pero, puesto que las listas de antigüedad no se publicaron hasta 1840-1850, la irregularidad, tanto en el ascenso como en la postergación, era difícil de demostrar. De ese modo, en la opinión militar se convirtió en idea fija que el único ascenso justo era el realizado por la rigurosa antigüedad de que gozaban los cuerpos facultativos. Eso condujo al decreto de Narváez de 1866, por el que se abolió el grado y todos los empleos hasta coronel tenían que alcanzarse solo por rigurosa antigüedad. No obstante, esta reforma fracasaría y habría que esperar a la publicación de la Ley Adicional a la Constitutiva del Ejército, de 1889, para que se estableciera la unidad de procedencia de toda la oficialidad, el ascenso por antigüedad hasta coronel, la proporción de coroneles en el generalato y la supresión de la dualidad.

En lo que se refiere al sistema de provisión de destinos, sin duda uno de los principales rasgos de las clases medias españolas del siglo XIX fue su vinculación al Estado. De todos los empleados de la Administración Pública destacaba un numeroso grupo, representativo de la inseguridad del estatus del funcionario en esa época: el empleado cesante.

Aunque los diccionarios definen al cesante como “empleado del gobierno que ha quedado sin empleo”, lo cierto es que su situación jurídica era distinta a la de un desempleado, pues, por un lado, tenían derecho a percibir durante un tiempo el llamado “haber de cesantía” y por otro, a reingresar en un sistema de turnos previstos en los diversos estatutos generales de la época.

Las influencias se convirtieron en el tipo de recurso más utilizado, tanto por los que querían ascender en el escalafón, como por los que querían evitar la cesantía.

Hasta 1917, el Ejército español carecía de cualquier disposición legal que estableciera un criterio único para proveer los destinos de los oficiales. La vida de los militares quedaba totalmente al arbitrio del ministro del ramo. Absolutamente todas las vacantes eran de libre designación, y los peticionarios no tenían ningún tipo de garantía de que sus solicitudes fueran atendidas. Sin embargo, si podía ocurrir que cualquier militar fuera desterrado a alguna lejana guarnición si no gozaba del favor oficial porque

su vacante fuera necesaria para atender la petición de otro compañero con mejores influencias. La injusticia de esta situación alentaba el fenómeno de las recomendaciones y animaba a los oficiales a estrechar lazos con políticos y generales que pudieran asegurarles un futuro destino de su conveniencia.

También el sistema había llegado a plantear problemas entre Armas y Cuerpos, pues los de estos, al contar con Juntas facultativas desde 1904, habían logrado que por las características técnicas de su función la mayor parte de los destinos se proveyeran por concurso de méritos.

La solución la dio el general Aguilera con el real decreto de 30 de mayo de 1917, introduciendo una serie de matices y restricciones al artículo 30 de la ley Constitutiva del Ejército.

Poco después, en 1918, el gobierno presidido por Antonio Maura elaboraría una ley de funcionarios, el llamado Estatuto Maura, que eliminó de facto la cesantía política (aunque el término cesantía no fue suprimido legalmente hasta 1954).

Resulta incomprensible que un tema tan complejo como llegó a ser la implantación de un sistema de ascensos estable y coherente, no haya despertado el interés de los investigadores, máxime si se tiene en cuenta el papel determinante que este asunto llegó a tener en determinados episodios de la historia de España. Tan solo una serie de hispanistas entre los que pueden citarse Christiansen, Headrick, Payne y Quatrefages, atraídos por la enorme riqueza de los casi inéditos archivos militares, se han interesado por algunos aspectos sueltos, plasmados en obras de carácter general. En nuestro país la contribución más importante ha sido la realizada por Fernando Puell de la Villa en sus artículos. “Evolución de los sistemas de ascensos y destinos de la oficialidad española”, “El General Cassola, reformista militar de la Restauración” y “La Cuestión Artillera”, entre otros, cuya consulta ha sido de gran utilidad para la documentación de este trabajo.

Idéntica reflexión podría hacerse respecto a la provisión de los destinos, pues no puede dejar de sorprender que en 1917, sin precedente alguno, surgiera, como de la nada, una norma que iba a reglamentar esta materia con tal inteligencia, que llegaría a nuestros días sin cambios esenciales.

Por otra parte, cuesta trabajo atribuir a la casualidad el hecho de que sólo un año después de que el ejército regulara por primera vez la provisión de destinos, el gobierno elaborara una ley de funcionarios. Este hecho lleva al planteamiento de las siguientes cuestiones: ¿Cómo influyó el real decreto de Aguilera en el estatuto de Maura?, ¿Cómo

ha evolucionado el sistema de ascensos y destinos en los ejércitos a lo largo del tiempo?, ¿Ha ido siempre la Administración Civil a remolque de la Administración Militar? He aquí el motivo de este trabajo; la respuesta a estas preguntas nos permitirá demostrar el carácter pionero de la administración militar en la regulación de los destinos del funcionariado en España, y hasta qué punto influyó en la regulación de la carrera funcionarial de la Administración General del Estado.

Para la realización de este trabajo, las fuentes empleadas más importantes han sido:

1. Los archivos militares y civiles.
2. Las recopilaciones legislativas.
3. La prensa militar.

Los archivos militares y civiles: Se han utilizado fundamentalmente archivos históricos militares, como:

- a) El Archivo General Militar de Madrid.
- b) El Archivo General Militar de Segovia, que guarda una valiosísima colección de documentos para conocer no sólo la historia militar sino la general de España. En él se buscaron, sin éxito, los antecedentes del real decreto de Aguilera, lo que lleva a pensar que, desgraciadamente, ya nunca se encuentren.

Y entre los civiles el Archivo Histórico Nacional de Madrid.

Las recopilaciones legislativas. Un seguimiento riguroso de la *Gaceta de Madrid*, las *Colecciones de Decretos*, la *Colección Legislativa de España*, el *Diario Oficial del Ministerio de la Guerra* y la *Colección Legislativa del Ejército*, ha hecho posible recopilar la normativa necesaria para la realización de este trabajo.

De gran ayuda han sido, también, las antiguas recopilaciones documentales de los coroneles Joseph Antonio Portugués, datada en tiempos de Fernando VI, y Antonio Vallecillo, en los de Isabel II.

La prensa militar: No tanto muestra del pensamiento militar como creadora de la opinión militar; en función de sus objetivos podría clasificarse en:

- a) Prensa político-militar. Que decía defender los intereses de la clase militar. Los tres periódicos más importantes, de gran tirada y fuerte influencia en la opinión militar, fueron: *La Correspondencia Militar*, *El Correo Militar* y *El Ejército Español*.
- b) Prensa de carácter técnico. Editada por las inspecciones de los Cuerpos Facultativos, como los *Memoriales* de Artillería e Ingenieros, respectivamente, aunque también hubo iniciativas privadas como la *Revista Científico Militar*.
- c) Periódicos dedicados a publicar las colecciones legislativas correspondientes al Ejército, más minoritarios que las anteriores.

Estructuralmente se ha pretendido analizar la evolución de los sistemas de ascenso y de la provisión de destinos militares a través de una narración clara, siguiendo el orden cronológico de los hechos estudiados, encuadrándolos en su contexto histórico y social, y observando la legislación vigente en cada momento, poniéndola en relación con las normas reguladoras de la carrera de los funcionarios públicos a partir de 1918. El trabajo se ha dividido en ocho capítulos.

El primer capítulo, dedicado al estudio de los antecedentes históricos, parte del estudio de la ordenanza de 1632, promulgada por Felipe IV, considerada como la primera ordenanza general, en la que ya se establecían dos sistemas de provisión para los empleos militares: la elección y la antigüedad.

El segundo capítulo, en el que se expone con detalle el problema del dualismo estrechamente ligado al sistema de ascensos, abarcará el periodo comprendido entre 1836 y 1889, año en que se aprobó la ley adicional a la ley Constitutiva del Ejército, en la que se defendía el ascenso por riguroso orden de antigüedad.

El tercer capítulo examinará la provisión de los destinos militares, caracterizada por la ausencia de un criterio objetivo de adjudicación, hasta que en 1917, el real decreto refrendado por el general Aguilera, erradicara el uso de las recomendaciones, reglamentando la concesión de destinos en el Ejército.

El cuarto capítulo pondrá de manifiesto por un lado, la creación de un nuevo organismo de control, la llamada Junta Clasificadora, encargada de declarar la aptitud para el ascenso y por otro la publicación de la primera norma reguladora del funcionariado civil, conocida como el Estatuto de Maura.

El quinto capítulo abarcará el periodo del Directorio Militar durante el cual se sucedieron varios intentos de supresión de los ascensos por méritos de guerra y se implantó un sistema mixto entre la elección y la antigüedad.

El sexto capítulo se dedicará el periodo desde 1930 hasta 1936, dentro del cual destacaron las reformas de Azaña entre las que encontraremos el restablecimiento del escalafón cerrado y la implantación de los cursos de aptitud para el ascenso a determinados empleos.

El séptimo, cuyo punto de partida se sitúa en el año en que estalló la Guerra Civil española se centrará en el estudio de una regulación cuya pretensión fue la de retrotraer la normativa existente, a la vigente en 1917. El capítulo se extiende hasta 1964, año en que a raíz de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, se abandonaría progresivamente el modelo cerrado francés para dar paso al modelo abierto anglosajón.

El octavo capítulo mostrará el traslado de la Función Pública a la Militar y la implantación definitiva de un sistema de incentivos a la capacidad tanto para los ascensos como para los destinos, y tanto para los funcionarios civiles como para los militares.

Con respecto a las referencias bibliográficas, se ha optado por utilizar el sistema abreviado de incluir solamente el apellido del autor, año de publicación y páginas donde figure la cita o información ofrecida, remitiendo al lector a la lista general de la bibliografía consultada, inserta al final del trabajo, para conocer la reseña completa de cada obra. En las referencias documentales, se reproducirá el título y data del documento, y su localización en el correspondiente archivo, recopilación o colección legislativa.

Por último, agradecer al profesor Puell de la Villa, la dirección de este trabajo, y manifestarle mi gratitud por todo lo que me ha enseñado, y por las muchas horas de su precioso tiempo que a ello ha dedicado.

CAPÍTULO 1

LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LA PROMOCIÓN (1632-1836)

Antes de que existieran ejércitos y armadas permanentes, los reyes españoles sintieron la necesidad de regular orgánicamente el servicio de sus huestes y tripulaciones y dictaron para ello normas generales, fundamentadas en el respeto a la dignidad del hombre, la exaltación de su honor y el reconocimiento de los derechos individuales. Sobre los principios básicos de la obediencia al rey, el culto al honor, el valor frente al enemigo y la disciplina en todo, fueron regulando el régimen, gobierno y servicio de sus fuerzas de tierra y mar mediante disposiciones que, desde hace siglos, se conocen como ordenanzas militares.

Por lo que respecta a la Administración Civil, será a partir de 1825 cuando comiencen a encontrarse disposiciones orientadas a articular algunos sectores de la función pública española con criterios distintos a los heredados del Antiguo Régimen.

1.1 SITUACIÓN DE PARTIDA (1632-1750)

El declinar del Imperio español en el siglo XVII se reflejó en la milicia hasta tal punto que Felipe IV hubo de promulgar la ordenanza de 1632, cuyo preámbulo comenzaba diciendo “por cuanto la disciplina militar de mis Exercitos ha decaído en todas partes de manera que se hallan sin el grado de estimulación que por lo pasado tuvieron”. Sería este ordenamiento, que alcanzaría cerca de un siglo de vigencia, el que regulara a los ejércitos hasta el primer tercio del siglo XVIII¹.

Esta ordenanza, considerada la primera ordenanza general, establecía dos sistemas para la provisión de los empleos militares:

- Elección, para el ascenso a maestro de campo, valorándose que los propuestos fueran obedientes, valientes, honrados y con experiencia, libres de codicia y temerosos de Dios, además de no ser muy viejos, ni demasiado jóvenes².

¹ Real Ordenanza sobre la disciplina militar, mando, sueldos, ventajas, provisión de empleos y otras cosas de 28 de junio de 1632, Portugués 1764, t. I, págs. 66-123.

² *Ibidem*, art. 1, pág. 66.

- Preferencia por la antigüedad en los demás empleos: “que si la calidad concurriera en el más antiguo, sería mayor satisfacción”³.

Para el ascenso a los distintos empleos se exigían una serie de requisitos, que la propia ordenanza detallaba minuciosamente:

1. Requisitos físicos y morales

- Para el ascenso a maestro de campo:

“Que los Consejos, a quien toca consultarme personas para Maestros de Campo, propongan las que hubieren de calidad, mucha plática, y experiencia del Ministerio de la Guerra, valiente, de bueno, honrado, y cristiano proceder: y que hayan probado bien, y tenido buenos sucesos, obedientes, libres de codicia, temerosos de Dios y celosos de mi servicio, y del bien de mis súbditos. Y los que más tuvieren de estas virtudes, sean preferidos a los otros, aunque sean de menos calidad, para que se vea, que esta sola parte no basta para alcanzar honra, y merced: no han de ser muy viejos ni muy enfermos, porque no podrían, siéndolo, sufrir el trabajo, que el oficio requiere: ni tan mozos que no tengan la prudencia y experiencia que es menester para hacer lo que han de hacer, y mandar con autoridad”⁴.

- Para el ascenso a capitán:

“Que en la elección de Capitanes, que se proveyeren, se tenga mucha atención y consideración en quien concurra virtud, ánimo y prudencia [...] Que precisamente los Capitanes que se eligieren, hayan de ser de la Nación Española; pero es mi voluntad que no puedan mis Capitanes Generales proveer ni proponerme mis Consejos, para Capitanes de Infantería Española, Soldados Entretenidos, sino aventajados, y que esto se guarde sin excepción de personas de cualquier calidad, y condición que sean”⁵.

- Para el ascenso a alférez: “Que el que hubiere de ser elegido para Alférez, sea persona que tenga partes para ello, [...], y conste, por Certificaciones de los Oficiales del sueldo, de las partes donde hubieren servido, sin que esto se pueda dispensar”⁶.

³ Ibídem, art. 16, pág. 74.

⁴ Ibídem, art. 1, págs. 66 y 67.

⁵ Ibídem, arts. 17 y 19, págs. 74-76.

⁶ Ibídem, art. 25, pág. 81.

- Para el ascenso a sargento: “Que los que hubieren de ser elegidos por Sargentos, tengan los mismos años de servicio que los Alféreces, [...] Y que sean diligentes y ágiles, porque son el manejo, y gobierno ordinario de las Compañías”⁷.

2. Requisitos de tiempo de servicios.

Ya en los tercios existía una norma de antigüedad, generalmente respetada, aunque no escrita, por la que se exigía una razonable antigüedad en cada empleo antes de ascender al superior, pero la ordenanza de 1632 resultaba novedosa por el hecho de regular esta exigencia por escrito (Quatrefages, 1983, 143).

En concreto, estos requisitos eran:

- Para el ascenso a maestro de campo:

“Haber servido ocho años de capitanes de Infantería o de Caballos; y a las personas ilustres⁸ baste haber servido en la Guerra ocho años efectivos, y ser, o haber sido, Capitanes de Infantería, o Caballos, para que puedan ocupar el de Maestro de Campo, si juntamente concurrieren en ellos partes relevantes de valor y capacidad”⁹.

- Para el ascenso a capitán:

“Haber servido de soldado seis años efectivos, debajo de bandera, y tres de alférez, o diez años de soldado efectivo, [...] y si hubiere algún caballero ilustre, en quien concorra virtud, ánimo y prudencia, se podrá admitir a la elección de capitanes, con tanto que haya servido en la guerra seis años efectivos, o por lo menos cinco”¹⁰.

- Para el ascenso a alférez: “Y que por lo menos, en lo que toca a la gente ilustre, haya servido dos años continuadamente debajo de bandera; y la demás, cuatro efectivos, continuados en guerra viva y seis efectivos”¹¹.

⁷ *Ibíd.*, art. 26, pág. 82.

⁸ Esta exigencia de nobleza se refería a los españoles cuyo padre o abuelo por línea de varón hubieran sido hijo o nieto de casas de grandes o títulos, o de aquellas casas que juraban al príncipe y pagaban lanzas. *Ibíd.*

⁹ *Ibíd.*, art. I, pág. 67.

¹⁰ *Ibíd.*, art. 17, págs. 74 y 75.

¹¹ *Ibíd.*, art. 25, t. I, pág. 81.

- Para el ascenso a sargento: “Que los que hubieren de ser elegidos por sargentos, tengan los mismos años de servicios que los alféreces”¹².

3. Requisitos de gradualidad.

De la lectura de los artículos anteriores ya se ve la gradualidad, al exigirse un tiempo mínimo de servicios en el empleo inmediato anterior a aquél al que se ascendía, pero este requisito que, como más adelante se expondrá, será regulado en ordenanzas posteriores con mayor rigor, encuentra en la ordenanza de 1632 la dispensa de la sangre ilustre: “Si hubiere algún caballero de sangre ilustre en quien concurra virtud, ánimo y prudencia se podrá admitir la elección de capitanes, con tanto que haya servido en la guerra seis años efectivos”¹³.

Dispensa que, conforme a las ideas de la época, se fundaba en la presunción de concurrir en las personas de sangre ilustre “mayor capacidad, y más anticipadas noticias, e indubitable valor”, lo que hacía innecesario dilatar su designación para puestos mayores¹⁴.

El advenimiento de los Borbones se caracterizó por el refuerzo del absolutismo. Hacía tiempo que la teoría política según la cual el gobierno se definía por la dualidad entre el rey y el reino representado por las Cortes no era más que una ficción. Los Borbones no suprimieron las Cortes, pero les retiraron todas las prerrogativas y sólo fueron convocadas para cuestiones protocolarias. Los Consejos permanecieron, pero pasaron a un segundo plano y fueron reducidos al papel de simples organismos técnicos¹⁵. La Secretaría del Despacho se convirtió en el órgano esencial del gobierno. Pronto constó de cinco direcciones principales que comenzaron a llamarse ministerios: Guerra y Marina, Indias, Estado y Asuntos Extranjeros, Asuntos Eclesiásticos y Justicia y Hacienda (Juliá, 2003, 276 y 277).

La nueva dinastía introdujo en el Ejército algunas modificaciones¹⁶. Legitimada la casa borbónica al frente de la Corona de España, Felipe V remató un proceso ideológico

¹² *Ibíd*em, art. 26, t. I, pág. 82.

¹³ Real Ordenanza de 28 de junio de 1632, art. 17, Portugués, 1764, t. I, págs. 74 y 75.

¹⁴ *Ibíd*em, art. 17, pág. 75.

¹⁵ Salvo el Consejo de Castilla, que vio crecer su importancia y sus competencias, y en el que se elaboraron decisiones importantes para la vida política del país.

¹⁶ La reorganización militar de los Borbones de esta época se inició con las ordenanzas de Flandes y terminó con las longevas ordenanzas generales de Carlos III.

que supuso, más allá del hecho circunstancial del cambio dinástico, el triunfo del modelo absolutista (González Díez, 1999, 52).

Las novedades más significativas y los rasgos distintivos que presentó el Ejército borbónico fueron los siguientes:

- Se consolidó la creación de un ejército regular, con carácter permanente para hacer frente a la defensa del país ante un enemigo exterior y, al mismo tiempo, para ejercer funciones de policía y control del territorio metropolitano.
- Se realizó el tránsito a un ejército profesional, articulado en una nueva estructura jerárquica claramente definida, en la que las relaciones de mando se establecieron sobre la base de sólidos principios de disciplina y subordinación a los superiores.
- Se reservaron a la nobleza los empleos de la oficialidad, llegando a convertirse en grupo hegemónico y casi exclusivo de los cuadros de mando¹⁷.
- La disminución del voluntariado planteó la necesidad de buscar sistemas alternativos de reclutamiento (quinta y leva), para poder mantener el número de los efectivos de tropa durante los periodos de paz y de guerra.
- Las relaciones de mando y de organización se establecieron sobre un “férreo sistema disciplinario y de subordinación”, particularmente acentuado con la aplicación de las ordenanzas de 1768, cuyo enunciado respondía con fidelidad a la configuración que se pretendía otorgar al ejército (Andújar, 1991, 28-31).

A partir de 1701 los ejércitos se regularon con nuevas ordenanzas que fueron sustituyendo a las de 1632. Así las conocidas como “Ordenanzas de Flandes”, dictada la primera el 18 de diciembre de 1701, que constituía más un conjunto de prohibiciones y normas sancionadoras, que un corpus de disposiciones reguladoras de nuevo cuño, y la segunda el 10 de abril de 1702, con la que por primera vez, los tercios se transformaban en regimientos, subdivididos a su vez en batallones y compañías; la

¹⁷ El modelo estamental de la época estaba basado en la sentencia escolástica *Nunc orant, alii pugnans, aliqui laborant*, que apuntaba que el papel de la nobleza era el combate, el de los clérigos la oración y el del pueblo llano el trabajo.

jerarquía en los empleos se establecía ya con la nueva nomenclatura que sustituía al maestro de campo por el grado de coronel y al teniente de maestro de campo por teniente coronel y los distintos empleos se reordenaban de manera que, al menos en teoría, para el ascenso a un empleo era necesario haber pasado por el inmediatamente anterior¹⁸. Además, en el artículo 169 de la segunda de ellas, el rey se reservaba el nombramiento de todos los empleos de la oficialidad del ejército desde coronel (inclusive) hacia arriba, es decir, el nombramiento de los más altos empleos de la escala¹⁹.

Con el inicio de las reformas militares emprendidas por Felipe V, la regulación de una nueva jerarquía de empleos militares se perfiló como una transformación necesaria a fin de adecuar a las nuevas estructuras orgánicas los empleos creados a partir de ese momento:

- Oficiales: Sargentos mayores, capitanes de granaderos, tenientes de maestros de campo, o tenientes coroneles y maestros de campo o coroneles.
- Oficiales generales: Brigadieres, mariscales de campo y tenientes generales²⁰.

Las que pueden considerarse “primeras ordenanzas” del siglo XVIII, las de abril de 1702, vendrían a sentar las bases de lo que sería el futuro sistema de provisión de empleos durante este periodo. Como normas esenciales para la promoción dentro del escalafón castrense se fijaría la “antigüedad” en los empleos para la generalidad de la oficialidad, y la “mayor distinción y mérito” para los oficiales de más elevado rango – desde teniente coronel arriba –, reforzando así lo que ya anticipaban las ordenanzas de 1632²¹.

Lo que supuso mayor novedad fue la reserva que a continuación se hizo a favor del rey para nombrar todos y cada uno de los empleos de la oficialidad. La extensión de la exclusiva potestad regia de nombrar a todos los oficiales, desde sargento hacia arriba, no se produciría hasta febrero de 1704, cuando el rey se atribuyó la competencia para proveer los empleos desde coronel hacia abajo, que hasta entonces habían gozado los

¹⁸ Real Ordenanza de 10 de abril de 1702, arts. 134-141, Portugués, 1764, t. I, págs. 315-320.

¹⁹ *Ibidem*, art. 169, págs. 329-330.

²⁰ *Ibidem*, art. 169, pág. 330.

²¹ *Ibidem*, arts. 169 y 170, págs. 329-331.

virreyes y gobernadores o comandantes generales²². Se mantenía en esta ordenanza el principio de “gradualidad” que, como se ha expuesto, ya aparecía recogido en las ordenanzas de 1702 y tímidamente en las de 1632: “Ninguno podrá tener ascensos a los mayores grados en la milicia, que no haya empezado por los primeros, según se previene en mi ordenanza, respecto de que para saber mandar, es bien haber practicado el obedecer²³”.

La década en que los hermanos Patiño ocuparon el poder vino marcada por el empeño de la reina Isabel de Farnesio en situar a su primogénito, el infante don Carlos, en el trono de Nápoles, lo que exigió dedicar todas las energías del país a organizar y financiar ejércitos y flotas suficientemente potentes para respaldar la trepidante política exterior que caracterizó aquella etapa. Y para facilitar a los distintos mandos una guía que permitiese gobernar las unidades con orden, eficacia y homogeneidad, los hermanos Patiño abordaron la ingente tarea de refundir en una sola ordenanza general la dispersa normativa que se había ido generando (Puell, 2008, 64).

Así, en 1728 se publicaría una segunda ordenanza general²⁴. Con la Ordenanza de 1728 la institución militar dispuso por primera vez de un conjunto de normas claramente organizadas, aunque su principal característica era ante todo la de una recopilación con algunas innovaciones incorporadas. Los sistemas de reclutamiento, la estructuración de las diversas unidades, o el sistema de provisión de empleos, eran algunos de sus contenidos principales.

Esta ordenanza vendría a confirmar la legislación anterior, desarrollando algunos aspectos puntuales, en cuanto al sistema de provisión de empleos se refiere. En definitiva, se configuró un sistema de ascensos basado en la antigüedad de los individuos que integraban el regimiento con algunas excepciones en los empleos de más difícil ejecución: los de granaderos, por las aptitudes físicas necesarias, y los de sargento mayor, por la conjunción de conocimientos sobre ejercicios castrenses y administración de los regimientos²⁵. En el mismo se mantendría la exigencia de un tiempo mínimo de servicios como requisito para alcanzar determinados empleos²⁶.

²² Real Ordenanza de 28 de septiembre de 1704, arts. 142 y 143, Portugués, 1764, t. I, págs. 389-390.

²³ *Ibidem*, art. 132, pág. 387.

²⁴ Reales Ordenanzas para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de Infantería, Caballería y Dragones de los Ejércitos en Guarnición y en Campaña, 12 de abril de 1728, Portugués, 1764, t. III.

²⁵ *Ibidem*, art. 2, pág. 36.

²⁶ *Ibidem*, libro I, título 7 “Lo que se ha de observar en las proposiciones de empleos vacantes”, págs. 36-40.

En lo que respecta a la Armada, advirtiéndose la necesidad de regir a toda la Marina de Guerra por una misma ordenanza, se publicaron las de 1748²⁷. El estudio de estas ordenanzas queda fuera del objeto de este trabajo, sin embargo deben mencionarse, pues en ellas se introdujo otra novedad en el sistema de provisión de empleos, que más tarde se incorporaría en algunas ordenanzas de los ejércitos. En aquellas se estableció un sistema mixto entre antigüedad y mérito, que exigía para cada empleo vacante la propuesta de una terna: “Por cada empleo vacante ha de proponer tres sujetos de una misma graduación; pero sin ceñir precisamente la preferencia a la antigüedad”²⁸.

La exigencia de ternas afectaría inicialmente sólo a las Tropas de Casa Real, pero el criterio se mantuvo después en las generales de 1768²⁹. Partiendo de un sistema mixto entre elección y antigüedad, el criterio para elegir a los componentes de la terna no era único, pues variaba según el cuerpo en que se produjera la vacante. Así para los regimientos de guardias se indicaba que en las propuestas para ocupar los empleos se propusieran: “tres sujetos, prefiriendo siempre los más antiguos, a menos que haya motivo particular en ellos para quedar fuera, lo que se me hará presente”³⁰. Mientras que:

“[...] para oficiales de granaderos no deberán arreglarse precisamente a la antigüedad, pues es mi voluntad sean preferidos los de más aptitud, y robustez para la fatiga que precisa este servicio, y los de mejor talla, y presencia; y sobre todo para comandantes se ha de tener presente su conducta, pues ha de estar a su cargo el gobierno e intereses de su compañía”³¹.

1.2 LAS ORDENANZAS DE CARLOS III (1750-1810)

A partir del análisis de las ordenanzas de 1728, y de los comentarios y observaciones de generales de prestigio, corregidas por una junta que presidió el propio conde de Aranda, y de la que formó parte Gazola, fundador del Real Colegio de Artillería, se llegó a la redacción definitiva que sancionó el rey, ordenando su publicación “firmada de mi mano, sellada con sello secreto y refrendada de mi infrascrito Secretario de

²⁷ Ordenanzas de su Majestad para el Gobierno militar, político y económico de su Armada Naval, Biblioteca Central de Marina.

²⁸ *Ibidem*, Título sexto: “De la Provisión de Empleos vacantes en las Batallones de Marina”, art.V.

²⁹ Real Ordenanza de 1 de marzo de 1750 para el régimen, servicio y disciplina de los dos Regimientos de Guardias de Infantería Españolas, y Walonas, Portugués, 1764, t. V, págs. 417- 419.

³⁰ *Ibidem*, art. 2, pág. 417.

³¹ *Ibidem*, art. 3, págs. 417 y 418.

Estado, y del Despacho de la Guerra” en San Lorenzo el Real el 22 de octubre de 1768 (Alonso Molinero, 1999, 16).

El contenido de las que luego serían llamadas “sabias ordenanzas” era muy extenso, proyecto ambicioso por generalista, pues los redactores quisieron recoger todos los aspectos posibles de la actividad militar. Hoy sería impensable que una sola ordenanza recogiera tal cantidad y variedad de asuntos³².

En lo que se refiere al sistema de provisión de empleos militares, las ordenanzas de Carlos III venían a ratificar y sancionar la legislación vigente en años anteriores. En ellas la antigüedad se fijó como norma dominante, pero se abrió una puerta a la evaluación de aspectos profesionales que, en los casos más destacados, podrían situarse en el mismo plano de aquélla.

En este sentido las Ordenanzas de Carlos III marcaban un sustancial avance en la consolidación del Ejército profesional, en cuanto trataban de crear una organización regida por los principios de eficacia y capacidad, aún cuando el tiempo de servicio se estimase como criterio fundamental a la hora de conceder los ascensos (Andújar, 1991, 195).

La estima positiva a obrar correctamente encuentra acomodo con suficiencia, en unas ordenanzas en las que el ascenso equivale a compensación por conducta y valor en acciones distinguidas o sobresalientes que superen la normalidad (González Díez, 1999, 59):

En las propuestas de las vacantes tendrá el coronel presentes las calidades que requiere aquél empleo, y que el que elija haya desempeñado cumplidamente su obligación en el que ejerza. Concurriendo estas precisas circunstancias, atenderá a la antigüedad de servicios y clases, con la consideración y preferencia que les es debida, siendo no obstante mi voluntad que la sobresaliente aplicación y talentos se distinguan con el premio, y equivalgan a la mayor antigüedad³³.

³² Muchos de los asuntos que se trataban en ellas en la actualidad han sido reguladas en varias normas legales y reglamentarias: Reclutamiento, régimen disciplinario, materia penal, competencia y jurisdicción militar, régimen de personal, plantillas e incompatibilidades, son algunos de ellos.

³³ Ordenanzas, 1768, trat. II, tít. XVI, art. 15.

El sistema de ascensos establecido en este artículo se basaba en:

1. La reunión de las calidades requeridas para el ejercicio de los empleos.
2. El cumplido desempeño de las respectivas obligaciones del empleo que se ejerciese.
3. El establecimiento del orden rigurosamente gradual.
4. La simple elección de los que reuniendo estas calidades sean merecedores de ellas.
5. La antigüedad en igualdad de circunstancias.
6. La preferente elección, equivaliendo a la mayor antigüedad, de los de sobresaliente aplicación y talentos.
7. La postergación de los que no reuniesen las calidades expresadas en el número primero.
8. La postergación de los que no hubiesen cumplidamente desempeñado las obligaciones expresadas en el número segundo (Vallecillo, 1861, 450).

Por el mero hecho de haber de proponer el coronel las vacantes ocurridas en su regimiento, se comprende que había para ello de regirse por la particular escala del mismo; cuya práctica, inmemorial en nuestro ejército, es diametralmente opuesta a la posteriormente introducida de regularse los ascensos por la escala general de cada arma (Vallecillo, 1861, 442 y 443).

En cuanto al procedimiento a seguir para presentar las ternas, las Ordenanzas de Carlos III introdujeron, como única modificación del vigente hasta su publicación, el que los inspectores de las distintas armas no se ajustaran en la provisión de los empleos de sargento mayor, teniente coronel y coronel a los aspirantes del regimiento donde se había producido la vacante, sino que, dada la importancia de estos empleos, podrían proponer a oficiales de otros regimientos de su inspección en los que concurriesen las circunstancias de mayor mérito o sobresalientes calidades, con la graduación correspondiente al ascenso³⁴. En el caso de los coroneles, las “circunstancias” se concretaban en “inteligencia en el servicio, constante aplicación, talento para la guerra y acreditada disposición para el mando, con esperanzas de hacerse un buen oficial general”³⁵.

³⁴ Ordenanzas, 1768, trat. III, tit. VIII, art. 3.

³⁵ *Ibidem*, art. 4.

La figura de los inspectores a la que se ha aludido en el párrafo anterior aparecía regulada en la propia ordenanza:

“Los Inspectores vigilarán que los Cuerpos de su Inspección sigan, sin variación alguna, todo lo prevenido en mis Ordenanzas, para su instrucción, disciplina, servicio, Revistas, manejo de caudales, y su interior gobierno: que la subordinación se observe con vigor; y que desde el cabo al coronel inclusive, cada uno ejerza, y llene las funciones de su empleo: que la Tropa reciba puntualmente su prestación, vestuario, utensilios y demás auxilios que Yo diere en tiempo de Paz, o Guerra: que las prisiones y demás castigos se arreglen à la Ordenanza; y que la uniformidad de los Regimientos sea tan exacta en todos asuntos, que en cosa alguna se diferencia un Cuerpo de otro”³⁶.

Los inspectores eran responsables de que lo expuesto en este artículo así sucediera, y para ello se les concedió facultad de reprender, arrestar, y suspender de su empleo a cualquier oficial de los regimientos de su inspección, que diese motivo para ello.

Con la publicación de las Ordenanzas de Carlos III, el sistema de acceso a los distintos empleos militares se perfeccionó, en tanto en cuanto se definieron las características necesarias para cada empleo. No obstante, los criterios para ascender a unos u otros oficiales no se definieron con exactitud. Las únicas circunstancias particulares eran las de “capacidad, cordura y aptitud para mandar” para tenientes coroneles, “inteligencia conocida en ejercicios, habilidad en cuentas y manejo de papeles” en los sargentos mayores y ayudantes mayores, y “buen aire, robustez y agilidad para toda fatiga” en los empleos de granaderos³⁷.

La trayectoria profesional en el desempeño de las obligaciones militares y el prestigio reconocido en la hoja de servicios eran el mejor aval para programar una inmejorable proyección en la carrera de armas; pero como contrapunto el rey hizo reserva de ingreso al reconocimiento de la sangre y la cuna para acceder directamente al cuerpo de oficiales, al exigir el privilegio de hidalguía notoria. Concesiones a la época y a la mentalidad ilustrada, pues las preeminencias nobiliarias eran moneda corriente en los altos puestos de responsabilidad de la Administración, Justicia, Ejército y Armada (González Díez, 1999, 58):

³⁶ *Ibidem*, art. 1.

³⁷ *Ibidem*, trat. II, tít. XXIV, Proposición de Empleos Vacantes, art. 11.

“El que se recibiere por Cadete, ha de ser Hijodalgo notorio, conforme a las Leyes de mis Reinos, teniendo asistencia proporcionada (que nunca baje de cuatro reales de vellón diarios) para mantenerse decentemente; y de los que fueren hijos de oficiales, en quienes no concurra esta precisa circunstancia, sólo han de ser admitidos aquéllos cuyos padres sean, o hayan sido capitanes”³⁸.

Los privilegios de la nobleza en el ejército del siglo XVIII habían quedado patentes desde que Felipe V, por real cédula de 1704, introdujera en España la clase de cadetes. Pero desde 1715 se había establecido la “nobleza militar” al considerarse a los alféreces y subtenientes como “hidalgos notorios personales”, es decir, a título personal, por lo que no transmitían su calidad a los hijos. En cambio los capitanes tenían consideración de “hidalgos notorios de sangre” y por ello, de acuerdo con lo establecido en la ley de las Partidas, sí transmitían su calidad a la descendencia (Gárate, 1987, 134).

La propia existencia de unos factores medibles y cuantificables, como la antigüedad en el empleo anterior, los años de servicio o la participación en campañas militares, junto con otros elementos menos objetivos y por tanto más sujetos a las apreciaciones personales, tales como el celo en el servicio, la conducta, el valor, la inteligencia, etc., conformarían un complejo sistema en el que la mayoría de los casos acabaría resolviéndose mediante la concesión de los empleos por antigüedad, siempre que no coincidiesen en el más antiguo circunstancias negativas graves (Andújar, 1991, 197).

1.3 LA INFLUENCIA DEL LIBERALISMO (1811-1828)

En septiembre de 1810, tras dos largos años de guerra, las Cortes se reunieron en Cádiz. La obra política y constitucional realizada en Cádiz abordaba los principios fundamentales que, desde las perspectivas organizativa y funcional, debían regir la nueva ordenación de la fuerza armada nacional en un Estado liberal. Pero la extraordinaria importancia adquirida en la coyuntura gaditana por la denominada problemática político-militar iba a plasmarse, más allá de lo previsto en la Constitución política, en el intento de elaboración de una Constitución militar o, más exactamente, de una Constitución política en la parte militar. Con el objeto de establecer una “Constitución Militar” que definiera las características del nuevo Ejército Nacional, y se integrara dentro de la Constitución general que se promulgaría en 1812, los diputados

³⁸ Ordenanzas, 1768, trat. II, tít. XVIII, art. 1.

Vicente Sancho y Álvaro Flórez Estrada se apresuraron a elaborar sendos proyectos de ley, que nunca llegarían a debatirse ni a tener vigencia³⁹.

A lo largo de 1813, Álvaro Flórez Estrada publicaría en el periódico gaditano *El Tribuno del Pueblo Español* una serie de artículos que acabarían conformando su *Constitución Política de la Nación española por lo tocante a la parte militar*. Esta obra sería publicada con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1812, lo cual era a la sazón, indicativo de la voluntad del autor, de dar desarrollo con ellos a los principios constitucionales contenidos en el texto de 1812 (Flórez, 1958, 350-402).

La propuesta de Álvaro Flórez Estrada era, en su texto articulado, extraordinariamente detallada. Sus cinco grandes capítulos suponían en conjunto una revisión de las principales normas jurídico-castrenses contenidas en las Ordenanzas de Carlos III, entonces vigentes⁴⁰. El carácter extraordinariamente detallado de toda la regulación relativa a ascensos y recompensas militares, constitutiva del capítulo IV “De los premios y grados de todos los militares”, el más extenso del proyecto, obedecía, como se expondrá a continuación, a la convicción de que la modificación del sistema que tradicionalmente había venido funcionando era una condición absolutamente necesaria para neutralizar la influencia del monarca sobre el aparato militar.

Desde la perspectiva de Flórez, en coincidencia con el pensamiento liberal expresado por los constituyentes gaditanos, la necesidad de la nueva Constitución militar no sólo se derivaba de exigencias derivadas de la defensa de la Nación, sino también de motivaciones de política interior, pues el hecho de que el ejército permanente, que se sometía a dura impugnación por ser un ejército mercenario, fuera también inevitablemente un ejército real, suponía un peligro para la libertad de los nuevos sujetos (los ciudadanos) que componían el ente político alumbrado por la Revolución (la Nación). Este peligro, por una parte de despotismo real, dado que “la facultad de disponer el rey a su arbitrio de la fuerza pública es tal que ella sólo tentaría a todo monarca ambicioso a extender los límites de su autoridad”, y por otro de caudillismo militar, “Nada embriaga tanto al individuo como la gloria militar; de nada, por consiguiente, es más fácil hacer abuso”, llevarían al autor a proponer un conjunto

³⁹ No se entrará en el estudio de la obra de Sancho, en su mayor parte dedicada a regular el reclutamiento. *Ensayo de una Constitución militar deducida de la Constitución política de la monarquía española*, publicado en 1813, en Cádiz, por la Imprenta Tormentaria. La edición original, no reeditada posteriormente, se encuentra en la Biblioteca del Congreso de los Diputados (documento número 3.323) *apud* Roberto L. Blanco Valdés, *Historia Constitucional* (revista electrónica), 5 (2004), <http://hc.rediris.es/05/indice.tml>.

⁴⁰ Respectivamente relativos al reemplazo de Ejército, el establecimiento de la milicia ciudadana, la ley marcial, la concesión de premios y grados y la imposición de castigos.

sistemático de medidas preventivas. La tercera de ellas, a la que se alude por su relación con el objeto de estudio, se dirigía a modificar por entero el sistema de concesión de ascensos y recompensas militares, introduciendo criterios de objetividad que eliminasen la tradicional arbitrariedad del monarca a este respecto. Flórez Estrada sostenía que, “mientras el príncipe fuese el distribuidor de los premios militares, por más trabas que por otra parte se le pusiesen, haría de la fuerza pública el abuso que su capricho le dictase” (Flórez, 1958, 390-392).

Flórez establecía la propiedad en el empleo y regulaba la provisión de los destinos militares, que hasta entonces se habían concedido a voluntad del rey: “Todo empleo militar que supone un contrato oneroso, debe ser considerado como una propiedad adquirida en virtud de un verdadero servicio, y por lo mismo a ningún oficial se le podrá despojar de él sin que se le oiga en un juicio” (Flórez, 1958, 370).

El reconocimiento de esta garantía procesal tiene gran trascendencia en una época en la que los oficiales dejan de ser nobles y empiezan a vivir de su sueldo. El liberalismo acepta la propiedad privada de los medios de producción como una condición necesaria para el normal desarrollo de la vida económica de la sociedad, y se ve en la propiedad una condición indispensable para la vigencia efectiva de la libertad individual. Se estaba consolidando una nueva forma de actuar y pensar, más abierta, en la que, desde el punto de vista económico, se valoraba la iniciativa privada y el progreso social atendía a la persona, no a privilegios sociales o económicos; el trabajo pasaba a considerarse una virtud personal. En consonancia con esta línea de pensamiento, el ejército creyó necesario que el oficial tuviera la seguridad de que su modo de ganarse la vida fuera a tener continuidad en el tiempo, y que esa seguridad no dependiera del capricho de sus superiores o de los avatares económicos del momento. Con una subsistencia cómoda, se puede ser feliz y contribuir a la pública prosperidad. Las ordenanzas militares por las que habían venido rigiéndose los ejércitos, no estaban hechas para gobernar individuos libres e ilustrados, entraban en contradicción con los derechos del hombre en sociedad, y con la idea, generalizada en esta época, de que el bien de la comunidad no resulta sino de la participación de las sumas del bien con que todos contribuyen a la masa general.

En coherencia con la idea de neutralizar la influencia del monarca sobre el aparato militar, la ordenación de los grados y recompensas del ejército estaba presidida por un principio central: reducir al máximo el ámbito de autonomía del monarca y reforzar en todo lo posible el papel de las Cortes.

En la propuesta de Flórez, todos los ascensos hasta el empleo de capitán, se conferirían por rigurosa antigüedad: “Todas las plazas de oficial que vacaren en los regimientos, a excepción de las de sargento mayor y de coronel, se conferirán por antigüedad rigurosa, y serán los premios de servicio y los únicos de esta clase”⁴¹ y los empleos superiores de la clase de oficiales particulares serían concedidos por el rey, pero a propuesta de la oficialidad del regimiento:

“Las plazas de sargento mayor y de coronel, serán conferidas por el rey, precediendo propuesta hecha por toda la oficialidad del regimiento entre oficiales, ya sean del mismo cuerpo o de otro diferente. Necesitándose bastantes conocimientos para el desempeño de estos destinos no pueden ser considerados sino como premios de aptitud”⁴².

Los ascensos a general también eran concedidos por el rey, pero a propuesta de un órgano consultivo de nueva creación:

“También serán considerados como premios de igual clase todos los demás destinos de graduación superior a coronel, porque exigen profundos conocimientos y todos ellos se conferirán por el rey, a propuesta del gran consejo de guerra, el cual procurará hacerla en el más a propósito para su desempeño”⁴³.

El llamado por Flórez, Gran Consejo de Guerra, compuesto por tres oficiales libremente nombrados por las Cortes, aparecía, sin duda, como una de las principales novedades del proyecto, pues, dadas sus funciones centrales en la designación de los más altos puestos militares, venía a suponer una participación, aunque fuera por vía indirecta, del órgano legislativo en la selección del mando castrense: correspondía así al Gran Consejo hacer las propuestas para todos los ascensos de aptitud, y proponer al rey, en tiempo de guerra, tres oficiales generales para que en uno de ellos recayese el mando en jefe del ejército de operaciones. Al Gran Consejo correspondería también hacer las propuestas para cubrir los gobiernos militares de las plazas de armas, no pudiendo crearse ninguno nuevo, a no ser por las Cortes⁴⁴.

Flórez establecía tres únicos motivos por los que se podía recompensar a los militares, a saber: o por los años de servicio, o por haber manifestado una aptitud particular, o por haber contraído un mérito distinguido en una acción singular o extraordinaria.

⁴¹ Flórez, 1958, art. 53, pág. 366.

⁴² *Ibidem*, art.54, pág. 367.

⁴³ *Ibidem*, art. 55, pág. 367.

⁴⁴ *Ibidem*, art. 64, pág. 368.

En consonancia, la ley establecía tres clases de premios distintas:

1. Premios de servicio: Para recompensar la antigüedad.
2. Premios de aptitud. Para recompensar el afán de superación.
3. Premios de mérito. Para recompensar los comportamientos heroicos⁴⁵.

Y justificaba la necesidad de esta clasificación, en el siguiente razonamiento:

“No clasificados los premios por la ley, quedaría abierta la puerta a la arbitrariedad, y nada sería más común y aún forzoso que conceder los de mérito a costa de los de servicio, que son los más naturales, los más conforme a justicia, por estar fundados en un contrato oneroso y los que por lo mismo deben ser más respetados. Del mismo modo, deberá ser preferida la aptitud al mérito, porque primero ha de ser el interés público que el particular, y las recompensas de aptitud no pueden menos de producir ventajas directas a la sociedad, cuando las del mérito sólo las producen indirectas”⁴⁶.

Las Cortes, tras varios meses de debate, promulgaron la primera Constitución de la Monarquía Española, el 19 de marzo de 1812, que consagraba los principios de libertad individual, igualdad ante la ley y libertad de trabajo. Las Cortes se apropiaron del concepto de soberanía en un principio, pese a la resistencia de la Regencia y dividieron los poderes del Estado en Poder Ejecutivo (Regencia), Poder Legislativo (Cortes) y Poder Judicial⁴⁷. La disputa surgió en torno al proyecto del Reglamento Provisional para el Consejo de Regencia. En él se limitaba el poder de la Regencia (en teoría el Poder Real) a la hora de efectuar los nombramientos militares. La Regencia tenía la potestad de proveer todos los empleos y cargos militares con arreglo a la ordenanza militar en vigor⁴⁸, mientras las Cortes no la variasen, pero tenían obligación de comunicar en sesión secreta los nombramientos de virreyes, capitanes generales, generales en jefe de los ejércitos y fuerzas navales en ambos hemisferios y provincias peninsulares y ultramarinas, así como los intendentes en América y Asia. Es decir, las Cortes se arrogaban la aprobación final⁴⁹.

⁴⁵ *Ibíd.*, art. 52, pág. 366.

⁴⁶ *Ibíd.*, nota (2), al art. 52, pág. 366.

⁴⁷ Decreto I de 24 de septiembre de 1810, Colección de Decretos y Órdenes de las Cortes de Cádiz, t. I., 1987, págs. 27-29.

⁴⁸ Decreto XXIV de 16 de enero de 1811, “Reglamento Provisional del Poder ejecutivo”, capítulo VII, “Del Consejo de Regencia con respecto a la Fuerza Armada”, art. 1, Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes de Cádiz, págs. 83-84.

⁴⁹ Orden de 2 de diciembre de 1810, Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes de Cádiz, págs. 61 y 62.

Finalmente, por orden de 8 de marzo de 1811 se concedió libertad al Consejo de Regencia para designar como jefes de ejércitos, divisiones y regimientos a cualquier militar que reuniera los conocimientos necesarios para su desempeño⁵⁰.

Huelga decir que, muchas horas de los casi tres años en que estuvieron reunidos, los diputados se dedicaron a temas militares de todo tipo: propuestas para formar juntas de generales, reformas parciales de las ordenanzas y cuidadosa elección de los más capaces para el mando en jefe de las unidades. Por su importancia futura cabe traer a colación la discusión mantenida entre los diputados Morales y Llano el 14 de enero de 1811. Durante ella, el primero propuso que para mandar un ejército no fuera preciso ser general, mientras que, el segundo defendió que no se pudiera ascender al generalato sin haber sido coronel efectivo y que se prohibiera conceder grados como recompensa, premiándose las acciones meritorias conforme al futuro reglamento de premios que habría de discutirse. Finalmente triunfaría esta última tesis, al menos sobre el papel, quedando prohibida la concesión de grados militares por orden de 27 de agosto de 1811⁵¹.

Mientras se combatía en el amplísimo frente que contorneaba la práctica totalidad del territorio peninsular, en Cádiz se estaban sentando las bases de un nuevo sistema militar, cuyas características más acusadas fueron la abolición de las pruebas de nobleza para acceder a la condición de oficial, y el reconocimiento de que los futuros ejércitos no podrían nutrirse únicamente mediante la recluta voluntaria.

Las Cortes de Cádiz redactaron la Constitución de 1812 en plena guerra contra el ejército francés y este hecho fundamental, unido a que en las Cortes había un elevado número de diputados de origen castrense, determinó que se dedicase a la institución militar un título completo de la Constitución, además de otras disposiciones dispersas por su articulado⁵². Así, el artículo 131 concretaba que las Cortes debían dar una ordenanza al Ejército y a la Armada, el 171 determinaba la autoridad del Rey para proveer todos los empleos civiles y militares y el 359 que en dicha ordenanza se trataría todo lo relativo a la disciplina, orden de ascensos, sueldos, administración y cuanto correspondiera a la constitución del Ejército. Debía en consecuencia, elaborarse una ley constitutiva para el Ejército y otra para la Marina, pero la Guerra de la Independencia

⁵⁰ *Ibidem*, pág. 113.

⁵¹ Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes de Cádiz, t. I, 1987, págs. 230 y 231.

⁵² Constitución de 1812, Título VIII, “De la Fuerza Militar Nacional” arts. 356-365, Esteban, 1998.

primero y el retorno del absolutismo después, fueron causantes de que la promulgación de esta ley se demorara hasta el Trienio Liberal.

No obstante, las Cortes llegaron en 1814 a nombrar una Comisión, presidida por el teniente general Manuel de la Peña, para redactar la prevista Constitución Militar. Al parecer no terminaron el trabajo y sus propuestas fueron muy distintas a las contempladas en los proyectos de Sancho y de Flórez Estrada, y desde luego, salvo en los dos primeros capítulos, nada tuvieron que ver con lo que se aprobó en 1821. También encargaron a la misma Comisión regular o reformar la normativa de ascensos, sin que lamentablemente haya quedado constancia de sus propuestas, si es que llegó a hacerse alguna:

“El 14 de septiembre último [1813] se comunicó a la Comisión la orden de las Cortes para que propusiese si convendría substituir otro método al que se observa en la extensión de notas y relaciones de servicios de la oficialidad, que le proporcionase tener noticia de estos documentos en que libra la esperanza de sus ascensos [...] lo cual ha quedado sin concluir por haberse cerrado las Sesiones en Cádiz el 17 de diciembre”⁵³.

Seis años después, en 1820, Dionisio Carreño, alférez de las Guardias Españolas, redactó un tercer proyecto de constitución militar, que, al igual que los de Flórez y Sancho, tampoco llegaría a tener vigencia. Flórez en su proyecto había advertido que no estaba en su ánimo censurar los trabajos de la junta de generales e intendentes a la que se había encargado preparar la constitución militar, pero exponía sus ideas y la doctrina que juzgaba oportuno para servir de base a la comisión encargada de este trabajo. Idéntica advertencia contendría años después el texto de Carreño respecto a la junta de generales que Fernando VII, por decreto de 19 de abril de 1820, había resuelto formar con el fin de adelantar los trabajos que debían presentar a las Cortes sobre este punto (Carreño, 1820, 3).

Carreño incidía, tomando como referencia el texto de Flórez, en:

- la necesidad de acabar con la arbitrariedad: “Vuestra carrera no será desde ahora el patrimonio de la adulación y la intriga. Leyes sabias señalan el orden de vuestros ascensos, de los que no podrá privaros el favor”⁵⁴.

⁵³ *Exposición, 1814*, pág. 33.

⁵⁴ *Ibidem*, pág. 21.

- La clasificación de los servicios militares en tres clases únicas: “aptitud, mérito y servicios: por aptitud comprendo la disposición y talentos, por mérito las acciones militares señaladas, y por servicios el tiempo que se está en la profesión militar”⁵⁵.
- La propiedad en el empleo: “Todo empleo militar que se supone un contrato oneroso, debe ser considerado una propiedad, adquirida en virtud de un verdadero servicio; y por lo mismo a ningún oficial se le podrá despojar de él, sin que se le oiga en juicio”⁵⁶.

Todos los empleos, excepto los del Gran Consejo de Guerra, serían conferidos por el rey; desde comandante hasta coronel por rigurosa antigüedad (entre los tres oficiales de mayor aptitud propuestos por el Consejo) y desde coronel a general sin atender a la antigüedad⁵⁷.

El proyecto de Constitución Militar elaborado por las Cortes dedicaría el capítulo 4.º a regular el orden de los ascensos. Abriendo la puerta al mérito sin desatender la antigüedad, ni ceñir a esta circunstancia el derecho de progresar en la carrera militar, procuraba evitar la arbitrariedad en las propuestas, y fijaba el concepto de los oficiales con la posible probabilidad del acierto. El objeto era loable, y sobremanera útil. No obstante, en el modo de llenarlo podría presentarse alguna divergencia de las opiniones, sin que por esto dejasen todas de dirigirse a un mismo fin.

En el cuadro que se incluye a continuación se exponen las observaciones que hizo la Junta Consultiva del Ministerio de la Guerra, en cumplimiento de la real orden de 7 de diciembre de 1820, sobre el proyecto de ley constitutiva del ejército presentado a las Cortes por las comisiones reunidas de Organización de Fuerza armada y de Milicias⁵⁸.

⁵⁵ *Ibíd*em, pág. 24.

⁵⁶ *Ibíd*em, capítulo VII, art. 202, pág. 88.

⁵⁷ *Ibíd*em, arts. 118-125, págs. 62-64.

⁵⁸ Madrid, Imp. de D.M. de Burgos, 1822, 55 págs., Biblioteca Central Militar (en adelante BCM), III-32-1-11.

Art.	Proyecto	Junta	Motivos
LII	Las plazas de subtenientes de infantería y caballería se proveerán alternando dos sargentos y un alumno.	Las plazas de subtenientes de infantería y caballería se proveerán alternando un sargento y un alumno, previos los exámenes que los reglamentos determinen para cada uno de su clase.	Si las escuelas militares sirviesen sólo para determinadas clases de la sociedad, podría ser adaptable el pensamiento de las comisiones; pero cuando afortunadamente son admitidos todos los ciudadanos en ellas, el doble ascenso que se adjudica a los sargentos, es perjudicial porque ataca la ilustración del ejército, en razón de que nunca podrá ser la instrucción que se les dé en los cuerpos, igual a la que los alumnos reciban en las escuelas.
LIV	Las plazas de subteniente, teniente y capitán de infantería y caballería se proveerán dando una plaza a la antigüedad rigurosa y otra a la elección.	Las plazas de subteniente, teniente y capitán de infantería y caballería se proveerán dando una plaza a la antigüedad rigurosa y otra a la elección del centro arriba.	Se funda en lo que [...] si se dejan la mitad de las vacantes a la elección absoluta podrían cometerse arbitrariedades, y la instrucción se adquiere en lo general con algunos años de aplicación [...]
LV	La salida a gefe, y los ascensos de esta clase serán siempre por elección.	La salida a gefe, y los ascensos de esta clase será dando dos plazas a la elección y una a la antigüedad rigurosa, siempre que el más antiguo tenga la aptitud para el empleo que debe servir, pero en el caso contrario recaerá el nombramiento en el inmediato, bajo del mismo concepto, y así sucesivamente.	Las calidades para el mando son menos comunes, y la instrucción que requieren los empleos de gefes más complicadas infinitamente que las necesarias para los anteriores; es preciso por tanto que el nombramiento de gefes se haga con presencia de estas circunstancias, de la influencia superior de estos empleos, y de su proximidad a los grandes cargos de la milicia; empieza aquí a desplegarse y ensayarse la parte sublime de la instrucción militar, y de la disposición y genio de los oficiales para formar buenos generales; es por lo mismo de utilidad que no sirva lo anterior de traba, y debe darse mucho lugar en esta clase a la elección; pero deseando siempre disminuir la ocasión de cometer arbitrariedades, y consagrar alguna parte a la constancia militar y virtudes ejercitadas por largo tiempo, parece a la Junta que estaría bien redactado el artículo como propone.
LXX	Los demás ascensos en los cuerpos facultativos serán siempre por escala de rigurosa antigüedad.	Los demás ascensos en los cuerpos facultativos serán siempre por escala de rigurosa antigüedad; pero los capitanes procedentes de la clase de sargentos no podrán optar a la de gefes sin sufrir el examen científico correspondiente a los oficiales facultativos.	[...] los oficiales procedentes de la clase de sargentos, pueden y deben obtener hasta el empleo de capitán, desempeñándolo en el regimiento de zapadores, batallones y escuadrones de artillería; pero no por esto deben pasar a la clase de gefes, si no sufren para verificarlo, el examen correspondiente a la instrucción que en esta clase se necesita.

Tras reinstaurarse la Constitución en 1820, se promulgó la primera ley Constitutiva del Ejército, cuya exposición de motivos recogía las tesis básicas de los discursos pronunciados por Toreno y Argüelles, el 16 de enero de 1812, en las Cortes de Cádiz⁵⁹.

La ley de 1821 vino a ser una especie de ley de bases que, desarrollando diversos principios referentes a la fuerza armada, plasmados en la Constitución, sentó, a su vez, otros sobre los cuales habría de edificarse una nueva legislación militar, manteniéndose la aspiración de que su núcleo central siguieran siendo las ordenanzas de 1768, con las reformas y las refundiciones que fueran precisas. Para Cepeda Gómez, esta ley venía a ser una segunda edición del proyecto non nato que la Comisión de Guerra había ido pergeñando desde 1811 hasta 1814 y que el golpe de estado absolutista impidió que se convirtiera en “constitución militar” (Cepeda Gómez, 1987, 42).

Con la ley constitutiva de 1821, las Cortes del Trienio Liberal precisaron las características del modelo militar elegido en 1812. La ley llevó el concepto de “Nación en Armas” a sus últimas consecuencias y estableció el principio de que la defensa del país debía estar exclusivamente en manos de los ciudadanos “verdaderamente interesados en la independencia y en la gloria nacional” (Juliá, 2003, 325).

Su redacción abordó los más importantes temas de política militar. A todos ellos, tratados racionalmente en la exposición de motivos, se dio respuesta progresista en el texto articulado, disponiéndose, en la materia que aquí interesa, un sistema de ascensos que combinaba antigüedad y elección, y que sentaba definitivamente el principio de la propiedad en el empleo⁶⁰:

- La propiedad en el empleo. “Ningún militar podrá ser privado ni suspenso de su graduación, ni del sueldo que por ella disfrute, sino por causa legalmente probada y sentenciada”⁶¹.

⁵⁹ Ley Constitutiva del Ejército de 9 de junio de 1821, Colección de Decretos y Órdenes 1821, t. VII, págs. 138-159.

⁶⁰ Ley Constitutiva del Ejército de 9 de junio de 1821, Colección de Decretos y Órdenes 1821, t. VII, arts. 51, 52, 63 y 71, págs. 144 y 145.

⁶¹ *Ibidem*, art. 71, pág. 145.

- Sistema de ascensos. “Las vacantes de subteniente, teniente y capitán de infantería y caballería se proveerán dando una plaza a la antigüedad rigurosa, y otra a la elección. La salida a jefe y los ascensos en esta clase serán dos por elección, y uno por antigüedad, con exclusión de los que no tengan la aptitud necesaria”⁶².

La ley de 1821 estableció, por primera vez en la historia militar, la propiedad en el empleo. Este hecho supuso una gran novedad respecto a la legislación anterior, pues como se ha comentado, los proyectos de Flórez y Carreño, que sí lo recogían, nunca vieron la luz. Pero además de este reconocimiento, y del sistema mixto en la provisión de los empleos militares, la ley establecía otras dos novedades a resaltar:

- Una primera referencia a la existencia de “Cuerpos Facultativos”, cuyo sistema de ascensos tendrá gran trascendencia en el siglo XIX: “Los ascensos en los Cuerpos Facultativos serán siempre por escala de rigurosa antigüedad”⁶³.
- La exigencia de lealtad a la doctrina constitucional: “En las elecciones de los empleos militares se atenderán los servicios, el valor, la antigüedad en circunstancias iguales, la adhesión a la Constitución de los candidatos, y sobre todo su conducta irreprochable y su actitud”⁶⁴.

Además la ley establecía:

- La gradualidad. “Todos los empleos en la milicia serán graduales desde el empleo inferior al superior inmediato”.
- La propuesta de terna, siempre que hubiere de proveerse una vacante por elección.
- La prohibición de conceder grados superiores al empleo efectivo⁶⁵.

⁶² *Ibíd.*, arts. 51 y 52, pág. 144.

⁶³ *Ibíd.*, art. 67, pág. 146.

⁶⁴ *Ibíd.*, art. 63, pág. 145.

⁶⁵ Ley Constitutiva del Ejército de 9 de junio de 1821, Colección de Decretos y Órdenes 1821, t. VII, arts. 45, 54 y 67, respectivamente, págs. 143-146.

La ley constitutiva, dividida en nueve capítulos, que incluían 169 artículos, dedicaba nada menos que 42 al capítulo IV, *De los ascensos en el Ejército permanente*, que era con diferencia el más extenso de todos, lo que la asimilaba a lo que hoy denominaríamos una ley de personal. Para que se implementara de modo uniforme lo en ella dispuesto, se redactó el reglamento de 17 de septiembre de 1821, en el que se prefijaba el método con que los diversos Cuerpos del Ejército permanente habrían de dar cumplimiento a los artículos relativos al orden de ascensos. Esta norma, dedicada de forma exclusiva a desarrollar el citado capítulo IV, vendría a ser el primer reglamento de ascensos del funcionariado público en España⁶⁶.

En él se establecía que todos los ascensos en la milicia fueran graduales desde el empleo inferior al superior inmediato, que los ascensos a subteniente, teniente y capitán de Infantería y Caballería se proveyesen dando una plaza a la antigüedad rigurosa, y otra a la elección, que, en el ascenso a comandante, y dentro de la llamada clase de “jefe”, los ascensos serían dos por elección y uno por antigüedad, con exclusión del que no tuviera la aptitud necesaria. Siempre que se hubiera de proveer una vacante por elección se elaboraría una terna. En los Cuerpos Facultativos los ascensos desde teniente hasta coronel serían siempre por rigurosa antigüedad en la escala. Y no se concederían grados superiores al empleo efectivo⁶⁷.

Poco duró la vigencia de esta normativa. Los torbellinos políticos de 1820-1823 desorganizaron el Ejército y se frustraron casi por entero los intentos del régimen constitucional de reorganizarlo (Payne, 1986, 19). La proliferación de algaradas absolutistas fue tal, que desembocaron en una verdadera guerra civil en el verano de 1822, acaparando la atención del Ministerio de la Guerra. En febrero de 1821 los guardias de corps ya habían provocado los primeros disturbios en Madrid y en julio del año siguiente los guardias reales de Infantería se lanzaron a la calle en defensa del absolutismo. El Gobierno respondió con contundencia en ambas ocasiones disolviendo estos Cuerpos, que en el primer caso fueron sustituidos por los Alabarderos, en el interior del Palacio, y por una unidad de caballería, para dar escolta al rey, y en el segundo encomendado la guardia exterior a la infantería de línea (Puell, 1996, 157).

⁶⁶ Reglamento relativo al orden de ascensos, 17 de septiembre de 1821, Academia General Militar de Segovia (en adelante AGMSg), 2ª Sección, Asuntos.

⁶⁷ *Ibidem*, art. 1º.

El 23 de junio de 1823 las Cortes aprobaron una serie de medidas extraordinarias entre las que se encontraba la suspensión de determinados artículos de la Ley Constitutiva y la publicación de los artículos que, durante la suspensión, deberían observarse en lugar de aquéllos. Entre los que se dejaron en suspenso se encontraba el artículo 71 de la ley, por el que se había establecido la propiedad en el empleo, y el artículo 51, que regulaba el modo en que habían de concederse los empleos miliares⁶⁸.

1.4 LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA (1828-1836)

El 1 de abril de 1823, el ejército liberal fue derrotado por los Cien Mil Hijos de San Luís, un ejército enviado por Francia, por encargo de las potencias reunidas en la Santa Alianza, que apenas encontró resistencia y que clausuró el trienio liberal, volviendo a entronizar al monarca absoluto Fernando VII, reponiéndole en la plenitud de sus atributos reales y anulando toda la obra legislativa y constitucional realizada por las Cortes de Cádiz. Los principios de igualdad jurídica y propiedad libre fueron derogados para reponer en su lugar los antiguos privilegios y rentas señoriales.

A partir de 1825 Fernando VII prestó mayor atención a los temas militares y logró crear un ejército formado por soldados bien pagados, obedientes y disciplinados bajo el mando de oficiales muy preparados y profesionalizados (Puell, 2005, 72).

Los siete años y tres meses, desde 1825 hasta 1832, que el general Miguel de Ibarrola, marqués de Zambrano ocupó el Ministerio de la Guerra, hicieron posible una reorganización militar, y a esta tarea se entregó Zambrano comenzando por rehacer unidades y por readmitir jefes y oficiales, dejando la norma escrita, que fue el decreto de reorganización, para el 31 de mayo de 1828⁶⁹. La administración militar, que dependía directamente de la Secretaría de Estado de Hacienda, quedó radicada en el Ministerio de la Guerra, y los empleados de la hacienda militar enteramente dependientes y subordinados al mismo Ministerio⁷⁰.

Analizados los escasos datos encontrados sobre esta decisión, y desconociéndose si el ministro de Hacienda, Luís López Ballesteros, tuvo conocimiento previo de la reforma de la hacienda militar que se proyectaba proponer a la sanción real, resulta admisible atribuirle a un logro del ministro de la Guerra, Zambrano, que consiguió

⁶⁸ Real Orden de 16 de julio de 1823, art. 1º.

⁶⁹ En 1825 estaban disueltos todos los Cuerpos, y algunos, como el de Artillería casi había desaparecido debido a las purificaciones de los sospechosos de liberalismo.

⁷⁰ Real Decreto de 31 de mayo de 1828, art. 110, CDL 1828, t. XIII, págs. 121-153.

orientar en este sentido la voluntad del rey sobre la cuestión de si era más conveniente tener una administración separada, o sea, una hacienda militar, que percibiendo del tesoro la consignación que se hacía al Ministerio de la Guerra, tuviera enteramente a su cargo la distribución; o si el ejército había de percibir sus haberes en detall del mismo tesoro, como las demás clases del Estado y bajo las disposiciones e inspección de la hacienda civil. Reforma que llevaba 20 años debatiéndose.

Su coherente esfuerzo por reconstruir el estamento militar comprendía, además, la selección desde muy jóvenes de los futuros oficiales y la seguridad de percepción de pagas y de oportunidades para el ascenso. En la regulación del sistema de ascensos, subsistió la práctica de los inspectores generales, con gran autonomía, y se mantuvo el principio de que todos los ascensos a grados superiores, desde coronel, dependiesen del rey, mediante una selección que proponía el ministro por conducto de los inspectores de cada arma. Se mantenía la escala cerrada en Artillería e Ingenieros⁷¹.

Nada diferenciaba de un modo tan radical a los Cuerpos Facultativos de las Armas Generales como sus respectivos sistemas de ascensos, porque en aquéllos se ascendía por antigüedad y en éstas por selección. El ascenso por elección, en teoría basado en los méritos y en el talento, condujo en la práctica a que, en muchos casos, aquellos obedecieran a intrigas, conspiraciones o fidelidades políticas. El sistema por estricta antigüedad, tal como se practicaba en los Cuerpos Facultativos, se basaba en que, tan pronto como un cadete salía de la academia, entraba a formar parte de un escalafón y, gradualmente, a medida que se producían las vacantes en las categorías superiores, ascendía en la escala, con independencia de su capacidad, heroísmo o relaciones. En el Cuerpo de Artillería la antigüedad estricta constituía la regla hasta el grado de coronel inclusive, en el de Estado Mayor, hasta el de brigadier y en el de Ingenieros hasta el de mariscal de campo. Este sistema, eficaz protección contra la arbitrariedad y la intriga, también era criticado, pues algunos entendían que podía conducir a la falta de ambición o porque los generales salían de entre los más viejos oficiales, o sea, los menos preparados para soportar las fatigas de la guerra (Headrick, 1981, 88-94).

El 29 de septiembre de 1833, fecha de la muerte de Fernando VII, la administración de los temas militares seguía en manos de la Secretaría de Guerra, cuyo titular despachaba directamente con el monarca; el control de las diferentes Armas y Cuerpos

⁷¹ *Ibidem*, arts. 102-104 pág. 146.

se ejercía a través de inspectores generales, y el mando operativo se ejercía por capitanes generales y comandantes militares (Puell, 2005, 73).

A Fernando VII le sucedió en el trono su hija Isabel II de tres años de edad. Nada más encargarse de la Regencia, su madre, la reina gobernadora María Cristina de Borbón, cambió la línea seguida por su marido. Al día siguiente de asumir sus funciones y con objeto de obtener apoyos para la causa de la reina niña frente a los partidarios de don Carlos, concedió una amplia amnistía a los liberales y renovó los mandos territoriales del Ejército con elementos moderados.

No obstante, la regente confirmó a Cea Bermúdez al frente del gobierno, se inició un tímido programa de reformas administrativas y se nombró a Javier de Burgos ministro de Fomento, desde donde realizó una reforma perdurable, la división territorial de España en 49 provincias. Pero las presiones de los generales Quesada y Llauder y la incipiente movilización popular convencieron a la reina gobernadora de la necesidad de clausurar definitivamente el absolutismo, por muy reformista que se presentara, y llamar a la presidencia a Francisco Martínez de la Rosa, un doceañista que había tomado parte en el trienio liberal y que llevaba diez años exiliado en Inglaterra.

Martínez de la Rosa partió del supuesto de que era posible encontrar una vía intermedia entre el absolutismo y la revolución, y de que para lograr ese propósito, la Constitución de 1812 sólo podría servir de estorbo, Martínez de la Rosa ideó una especie de carta otorgada: el llamado Estatuto Real, que se promulgaba el 10 de abril de 1834, como símbolo de la transacción ofrecida por los isabelinos a los liberales, pero cuyo principal objetivo era convocar Cortes. La carta constitucional era muy limitada y los políticos radicales presionaban sobre los pequeños grupos activos militares para que estos impulsaran su ampliación (Juliá, 2003, 341).

Durante los años que duró la Guerra Civil entre cristinos y carlistas, se extremó el grado de influencia de los militares en el gobierno, aunque no fuera más que por sus presiones para aumentar los efectivos de los ejércitos y para disponer de recursos con que mantener la guerra. El ejército crecía desmesuradamente en su cabeza y los ascensos y recompensas de los militares dependían de las acciones bélicas en las que pudieran intervenir.

Habría que esperar hasta 1835, dos años después de la muerte de Fernando VII, siendo ministro de la Guerra el duque de Ahumada, y presidente del Consejo de Ministros José María Queipo de Llano, conde de Toreno, para que se reformara la

normativa del sistema de ascensos en el Ejército y se dictasen reglas invariables para evitar abusos. Intentando recuperar parte de la normativa anterior, se decretó que:

- “Ningún militar podrá ser privado de su empleo sino por causa legalmente probada y sentenciada”, rezaba el artículo primero del real decreto regulador, con lo que se restablecía la propiedad en el empleo⁷².
- Todos los ascensos en el ejército serían graduales desde el empleo inferior al superior inmediato (art. 2º).
- Para dar al mérito su justa recompensa, el ascenso se repartiría entre la antigüedad y la elección. En las propuestas y elecciones de los empleos militares se atenderían los servicios, el valor, la antigüedad en circunstancias iguales, el amor a la carrera, la conducta irreprochable y la aptitud (arts. 3 y 9).
- Siempre que hubiera de proveerse una vacante por elección se formaría la propuesta en terna, dando preferencia a “la antigüedad en circunstancias iguales” (arts. 9 y 19).
- Ningún oficial podía ser ascendido al empleo inmediato sin haber desempeñado dos años el que ejercía; exigencia de tiempo mínimo de servicios para el ascenso que tenía excepciones en campaña (art.15).
- Los ascensos en los Cuerpos Facultativos serían siempre por escala de rigurosa antigüedad (art.26).
- Sólo por acciones de guerra se concederían grados militares superiores al empleo efectivo y “nunca podrán ser más de dos” (art. 28).

El decreto pretendía conseguir un sistema de ascensos uniforme en los distintos sectores del ejército, tratando de establecer un compromiso mediante la implantación del ascenso por antigüedad para un porcentaje determinado de vacantes y el ascenso selectivo para las demás. Sin embargo, los Cuerpos Facultativos, capitaneados por los artilleros, consiguieron que se reconociera su derecho al ascenso por rigurosa antigüedad.

En el verano de 1836 acontecieron los sucesos de la Granja, que obligaron a la regente a reinstaurar la Constitución de 1812. Al Gobierno de Toreno le sucedería otro

⁷² Real decreto de 2 de agosto de 1835, AGMSg, 2ª Sección, Asuntos.

progresista y a éste, el de Juan Álvarez Mendizábal (que había sido ministro de Marina interino en el gobierno anterior). El cambio de gobierno tuvo su reflejo en la producción de nuevas normas en materia de ascensos y destinos. Así, el 26 de abril de 1836, siendo ministro de la Guerra el conde de Almodóvar, se expidió otro decreto arreglando el orden de ascensos y grados militares, que derogaba expresamente el de 2 de agosto de 1835, cuya aplicación práctica había planteado graves dificultades, según rezaba su exposición de motivos, “en razón al estado en que se encontraba el Reino”⁷³.

El nuevo decreto fue desarrollado puntualmente mediante una Instrucción de la misma fecha, entre cuyas disposiciones generales se establecía⁷⁴:

- Se mantenía la gradualidad en los ascensos, la exigencia de un tiempo de servicios determinado en el empleo anterior inmediato (tres años en tiempo de paz y uno al menos en el de guerra) y la prohibición de dar grado sobre grado (arts. 1 y 2).
- Se prohibía obtener dos ascensos, grados ni gracias por una misma acción, ya fuere de paz o de guerra, a diferencia del anterior en el que, como ha quedado expuesto, seguían concediéndose por acciones de guerra (art. 5).
- Se establecía como regla general y constante el ascenso por antigüedad, al que se va a denominar ascenso ordinario, pero el tránsito de una clase general a otra (esto es, de la de sargento o cadete a la de oficial, de la de capitán a jefe, y de la de teniente coronel inclusive hacia arriba) sería por elección, en razón á los distintos conocimientos (por primera vez se exigía formación previa para el ascenso) y calidades que debía reunir el militar para pasar de una de dichas clases a la superior inmediata. Este ascenso se llamará de excepción o preferencia (art. 9).
- Se exigía, por primera vez, que el ascenso por elección, al ser excepción de la regla general del ascenso por antigüedad, hubiera de verificarse siempre entre los individuos que se hallaran del centro arriba de las escalas de sus respectivas clases (art. 11).

⁷³ Real decreto de 26 de abril de 1836, AGMSg, 2ª Sección, Asuntos.

⁷⁴ Instrucción de 26 de abril de 1836, AGMSg, 2ª Sección, Asuntos.

- Se establecía, además, que los inspectores y directores generales de las armas arreglaran las propuestas de ascenso de manera que “una al menos de cada tres vacantes que ocurran se provean siempre por antigüedad”. Este artículo se refería a los ascensos concedidos en el turno de excepción para recompensar acciones de guerra (art. 13).
- No se contemplaba separadamente el modo de ascenso en los Cuerpos Facultativos.

1.4 LA REFORMA DE LÓPEZ BALLESTEROS

Como ya se apuntó al principio del capítulo, los antecedentes históricos de la carrera administrativa de los funcionarios públicos, datan del primer cuarto del siglo XIX. Con anterioridad a esa fecha tan solo se encuentran disposiciones reguladoras de los primeros cuerpos funcionariales, concretamente los de Ingenieros de Caminos y Canales (1799) y de Minas (1777). Será Luís López Ballesteros, hombre de sólida formación afrancesada y excepcional visión administrativa quien, siendo ministro de Fernando VII, acometerá una importante reforma en la Real Hacienda cuyo correlato natural sería la reorganización de los empleos públicos de dicho ministerio en una consciente búsqueda de personal técnico cualificado para la gestión de sus competencias administrativas⁷⁵.

Con esta norma, que regulaba cuestiones hoy básicas como las pensiones, la jubilación, las dietas, etc., comenzó la construcción efectiva de la burocracia moderna de nuestro país, a la que dio continuidad la promulgación de otras normas secundarias o la creación de organismos como la denominada Escuela Especial de la Administración de 1843 que, aunque suprimida poco después, constituyó el primer antecedente del Instituto Nacional de la Administración Pública.

La reforma de López Ballesteros descansaba en un pilar básico, consistente en dotar de una cierta estabilidad a los funcionarios en sus empleos. Su reforma, con la que se hacía frente a los problemas derivados de la ausencia de una norma estatutaria que fijara con claridad los requisitos de acceso a los distintos empleos públicos, se acometió en varias fases:

⁷⁵ Real decreto de 3 de julio de 1824 (ápuđ Nieva, 1825, IX, 27).

1.^a En un primer momento se llevó a cabo la ordenación de la carrera hacendística para dotar a la Real Hacienda de personas idóneas y capaces que hicieran posible el plan de administración, recaudación y distribución de las rentas del Estado. Ballesteros, frente a la técnica tradicional de delimitar las facultades, funciones y obligaciones de las autoridades y empleados mediante normas de organización, trató las condiciones técnicas que habían de presentar los empleados públicos como una cuestión en sí misma. Su sistema partía de la idea de que el aspirante a un destino, ya fuera de primera entrada, o por ascenso del funcionario, estaba sometido a calificación de su capacidad y aptitud para el empleo al que optaba, además de estar obligado a justificar la edad y servicios prestados documentalmente para que las peticiones de empleo fueran cursadas. A tal fin, la disposición establecía los requisitos que habían de reunir los aspirantes en función de las distintas categorías a las que los candidatos deseaban acceder. Principalmente, meritorios, escribientes, oficiales y jefes, especificándose la edad mínima y máxima (excepción hecha de los jefes) para poder entrar en cada una de ellas estableciéndose, además, un programa de conocimientos cada vez más complejos y perfeccionados, conforme se pasa de las categorías inferiores a las superiores⁷⁶.

En este sentido, señalaba Ballesteros que:

[E]l más premeditado plan de la administración, recaudación y distribución de las rentas del Estado no puede llevarse a efecto ni producir los buenos resultados que son de desear, si aquellas personas a quienes se confía su ejecución carecen de los conocimientos e idoneidad necesarios para que el todo y cada una de sus partes caminen en perfecta armonía hacia el fin propuesto⁷⁷.

La importancia de esta norma radicaba en la sustitución del sistema objetivo de puestos de trabajo conocido hasta entonces por un sistema subjetivo de categorías personales que, en la reforma posterior de Bravo Murillo, se impondría al resto de la función pública, dotando a cada empleado de una categoría personal relativamente independiente del cargo

⁷⁶ Real orden de 19 de agosto de 1825 para que sean admitidos en la Real Hacienda los individuos que no tengan las circunstancias que se previenen; ni sean ascendidos los que ya lo estén, sin los requisitos que se señalan (ápuđ Nieva, 1826, X, 252-260).

⁷⁷ *Ibíd*em, exposición de motivos.

que ocupara: el empleado ya no iba a desempeñar el cargo de oficial, sino que iba a ser oficial.

- 2.^a En un segundo momento, se fijarán reglas para clasificar a todos los empleados de la carrera hacendística en categorías conocidas, con arreglo a las cuales se determinarían los sueldos y el orden de los ascensos entre éstas.

De esta manera se establecía en España el sistema de función pública cerrada o de carrera, por medio de un sistema de categorías subjetivas, conforme a las cuales iban a fijarse los sueldos de los funcionarios públicos, y un sistema de ascensos basado en escalas, estableciéndose en paralelo las correspondientes plantillas orgánicas⁷⁸.

Cinco fueron las grandes categorías establecidas: consejeros, intendentes de provincia, jefes de administración, oficiales y subalternos. A su vez, algunas de ellas se subdividían: las dos primeras en tres subclases y los oficiales en once, recibiendo cada una de ellas una asignación de sueldo que ascendía o descendía en función del acercamiento de la categoría y del escalón dentro de ésta asignado al oficial primero.

Los funcionarios de las cuatro primeras clases eran nombrados por el rey, lo que no sucedía con los subalternos. Estos además, no tenían ningún derecho si dejaban de prestar servicio, con lo que quedaban excluidos de las cesantías.

Para regularizar los ascensos, se formaron dos tipos de escalas: una general y otra de carácter particular, que una vez enlazadas entre sí formarían la general o principal, único medio de que los empleados de más mérito pudieran llegar a la cúspide de la jerarquía. Para ascender en las escalas se tenían en cuenta, además de la categoría y la antigüedad, los conocimientos y circunstancias requeridos en cada destino.

Entre subclases, el ascenso se realizaba por antigüedad, pero entre clases se tenía en cuenta el mérito y la capacidad de los que ocupaban la clase inmediata inferior, aunque la antigüedad desempataba a los candidatos. Existían también procedimientos especiales para los empleos que precisaran conocimientos facultativos.

⁷⁸ Real decreto de 7 de febrero de 1827: *Gaceta de Madrid* (en notas sucesivas GM) n.º 21, de 17 de febrero de 1827.

3.^a Finalmente, se produciría el arreglo de los sueldos de los empleados en función de su distinta situación jurídica —en servicio activo, jubilados, cesantes, suspensos y procesados—, disposición extensiva a todas las carreras civiles del Estado⁷⁹.

La reforma de López Ballesteros puede considerarse como la primera reglamentación moderna de los funcionarios públicos civiles en España, si bien el hecho de que estuviera limitada a los empleados de la Secretaría de Estado de Hacienda impide que pueda recibir el calificativo de estatuto general de los funcionarios públicos.

La aplicación de estas normas tuvo una vigencia temporal limitada a la permanencia de Ballesteros en el ministerio. Con su salida de Hacienda, en los años posteriores, y a pesar de su importancia jurídica y doctrinal, tales disposiciones caerán en el más absoluto de los olvidos.

Durante las décadas siguientes se consolidaría la inestabilidad de los empleados públicos en sus funciones: la generalidad de los políticos que ejercieron el poder en los primeros años de la minoría de edad de Isabel II destacaron por la utilización del mecanismo de las remociones frecuentes de empleados públicos, para dar entrada en la Administración Central del Estado a sus respectivas clientelas políticas. El frecuente uso de esta potestad discrecional, atendiendo al carácter de confianza que debían poseer los empleados públicos, provocó el consiguiente aumento de los que se encontraban en situación de cesantía.

Siguiendo esta línea, Francisco Javier de Burgos se mostraba partidario de reducir el número de empleos públicos, o al menos de que no creciera. En su etapa de ministro lo hizo realidad por lo que respecta a los empleados de la Contaduría de Propios en las provincias: “S. M. ha tenido a bien disminuir el número de los empleados del ramo, suprimiendo al mismo tiempo la clase de visitantes”⁸⁰.

En un intento de reacción ante este fenómeno, y tras el fracaso de la Escuela Especial de Administración pública, orientada a formar adecuadamente a los funcionarios, con el fin de hacer frente a su progresiva falta de idoneidad, se formaron las primeras agrupaciones de funcionarios —cuerpos de ingenieros civiles—, que adoptaban una fórmula corporativa especial, basada en la idea de seguridad en el empleo, ascensos

⁷⁹ Real decreto de 3 de abril de 1828, sobre el nuevo arreglo de empleados: GM n.º 49, de 22 de abril de 1828, 193 y 194.

⁸⁰ Real orden de 28 de marzo de 1834: GM n.º 44, de 5 de abril de 1834.

reglados de categorías por antigüedad y adscripción de plazas administrativas, fórmula que sería seguida en años posteriores por otros grupos de funcionarios. Mediante ella, un determinado colectivo de empleados, con formación especializada —los primeros cuerpos especiales fueron los de ingenieros de caminos y canales, y de minas— obtenía un tratamiento específico diferenciado del existente para todos los demás. Estos recibían una categoría personal que los identificaba por orden de antigüedad en un escalafón general, objetivo que se alcanzaba dividiendo en otras tantas categorías a los integrantes del cuerpo, y en la consiguiente subdivisión de cada una de ellas, a las cuales se atribuía un número de miembros fijos que percibían sus sueldos en función de la situación en la que quedaran en la escala jerárquica, según la regla de “a mayor categoría, mayor sueldo”.

El sistema operaba como una escala cerrada en la mayor parte de sus tramos, es decir, se progresaba por rigurosa antigüedad entre las distintas categorías. Consecuencia de todo ello era la inamovilidad, que no se producía por una declaración formal en este sentido, sino por la compartimentación rígida de la escala y de la circunstancia de que no se pudiera acceder a ella más que desde la base, a través de las plazas de alumnos aspirantes, de entre los cuales serían preferidos los que hubiesen obtenido mejores calificaciones en la Escuela oficial correspondiente: la de Mineralogía o la de Caminos⁸¹.

Esta reforma parcial de la función pública, se dirigía con carácter exclusivo al Ministerio de Hacienda, pero su mérito consistió en la pretensión de regular de manera global la normativa aplicable a dicho Ministerio y acabar con la propia dispersión normativa existente hasta entonces, incluso dentro de cada uno de ellos.

⁸¹ Real decreto de 20 de abril de 1835: GM, n.º 116, de 26 de abril de 1835.

CAPÍTULO 2

LA CONSECUCIÓN DEL EMPLEO EN PROPIEDAD (1836-1889)

Estrechamente ligado al sistema de ascensos estaba el problema del dualismo; curiosa institución del ejército español por la que ciertos oficiales no sólo poseían una categoría oficial para el servicio, denominada empleo, sino también una categoría honorífica superior llamada grado; algunos incluso tenían doble categoría honorífica, llamada doble grado o sobregrado. Por último, existían también empleos personales y empleos de ejército para los oficiales de ciertos Cuerpos.

Así pues, existían dos clases de categorías: el “empleo” efectivo, con paga entera y atributos, y el “grado”, que era personal, una recompensa al comportamiento más que a la antigüedad y obtenido corrientemente con un empleo. Los empleos después de 1835 eran: alférez, teniente, capitán, segundo comandante, primer comandante, teniente coronel y coronel.

Este sistema, instituido durante el siglo XVIII, se usaba a título de compensación por la lentitud de los ascensos. Cuando un militar merecía ascender a juicio de sus superiores, pero no podía hacerlo por antigüedad o por no haber vacantes, recibía un grado honorífico con derecho a ostentar sus divisas y con ciertas prerrogativas de carácter protocolario, como, por ejemplo, el derecho al saludo de acuerdo con su grado honorífico.

Al llegar el siglo XIX, los derechos habían crecido en número. Para los oficiales de Infantería y Caballería los grados honoríficos significaban una subida en el escalafón, pero para los oficiales de los Cuerpos Facultativos, cuya antigüedad estaba predeterminada, significaba la adquisición del derecho a mandar tropas mixtas o de pasar a Infantería o a Caballería con la categoría y sueldo del grado honorífico. A menudo, los oficiales de los Cuerpos Facultativos percibían el sueldo del grado honorífico del ejército, aún cuando permanecieran en su propio cuerpo. En consecuencia, el dualismo suponía lo mejor de los dos sistemas para los oficiales de los Cuerpos Facultativos: garantía de ascender por antigüedad y ventajas del sistema electivo (Headrick, 1981, 92).

Si como grupo social perfectamente definido por unas pautas de comportamiento, marcadas fundamentalmente por la disciplina y la jerarquía, el ejército aparecía hacia el

exterior como un conjunto homogéneo, la verdad es que mantenía en su seno una tensión latente basada fundamentalmente en dos factores, que actuaban sobre la falta de cohesión militar:

1º. Los agravios comparativos provocados por la política de ascensos y recompensas.

2º. Los conflictos derivados de las diferentes especialidades profesionales de procedencia de los cuadros de mando.

A lo largo del siglo XIX las Fuerzas Armadas quedaron articuladas en Ejército y Armada permanente y de reserva, con ciertas diferencias según el momento en que se legisló sobre el particular, especialmente por lo que se refiere a la reserva, que en ocasiones estuvo dividida en dos partes, una llamada primera o activa y otra secundaria o pasiva mientras que otras veces sólo se constituyó la segunda, en tanto la primera quedaba integrada en la fuerza permanente. Dicha fuerza permanente, durante los periodos constitucionales, era fijada por las Cortes a propuesta del Gobierno.

Normalmente dichas propuestas oscilaban entre los 80.000 y los 100.000 hombres, con tendencia en el último cuarto del siglo a situarse más cerca de la primera que de la segunda cifra. Ello no quiere decir que ambas se correspondiesen con la fuerza efectiva, que normalmente resultaba superior (Fernández Bastarreche, 1978, 41).

Se estimaba que en una organización coherente, el número de jefes (coroneles, tenientes coroneles y comandantes) y oficiales (capitanes, tenientes y subtenientes o alféreces) no debería superar el número de puestos disponibles. Sin embargo, el Arma de Infantería sufrió un continuo y monstruoso crecimiento de efectivos, especialmente a lo largo del reinado de Isabel II y del Sexenio Democrático, que la convertirían en la más importante fuente de problemas del Ejército durante muchos años⁸².

Este mal, que padecería también, aunque en menor cuantía, el Arma de Caballería, era, en primer lugar, consecuencia de las recompensas que, con excesiva generosidad y muchas veces por participación en actos políticos, se prodigaban en el Ejército. Pero, por otra parte, el mal afectaba sólo a las llamadas Armas Generales, Infantería y

⁸² La ley 17/1989 reguladora del régimen del personal militar profesional sustituyó la distinción entre jefes y oficiales por la de oficiales y oficiales superiores. Con la Ley 17/1999 de régimen de personal de las Fuerzas Armadas desapareció esta clasificación y se agruparon en una única categoría, llamada de Oficiales, todos los empleos desde alférez a coronel.

Caballería, en las que los ascensos no se producían por rigurosa antigüedad, como ocurría en los Cuerpos Facultativos.

Esta injusta situación se agravaba por la concesión de los llamados “empleos personales” a los oficiales de los Cuerpos Facultativos. Estas gracias, también llamadas “grados”, no solían concederse por hechos de guerra distinguidos, sino para premiar publicaciones científicas destacadas o por una excepcional dedicación a las tareas docentes. Los grados suponían un dualismo de empleo (un oficial de un cuerpo podía ser a la vez capitán de artillería, comandante de infantería y teniente coronel del ejército) que ocasionaba problemas disciplinarios, además de, y esto era lo más polémico, incidir en la posibilidad de acceso al generalato de los coroneles de las diversas armas, ya que, al ser el ascenso a brigadier de libre elección del Gobierno, éste podía seleccionar a cualquier coronel, bien fuera efectivo o disfrutara de un empleo personal (Puell, 1987, 163).

Ello, además de la citada consecuencia de inflacionar las escalas de las Armas Generales, provocaba múltiples problemas. La dualidad planteaba situaciones conflictivas, dado que, por ejemplo, un capitán de Artillería podía encontrarse en la necesidad de llamar al orden a un teniente de su propio Cuerpo, que sin embargo fuera comandante de Infantería.

Los problemas que afectaban a las Armas Generales no acuciaban en la misma medida a los llamados Cuerpos Facultativos, cuya composición, mucho más reducida, constituía su principal garantía frente a posibles problemas de organización, de los que, por otra parte, les mantenía en gran medida a salvo el hecho de que los ascensos se produjeran en ellos por rigurosa antigüedad.

El problema más importante del Cuerpo de Artillería vendría planteado en función de la existencia en él de dos escalas distintas de oficiales: la llamada facultativa, cuyo ingreso se verificaba a través de academia y cuyos ascensos, de alférez a coronel, se realizaban por rigurosa antigüedad, y la práctica, con escala independiente, finalizada en el empleo de capitán, a la que se accedía desde la clase de tropa.

La lentitud para ascender se debía fundamentalmente al exceso de oficiales existentes. La inflación de jefes y oficiales había ido creciendo a partir de la Revolución de septiembre, debido a las recompensas otorgadas en las campañas contra los cantonalistas, carlistas e insurrectos cubanos, incrementadas por diversas gracias concedidas con ocasión de acontecimientos políticos (Puell, 1987, 160).

Durante todo el siglo XIX se producirían intentos de implantar en todo el ejército un sistema mixto que incluyera los ascensos por elección. Pero todos los proyectos en este sentido se estrellarían contra la resistencia de los componentes del Cuerpo de Artillería.

En cuanto a la Administración Civil se refiere, aproximadamente un cuarto de siglo después de la iniciativa normativa acometida por López Ballesteros, en 1852, Bravo Murillo abordaría una reforma, que introdujo por primera vez la voz «funcionario» en nuestro lenguaje habitual y abarcó materias tan importantes como los ascensos, escalafones, categorías, etc. Los puntos más criticados de esta regulación se situaron en su reducido ámbito de aplicación, ya que afectaba únicamente a empleados de servicios generales y comunes, y, sobre todo, en el hecho de dejar en manos de cada ministerio la responsabilidad de su aplicación.

Tan solo catorce años después (1866) se aprobó, impulsado por Leopoldo O`Donnell, un reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración Pública que a pesar de incorporar significativas novedades —a modo de ejemplo, un sistema de evaluación, la inamovilidad de los funcionarios y la exigencia de licenciatura para el ingreso— tuvo una efímera vigencia.

La enconada opinión pública de la época y, sobre todo, la agitada realidad política y social que acompañaron estas reformas del XIX nunca favorecieron al alcance de un modelo que sirviera de base al conjunto del empleo público.

2.1 CONFIGURACIÓN DEL EJÉRCITO NACIONAL (1836-1868)

El motín de la Granja había puesto de manifiesto la permanente debilidad del gobierno y de la misma corona. De nuevo un gobierno liberal habría de enfrentarse a la tarea de elaborar una Constitución, dando por hecho que la de 1812, restablecida provisionalmente por la regente, no servía para la nueva situación. La nueva Constitución, promulgada en junio de 1837, se presentaba en el preámbulo como producto de la voluntad de la nación de revivir la promulgada en 1812, pero en su artículo 12 establecía que la potestad de hacer las leyes residía en las Cortes con el rey, cambiando el criterio del artículo 131 de la Constitución de 1812, según el cual se reservaba sólo a las Cortes esa potestad. Las primeras elecciones convocadas al amparo de la nueva Constitución llevaron a las Cortes una mayoría del partido moderado que comenzaría a gobernar en diciembre de 1837.

Los años que siguieron al “abrazo de Vergara”, que puso término a la primera Guerra Carlista, se caracterizarían por la irrupción de hombres que pesarían en el vivir nacional hasta la caída de la monarquía de Isabel II, como Espartero, Narváez, Prim, los dos hermanos Conchas, O’Donnell y Pezuela.

El cuerpo de oficiales, hipertrofiado por los ascensos de guerra y por la incorporación al mismo de los oficiales carlistas como consecuencia de las cláusulas del convenio de Vergara, se había hecho demasiado numeroso para las plazas disponibles; se pensaba que el único medio para conseguir nuevos ascensos era organizar una revolución que pudiera proporcionarlos (Carr, 1969, 218).

El acceso al poder de los generales se inaugura con Espartero, llegando nada menos que a la regencia de España. No obstante, las mayores críticas a la política de ascensos y recompensas arbitrarias, que caracterizarían la época de Espartero, iban a proceder del propio ejército, en parte porque nunca afrontó con decisión las reformas que los militares pedían.

Durante el gobierno presidido por Joaquín María López, que se formó tras el derrocamiento del general Espartero, el responsable de la política militar fue el general Francisco Serrano, quien se apresuró a realizar dos importantes nombramientos: el de Ramón Narváez como capitán general del Primer Distrito y el de gobernador civil de Madrid, que recayó en el entonces brigadier Juan Prim.

En el corto periodo en el que Serrano ocupó la cartera de Guerra, de 23 de julio a 1 de diciembre de 1843, se produjeron una serie de medidas encaminadas hacia dos objetivos concretos:

1. El apartamiento de los militares de las contiendas políticas.
2. El control efectivo del ejército por parte del gobierno a través del Ministerio de la Guerra.

Para alcanzar el primer objetivo se prohibió la participación de los militares en instituciones representativas⁸³. Por lo que respecta al segundo, la primera disposición importante iría encaminada a intentar reducir la influencia de los inspectores generales de Infantería y Caballería y de los directores generales de Artillería e Ingenieros, según Headrick, auténticos “reyezuelos en sus feudos aislados, pues representaban el

⁸³ Circular del ministro de la Guerra de 5 de agosto de 1843, GM n.º 342, de 7 de agosto de 1843.

verdadero poder efectivo en su Arma. Dentro de cada una de ellas correspondía a cada uno de los directores generales adoptar las decisiones más importantes, abarcando incluso hasta el ascenso del último soldado raso” (Headrick, 1981, 39-40).

Directores e inspectores no sólo tenían poder sobre su Cuerpo o Arma respectivo, sino que además lo concentraban en la llamada Junta General de Inspectores, que Serrano sustituyó por otra denominada Junta Consultiva del Gobierno para los Negocios de la Guerra. La novedad fue que la capacidad de decisión dejó de recaer exclusivamente en directores e inspectores, porque además de estos, en la nueva Junta figuraban “un número determinado de generales y un secretario con voto de la clase de brigadier”⁸⁴.

Ante el problema que en el seno de la institución habían creado los últimos ascensos, tanto los otorgados por las juntas anteriores, como los que se había visto obligado a conceder Espartero para asegurarse la fidelidad de sus hombres a última hora, Serrano planteó una estrategia mediante la cual se concedió un grado a los agraciados por las juntas, como recompensa a su actuación en el levantamiento contra Espartero, desde teniente coronel hasta cabo inclusive, así como la reducción en dos años de servicio a la tropa que pudiera demostrar su adhesión al movimiento anti-esparterista. En el caso de coroneles y generales, decretó un ascenso al empleo inmediato superior (González-Pola, 2002, 22 y 23).

En mayo de 1844, Narváez se puso al frente del gobierno y emprendió una revisión constitucional que acabó por dar a luz una nueva Constitución, la de 1845. Desde el punto de vista del ejército, se iniciaba una nueva fase de reformas militares de enorme importancia para el futuro de la institución; en realidad, dicho proceso reformista significó lo que hoy conocemos como *ejército español* (Puell, 2005, 78).

Con el segundo gobierno largo de Narváez (1847-1849), el resto del ejército, enfurecido por la tozudez de la Artillería, trató de obligarla a aceptar el ascenso por elección. Se constituyó una comisión de generales con este fin; pero los artilleros respondieron organizando a su vez sus propios comités de oficiales y protestando en alta voz. En 1848 el asunto fue abandonado y en 1851 el ejército reconoció oficialmente el derecho de los artilleros a mantener su propio sistema de ascensos (Vigón, 1947, 80 y 81).

⁸⁴ Real decreto de 8 de agosto de 1843, GM n.º 324, de 9 de agosto de 1843.

En el espacio que media desde que Narváez abandonó la jefatura del gobierno en 1851 y la revolución de 1868, que desalojó del trono a la dinastía borbónica, la normativa de ascensos se fue consolidando. En 1854 el general en jefe del Ejército Constitucional Leopoldo O'Donnell, conde de Lucena, se pronunció contra el Gobierno en las cercanías de Madrid (Vicalvarada). La politización del levantamiento se consiguió a través de un manifiesto, redactado desde Manzanares por el joven Cánovas del Castillo, futuro artífice de la restauración borbónica. El manifiesto era una llamada a los españoles en el cual se pedía la continuidad del trono, pero sin las camarillas que le deshonraran; se defendía la práctica rigurosa de las leyes fundamentales y la rebaja de los impuestos, e incluía entre sus apartados el conseguir que se respetaran en los empleos militares y civiles la antigüedad y los merecimientos⁸⁵.

Tras el gran levantamiento progresista, que provocó una serie de ascensos masivos, O'Donnell, desde el Ministerio de la Guerra decidió implantar el ascenso por antigüedad para todos los oficiales hasta el grado de coronel:

Los empleos y grados concedidos en los últimos años fuera de escala y sin que para ello se hubiese contraído servicio alguno distinguido que premiar, no solo han producido un aumento en el presupuesto de gastos, sino una perturbación en el orden de ascensos y perjuicios en su carrera a beneméritos militares.

La gracia general dispensada por V. M. con motivo del alzamiento nacional, si bien ha tenido por objeto recompensar los servicios que el ejército ha prestado en las difíciles y graves circunstancias por que el país acaba de pasar, es indudable que ocasiona también, aunque sin lesión de los intereses individuales, como en aquellas concesiones aisladas sucedía, otro aumento de consideración en las clases de jefes y oficiales de reemplazo.

El ministro que suscribe cree que es llegado el momento de poner término a los abusos que hayan podido cometerse; de preparar la reducción del personal sobrante en diferentes clases del ejército a su límite reglamentario, y de establecer que los ascensos que se concedan en lo sucesivo sean solo los que de justicia correspondan para cubrir las vacantes y premiar los servicios distinguidos prestados en acción de guerra⁸⁶.

En el articulado del decreto se establecía, como regla general, el ascenso por antigüedad con ocasión de vacante y como única excepción el que, desde alférez o subteniente hasta coronel, para los empleos que se confiriesen por servicios distinguidos prestados en el campo de batalla siempre mediase propuesta del general o jefe superior que mandara la acción. Además quedaba prohibida la concesión de grados en tiempo de paz. El quinto y último artículo contenía el mandato de presentar a las Cortes un

⁸⁵ Manifiesto de Manzanares de 7 de julio de 1854, <http://es.wikipedia.org/wiki/Manifiesto> de Manzanares.

⁸⁶ Real decreto de 26 de septiembre de 1854, exposición de motivos, AGMSg, 2ª Sección, División 2ª, legajo 1.

proyecto de ley de ascensos: “Mi ministro de la Guerra presentará a las Cortes un proyecto de ley de ascensos en que se aseguren los justos derechos de todos los Gefes, Oficiales y demás clases del ejército”⁸⁷.

El proyecto, redactado por el teniente general Pedro Fernández de Córdova, vicepresidente de la Sección de Guerra y Marina del Consejo Real, supuso un retroceso respecto a la regla general de ascenso por antigüedad, estableciéndose una proporción entre las vacantes que habían de darse al ascenso por antigüedad y las que se daban por elección⁸⁸:

Art. 19. Desde Subteniente a Coronel inclusive se darán los ascensos por elección y antigüedad en la proporción siguiente:

	<u>Antigüedad</u>	<u>Elección</u>
De Subteniente a Capitán inclusive.....	3	1
De Capitán a Comandante.....	2	1
De Comandante a Teniente Coronel.....	1	1
De Teniente Coronel a Coronel.....	1	2

Dos años después, con O'Donnell de nuevo al frente del Ministerio de la Guerra, se redactó un segundo proyecto de ley de ascensos militares, en cuya exposición de motivos se podía leer:

El modo de ingresar, de existir y de ascender, es en todas las carreras la principal razón y garantía del buen servicio del Estado.

Un sistema de ascensos militares donde los servicios dilatados o penosos no cuenten con seguro premio, y la pericia y el talento con legítima distinción, no es un sistema justo. Tampoco es un sistema conveniente aquél en que, apreciándose sólo la garantía personal queda el interés de la institución pospuesto a los intereses individuales. De ambos modos la disciplina y el servicio carecen de cimiento; que ni es posible someter el ánimo de todos a lo que muchos encuentran arbitrario, ni es lícito olvidar que el derecho de los que sirven en la carrera, nace y debe morir con el derecho y la conveniencia del Estado.

Estas consideraciones vienen hace tiempo reclamando la formación de una Ley que unifique todas las disposiciones que se han dictado sobre la materia, que imprima a todas el sello de un pensamiento de justicia, y que sirva al Estado y al ejército de recíproca garantía. La experiencia nos ha evidenciado ya muchos errores y muchos defectos del sistema hasta hoy seguido, que es preciso corregir⁸⁹.

⁸⁷ Ibídem, arts. 1 2, 4 y 5.

⁸⁸ Proyecto de ley de Ascensos para Tiempo de Paz, 24 de abril de 1857, AGMSg, sección segunda, división segunda, legajo 2.

⁸⁹ Proyecto de ley de ascensos militares, 12 de octubre de 1859, Diario de Sesiones de Cortes, Senado, 13 de octubre de 1859, apéndice 4º. al n.º 97.

Haciendo referencia a la concesión de grados honorarios, exponía:

Los grados honorarios, creados hace tiempo con aquel pensamiento como medio de premiar los servicios sin conceder sueldos ni empleos, han sido un ingenioso recurso del sistema de recompensas, que tal vez convendría conservar si su fecundidad extrema no hubiera hecho ya imposible el uso por el desprestigio y los inconvenientes que el abuso le ha creado. El hecho es, sin embargo, que hoy no llenan el objeto y desnaturalizarían el carácter de severa precisión que necesita una ley llamada a contener ambiciones y larguezas exageradas. Es nuestro ejército el único de Europa donde este medio de recompensa se halla establecido. La conveniencia de premiar inmediatamente los hechos de armas y otros servicios importantes sin sujeción al número de vacantes, puede suplirse ventajosamente por las cruces de honor y pensiones instituidas en la orden de San Fernando. No siendo necesarios en el sistema de ascensos y recompensas, deben incuestionablemente suprimirse.

Y en cuanto al dualismo señalaba:

Sentado el principio de que no puede ascenderse de un empleo al superior inmediato sin haber servido el primero, queda negado el dualismo que hasta ahora se ha tolerado en los cuerpos facultativos para combinar el derecho de obtener recompensas por mérito distinguido, con el sistema de ascensos por rigurosa antigüedad a que está sujeta la carrera en aquellos institutos. Esta prohibición hecha absoluta, por más que muy lógica dentro del sistema general, sería un golpe fatal para los cuerpos especiales, donde por la índole científica de la carrera y por la precisión de sus escalas cerradas a toda distinción, la aplicación, el talento, la pericia y los servicios militares necesitan hallar fuera de su instituto un medio de alcanzar lo que sus individuos es fuerza que ambicionen, y es justo y conveniente que alcancen. Pero el dualismo puede proscribirse sin contrariar el derecho a la recompensa del mérito. Los oficiales facultativos pueden optar al empleo superior en infantería o caballería siempre que lo merezcan; obtenido el ascenso, pueden pasar al arma respectiva a ejercer el empleo y continuar en ella su carrera. Si no hallan en esto una ventaja, se les puede consentir el derecho de renunciarlo.

En consecuencia con todo lo anterior, su articulado establecía:

- No conceder empleo alguno en el ejército sin vacante que lo motivara (art. 4).
- Abolir la concesión de grados superiores a los empleos efectivos (art. 5).
- No conceder empleos, por antigüedad, por elección o por méritos de guerra, sin haber servido en el inferior inmediato el tiempo que la propia ley fijaba. La escala sería rigurosamente gradual y sucesiva (art. 7).

- Prohibir en lo sucesivo la posesión de empleos superiores en otras armas a los jefes y oficiales de los Cuerpos Facultativos. Todo empleo exigiría el ejercicio del que lo obtuviese (art. 9).
- Verificar los ascensos en los Cuerpos de Estado Mayor, Artillería e Ingenieros en la forma siguiente⁹⁰:

Cuerpo de Estado Mayor		De teniente a brigadier	Antigüedad
Artillería	Escala Facultativa	De teniente a coronel	Antigüedad
		De coronel a brigadier jefe de escuela	Elección (1)
		De brigadier jefe de escuela a teniente general subinspector	Antigüedad
	Escala Práctica (2)		
Ingenieros		De teniente a teniente general subinspector	Antigüedad

(1) Del centro arriba de la escala de coroneles.

(2) Los individuos que, procedentes de la clase de tropa, terminaban su carrera en el Cuerpo en la clase de capitanes, se sujetaban para sus ascensos a las reglas establecidas para las Armas de Infantería y Caballería.

- En Infantería y Caballería los ascensos desde teniente hasta coronel inclusive se verificarían por antigüedad y elección en la proporción siguiente (art. 20):

Infantería y Caballería	Antigüedad	Elección
De teniente a capitán	3	1
De capitán a segundo comandante	2	1
De segundo a primer comandante	2	1
De comandante a teniente coronel	2	1
De teniente coronel a coronel	1	1

⁹⁰ Ibídem, arts. 32-34.

En 1863 se debatió de nuevo en las Cortes el tema de los ascensos, pero la postura de los artilleros volvió a triunfar. Las influencias y el favoritismo eran desenfundados y creaban mucho descontento. Después de presentar su dimisión como ministro de la Guerra en 1865, el teniente general Fernández de Córdova escribió:

Era preciso desterrar el favoritismo, que ha producido siempre en las filas grandes estragos y que, de seguir imperando, vendría a hacer ineficaces cuantos esfuerzos se realizaran para mejorar la suerte de todos y levantar el espíritu de la oficialidad. Me encontré, pues, sumamente embarazado desde los primeros días de nuestra subida al poder, ante un cúmulo inmenso de recomendaciones y de exigencias, formuladas por los personajes de más alta representación del país, los cuales no sólo pedían variaciones constantes de destinos para la mejor colocación de sus apadrinados, sino también grados, cruces y hasta empleos redondos, sin alegar siquiera los motivos o servicios en los que los protegidos pudieran fundar sus pretensiones. ¿Cómo complacer a los hombres políticos y otras altas personalidades sin disgustar hondamente a la masa del ejército, que vería siempre ascender desde los últimos puestos de las escalas a los favorecidos por la protección de algún influyente personaje? (Fernández de Córdova, 1889).

Los sucesos del cuartel de San Gil, protagonizados el 22 de junio de 1866 por el capitán de artillería, Baltasar Hidalgo de Quintana, eran un síntoma del creciente malestar que se vivía en el ejército. Fuera de los Cuerpos Facultativos, el exceso de oficiales y el final de la era de las expediciones de prestigio, patrocinadas por O'Donnell, dieron lugar a que el gobierno se encontrara ante la imposibilidad de dar un empleo útil a todos sus oficiales. De resultas, los ascensos eran poco frecuentes y muchos oficiales jóvenes pasaban largos periodos en situación de excedencia, o sea, sin destino o a media paga. Ante esta situación, Narváez restableció el ascenso por antigüedad para todos los militares. Sin embargo, al igual que en 1854, este esfuerzo fracasaría por la subsiguiente revolución de 1868.

El reglamento de 1866 introdujo algunas novedades, como el establecimiento de un número máximo de evaluaciones para el ascenso, o el hecho de que se especificase en la orden de ascenso la fecha de efectividad y la obligatoriedad de publicar la disposición en el correspondiente diario oficial⁹¹.

⁹¹ *Reglamento para la aplicación e inteligencia del real decreto de 30 de julio próximo pasado, sobre ascensos militares*, aprobado por real orden de 31 de agosto de 1866, Madrid, Depósito de la Guerra, 1866.

Hitos relevantes del articulado eran:

- No conferir empleo alguno sin vacante que lo motivara. De esta regla general se exceptuaba el caso de los alumnos y cadetes que, al terminar con aprovechamiento sus estudios no tuvieran vacante en que ser colocados (art. 5).
- Establecer como única forma de ascenso la antigüedad sin defectos (art. 16).
- Estar declarado apto para el ascenso por antigüedad y haber ejercido el empleo inmediato inferior durante dos años. En el caso de que, al ocurrir la vacante, nadie reuniera estas circunstancias, ascendería el más antiguo (art.13).
- Señalar que los ascendidos disfrutarían la antigüedad del día después al que se produjo la vacante. La citada fecha debería constar en el real despacho y el ascenso se debía publicar en la *Gaceta Oficial* (art. 14).
- Permitir que en tiempo de guerra los generales en jefe pudieran acordar el ascenso de los que hubieran merecido esta recompensa por sus hechos extraordinarios de armas (art. 28).
- Conceder los ascensos por mérito de guerra sin faltar al principio de que no hubiera ascenso sin vacante, reservando a este fin las vacantes del turno de reemplazo, alternando con los excedentes (art. 31).
- Realizar el ingreso en el ejército únicamente desde filas o a través de las academias militares (art.4).

Todas las referidas medidas tendían a reducir el exceso de oficiales. Sin embargo todo quedó en agua de borrajas, pues, dos años después, el alzamiento de Prim y Serrano, en septiembre de 1868, trajo nuevamente ascensos masivos, favoritismos políticos y grados honoríficos.

Además de estas reformas, el reglamento de 1866 aportaba como novedad el establecimiento de los plazos de incorporación a un nuevo destino, que habrían de contarse desde la comunicación de la orden, y la exigencia de permanecer en el mismo por lo menos un año; recogiendo así, una de las primeras referencias escritas sobre provisión de destinos militares.

2.2 LA POLÉMICA EMPLEO-GRADO. PROBLEMAS PLANTEADOS Y MEDIDAS ADOPTADAS (1868-1874).

Entre 1868 y 1874, la situación política y las guerras anularon cualquier intento de reforma y la revolución impidió que se implantara el ascenso por antigüedad en la totalidad del ejército, conservándose esta tradición solamente en los Cuerpos Facultativos.

Tras el levantamiento de septiembre de 1868, la tarea más urgente que se planteó al gobierno provisional fue conseguir vincular el ejército al nuevo régimen. Los sistemas empleados para conseguirlo no fueron originales: reducción del tiempo de servicio para la tropa, licencias prematuras o ascenso para sargentos y cabos o licencias inmediatas para los heridos de ambos bandos. La recompensa para oficiales y generales consistió en ser ascendidos. Todos los oficiales, hasta el grado de coronel, obtuvieron un grado honorífico superior al suyo efectivo o, si ya lo poseían, el ascenso al grado superior inmediato⁹².

Las primeras medidas del gobierno de Amadeo de Saboya, tras ser proclamado rey de España en 1870, se encaminaron a intentar contrarrestar el malestar que la citada política de ascensos indiscriminados, había producido entre las filas del Ejército. Los ascensos irregulares, reingresos de jefes y oficiales, incluso los sancionados en su momento por delitos económicos y el premio con el ingreso directo de civiles en la carrera militar, precisamente en empleos altos, había ocasionado un agrio debate en la prensa civil y militar y sobre todo en el Congreso de los Diputados, donde se clamaba por la revisión de las hojas de servicio (González-Pola, 2002, 92).

El general Serrano, en el ejercicio del Ministerio de la Guerra, recurrió, para inaugurar el reinado, a la consabida gracia general del ascenso al empleo inmediato, pero esta vez reservado a los que se sentían más postergados, los que contaban con una antigüedad en el empleo de diecisiete años para tenientes coroneles, comandantes y capitanes; trece para los tenientes; siete para los alféreces, y seis para los sargentos primeros y segundos⁹³.

Consciente el rey de la especial sensibilidad de los militares en este tema de los ascensos por méritos, se dispuso que todas las órdenes de ascenso fuesen acompañadas

⁹² Decreto del Ministerio de la Guerra de 10 de octubre de 1868, GM n.º 286, de 12 de octubre de 1868.

⁹³ Decreto de 3 de febrero de 1871, GM n.º 35, de 4 de febrero de 1871.

de un breve resumen justificativo de los méritos y circunstancias del beneficiado. Con esta medida se pretendía acabar con los ascensos arbitrarios.

Aparte de la anterior disposición, el ministro Joaquín Bassols, en su corta estancia en el Ministerio de la Guerra, apenas dos meses y medio, intentó acabar con la contestada potestad que tenían los jefes de cuerpo de cesar libremente a sus subordinados, pasándolos a la situación de reemplazo, con los consiguientes perjuicios económicos mientras conseguían colocarse de nuevo en otra unidad. A partir de una orden de 15 de noviembre de 1871, sólo en casos excepcionales se podría aplicar esta medida, cuya potestad pasaba al gobierno, previo informe del capitán general y del inspector del Arma correspondiente, a quienes debía solicitarla el jefe del subordinado afectado⁹⁴.

Entre los años 1871 y 1872 el tema que más preocupó y dividió a los militares no fue otro que el de la concesión de ascensos apresurados para pagar lealtades y favores. Este mal ambiente dio lugar a la existencia de un cierto movimiento de militares empeñados en la revisión de las hojas de servicio, en el sentido de denunciar a los que habían sido irregularmente ascendidos⁹⁵.

Instaurada la República en enero de 1873 y con Pi y Margal como presidente de la República, lo más destacable, en lo que a política militar se refiere, fue el nombramiento del capitán Nicolás Estévanez como ministro de la Guerra. Durante su ministerio, de tan solo diecisiete días, se creó una Comisión de Reformas que continuó trabajando hasta finales de 1873, ya con Emilio Castelar al frente de la República. Revistas de la época recogían este acontecimiento:

El Sr. Estévanez, objeto de la atención general en los primeros momentos de su advenimiento al poder, parecía haber entrado en el departamento de la guerra con ánimo resuelto a llevar a cabo grandes y radicales medidas. Desembarazado ya [...] de la nube de pretendientes que le asediaron en las primeras horas de vida ministerial, el Sr. Estévanez había empezado a desarrollar cierta actividad y energía inusitadas hasta hoy en las regiones gubernamentales de la república, dictando las órdenes para proceder a la reorganización del ejército, encomendada a una comisión compuesta de individuos de todas armas⁹⁶.

⁹⁴ Real Orden de 15 de noviembre de 1871, GM n.º 320 de 16 de noviembre, pág. 513.

⁹⁵ Diario de Sesiones de las Cortes, 4 de octubre de 1872.

⁹⁶ *La Ilustración Española y Americana*, año XVII, núm. XXIV, 21 de junio de 1873.

Días después de publicarse este artículo el ministro decretaba: “El Gobierno de la República ha tenido a bien disponer que todos los Diputados a Cortes que actualmente pertenecen al ejército formen parte de la comisión que ha de informar respecto a la reorganización del ejército⁹⁷”.

Esta comisión, dictó normas sobre reemplazo, vestuario, armamento y material de artillería⁹⁸, y también algunas normas concretas en materia de ascensos, como la de que los oficiales, hasta capitanes inclusive, que ascendieran al empleo inmediato por méritos de guerra, en las unidades pertenecientes a los ejércitos de operaciones del Norte, Cataluña y Valencia, continuaran en la misma en que servían, ocupando vacante de la nueva clase⁹⁹.

Sin embargo parece que no se terminaron los trabajos en cuanto a la aprobación de una nueva ley de ascensos militares, cuya elaboración se había fijado como uno de los objetivos de la comisión. No obstante, las actas de las sesiones que se celebraron con este fin, y el proyecto que finalmente elaboró, se conservan en el Archivo Militar de Segovia. Esta comisión, presidida por el general José de Orozco, y entre cuyos miembros se encontraba Cassola, exponía la necesidad de resolver la cuestión de los ascensos, como paso previo a llevar a cabo la reorganización del Ejército:

No nos han faltado leyes a que atenerse, ni reglamentos a que sujetarse: lo que ha faltado ha sido la justicia para aplicarlos y hacerlos aplicar. Si el reglamento de ascensos militares de 1866, hoy vigente, se hubiera cumplido, es seguro que no existiría el motivo que aquí nos reúne¹⁰⁰.

Convencida la comisión de que era indispensable cortar de una vez los males de la excesiva ambición, y de la inmoralidad y favoritismo a que daban origen, proponía cerrar por completo las escalas, tomando como base la antigüedad para todo ascenso desde alférez a coronel inclusive, excepto en casos muy contados y extraordinarios, y la prohibir la concesión de grados superiores a los empleos que se ejercieran:

⁹⁷ *Gaceta de Madrid* núm. 175, 24 de junio de 1873.

⁹⁸ Real decreto de 7 de diciembre de 1873, GM n.º 342, 8 de diciembre de 1873.

⁹⁹ Orden del Gobierno de la República, 10 de noviembre de 1873, *Colección Legislativa de España*, 1894, págs. 736-737.

¹⁰⁰ Proyecto de ley de ascensos y recompensas militares de 23 de agosto de 1873, exposición de motivos, AGMSg, sección 2.ª, división 10.ª, legajo 5.

Los ascensos a teniente, a capitán y sucesivos hasta coronel inclusive, serán por rigurosa antigüedad, sin defectos, o por hechos de armas distinguidos o heroicos en que se manifiesten inteligencia y talentos militares. Probado el hecho por el juicio contradictorio que marca el reglamento de la Cruz de San Fernando de mayo de 1802, un jurado especial en el cual tenga representación la clase del interesado, será llamado a determinar si hay o no lugar al ascenso¹⁰¹.

Queda abolida para en adelante la concesión de grados superiores a los empleos que se ejerzan y la de empleos personales de Ejército¹⁰².

2.3 LA ÉPOCA DE LAS REFORMAS MILITARES (1874- 1885)

Restaurada la dinastía borbónica en la persona de Alfonso XII, Cánovas del Castillo se esforzó por sacar adelante la Constitución de 1876, afortunada simbiosis de las de 1845 y 1869, que, con ligeras variaciones, regiría ininterrumpidamente en España hasta la Dictadura de Primo de Rivera. Al afianzarse el liberalismo, y quedar en manos de los políticos civiles la dirección de los asuntos de gobierno, el ejército se replegó sobre si mismo y tomó conciencia de la necesidad de una renovar sus estructuras con claro sentido profesional.

El análisis del texto constitucional, desde el punto de vista militar, podría abordarse desde una doble perspectiva (Alonso Baquer, 1987, 91):

- Sus omisiones conscientes.
- Sus referencias concretas, en el preámbulo y en el texto articulado, a problemas que entrañan relación entre el Estado en su conjunto y las Fuerzas Armadas.

Las omisiones que más llaman la atención, por tratarse de cuestiones que alcanzaron vigencia o llegaron a formalizarse entre 1812 y 1873, apuntan hacia los siguientes problemas:

- Organización de la milicia nacional.
- Mando del rey sobre las Fuerzas Armadas.
- Control de efectivos y gastos de defensa.
- Misiones de las Fuerzas Armadas.

¹⁰¹ *Ibíd*em, art. 24.

¹⁰² *Ibíd*em, art. 5.

Y las referencias concretas a privilegios o responsabilidades de la institución militar señalan el papel que, de hecho, se asignaba al Ejército en el orden constitucional:

- Declaración del estado de guerra.
- Participación en las deliberaciones del Senado.
- Obligatoriedad del servicio militar.
- Obtención de empleos militares o títulos nobiliarios.

Desde el punto de vista legislativo el mayor esfuerzo se realizó en 1878, cuando el gobierno del general Martínez Campos elaboró una nueva ley Constitutiva del Ejército, de la que habría de partir todo un desarrollo legislativo, y que pretendía adaptar la normativa castrense a la Constitución de 1876.

El 6 de mayo de 1877, siendo ministro de la Guerra el general Francisco de Ceballos, se remitió a las Cortes el proyecto de ley Constitutiva del Ejército. La exposición de motivos justificaba su necesidad por la dispersión de disposiciones referentes a la organización y manera de ser del ejército, pero sin pretender introducir reformas legislativas radicales. Muchas de estas disposiciones habían sido dictadas para satisfacer necesidades del momento, otras lo fueron como consecuencia de circunstancias excepcionales, que se prestaban a tantas interpretaciones que no resultaban de práctica aplicación por no formar un conjunto armónico¹⁰³.

La ley puede considerarse una auténtica compilación de estas disposiciones; únicamente la base cuarta puede llamar la atención de una manera especial, al privar del voto a los militares en cualquier clase de elecciones políticas y civiles, y prohibirles asistir a actos electorales. Pero con una excepción: la de los oficiales generales que, aunque tampoco podían ser electores, eran sin embargo elegibles:

Ningún individuo del Ejército, cuya misión principal es defender las leyes, puede impedir ni modificar el libre ejercicio de los derechos legales de ningún ciudadano; y por lo tanto y mientras se halla sirviendo, no tiene voto en ninguna clase de elecciones políticas y civiles, ni puede asistir a ninguna junta del mismo carácter.

Los Oficiales Generales, que tampoco pueden ser electores, son sin embargo elegibles, si tienen las condiciones de la ley.

¹⁰³ Real decreto de 3 de mayo de 1877, autorizando al ministro de la Guerra para que presente a las Cortes un proyecto de ley constitutiva del ejército de, GM n.º 126, de 6 de mayo de 1877.

Los ascensos y los destinos se regulaban en un mismo artículo, el 18: “El empleo militar es una propiedad con todos los derechos y goces que las leyes y reglamentos consignan. El destino, comisión y cargo es de la libre voluntad del Rey con su Ministro responsable”. Esta redacción se mantuvo en el texto de la ley Constitutiva, que a continuación se examinará, con leves modificaciones que no afectaban a su contenido.

La ley Constitutiva del Ejército de 1878 definía el Ejército como una “institución especial” a las ordenes del rey y al margen del Congreso, quien, según la Constitución de 1876, se limitará a fijar “la fuerza militar permanente de mar y tierra”¹⁰⁴.

Su artículo 13 preveía la preparación de una serie de leyes adicionales: reemplazos, ascensos (“Una ley de ascensos consignará el derecho y los medios de alcanzarlo”), recompensas, Estado Mayor General, retiros y remuneraciones. Al no desarrollar Cánovas este programa, los partidos de la oposición se fueron haciendo cargo de los afanes renovadores del Ejército (Puell, 1987, 64 y 65).

Se trataba de una magnífica obra legislativa de 38 artículos, cuyo principal objeto fue definir lo que era y debía entenderse por fuerza militar y Ejército, consignar su organización en cuanto se refería a la jerarquía de sus diferentes clases, y sintetizar los deberes y derechos de los que a ella pertenecían.

El artículo 30 de esta ley establecía que el empleo militar, una vez consolidado, era propiedad del individuo, pero que el destino, comisión y cargo era de la “libre voluntad del rey”: “El empleo militar es una propiedad con todos los derechos y goces que las leyes y reglamentos consignan. El destino, comisión y cargo es de la libre voluntad del Rey, a propuesta del Ministro responsable”.

Dicha norma, en teoría irrefragable, dejaba prácticamente al arbitrio del ministro la adjudicación de los destinos, lo que introducía una seria causa de perturbación y malestar en la milicia. Ello hizo que se fueran después introduciendo medidas paliativas para matizarla:

- Limitar el tiempo de permanencia forzosa en determinados destinos: África y Canarias.
- Fijar el procedimiento de destino de capitanes y tenientes a Ultramar recurriendo al sorteo, cuando faltaban voluntarios.

¹⁰⁴ Ley constitutiva del ejército de 29 de noviembre de 1878, GM n.º 354, de 30 de noviembre de 1878.

- Proveer las vacantes producidas en el curso de la guerra, sin restricción alguna, y a propuesta de los respectivos jefes, con el personal que reuniera mejor aptitud para desempeñar el cargo (Sánchez Gómez, 1991, 50).

Se fijaban las categorías militares desde mariscal de campo, equivalente al actual empleo de general de división, al de cabo segundo, que coincidían, prácticamente, con las actuales, salvo algún empleo de suboficial y se colocaba en cabeza de las Armas combatientes a un Director General de categoría de teniente general (art. 19).

Se mantenía la concesión graciable de empleos y grados, así como el dualismo característico de la época, que permitía ostentar a la vez dos graduaciones: la del empleo del Cuerpo o Arma correspondiente y la personal, que podía ser de uno o de varios grados superior al empleo efectivo de procedencia (art. 6).

Siendo ministro de Marina Francisco de Paula Pavía, se harían extensivos a la Marina, adaptándolos a su índole especial, aquellos preceptos de la ley Constitutiva del Ejército que, en esencia, fueran comunes a ambos institutos¹⁰⁵.

Durante el llamado “remanso” de la restauración aparecerán los tres principales reformadores del siglo XIX: Martínez Campos, Cassola y López Domínguez.

En 1882 Martínez Campos acometió su reforma del ejército, tanto activo como de reserva. Importante novedad fue la creación de seis regimientos de reserva, lo que supuso una importante ampliación de las plantillas de jefes, cubriendo parcialmente el anhelo de lograr una mejor perspectiva de carrera al aumentar la pirámide de empleos en la cúspide (Sánchez Gómez, 1991, 61).

Pese al desarrollo del programa reformista castrense, que se había encauzado con afán de renovación, la oficialidad española no consideraba que la política gubernamental colmara sus anhelos, ya que los programas presentados en las diversas ocasiones en que este tema se llevó a las Cortes más pecaban de timidez o de superficialidad que de verdadero interés por salir de una situación precaria. A la vista de esta situación, la mayor parte de los oficiales descontentos se unió a la Asociación Republicana Militar, fundada en 1880 por Ruiz Zorrilla y desde la que se apoyaban una serie de reformas, tales como:

¹⁰⁵ Real decreto de 3 de diciembre de 1878, GM n.º 338, de 4 de diciembre de 1878.

- Servicio militar obligatorio
- Desaparición del dualismo
- Reforma de los Cuerpos de Estado Mayor y Artillería
- Escalas cerradas en todas las armas (Puell, 1987, 165).

2.4 LA LEY CONSTITUTIVA DE 1889

Durante la década 1885-1895, cinco generales llegaron al Ministerio de la Guerra con afanes reformadores: Castillo (10-10-1886 a 8-3-1887), Cassola (8-3-1887 a 14-6-1888), Chinchilla (11-12-1888 a 21-1-1890), Bermúdez Reina (21-1-1890 a 6-7-1890) y López Domínguez (11-12-1892 a 23-3-1895). En los diez años que transcurrieron entre la muerte del rey y la insurrección cubana, la mentalidad militar se vio afectada por una profunda decepción. El periodo se caracterizaría, fundamentalmente, por el último intento de gran reforma militar, el protagonizado por el general Cassola, ministro de la Guerra del gabinete Sagasta durante el bienio 1887-1888. Sus proyectos de reforma nunca llegarían a convertirse en leyes, pero la concepción de cómo debería estar organizada la institución militar fue la fuente de todas las posteriores reformas militares del reinado de Alfonso XIII, que terminarían por solucionar el problema del dualismo y el de la arbitrariedad de los ascensos. El 22 de abril de 1887 presentó a las Cortes un proyecto de ley que afectaba a dos aspectos fundamentales de la institución militar:

1. Crear un organismo autónomo y efectivo, mediante la promulgación de una ley constitutiva del ejército que definiera con claridad su esencia y estableciera definitivamente su articulación orgánica.
2. Intentar resolver adecuadamente la triste situación personal, familiar y social por la que estaban pasando los miembros del ejército (Puell, 1987, 167).

Para ello, y como ya se ha visto, al mes de ser nombrado ministro de la Guerra presentó en el Congreso de los Diputados los dos proyectos de ley que articulaban y definían dichos anhelos: el de la ley Constitutiva del Ejército y el de la supresión de

retenciones sobre los sueldos de los jefes, oficiales y clases asimiladas del ejército y de creación de un banco militar de préstamos¹⁰⁶.

La exposición de motivos del proyecto de ley Constitutiva denunciaba los principales problemas que el ejército tenía en ese momento. Entre ellos se encontraba la imperativa exigencia de equiparar a todos los profesionales de la milicia en sus posibilidades de ascenso y promoción, proporcionándoles una unidad de origen y un porvenir seguro en su carrera. En su articulado destacaban tres puntos fundamentales:

- Proclamación efectiva de la obligatoriedad del servicio militar.
- Creación del Servicio de Estado Mayor.
- Supresión de la dualidad de grado y empleo.

Referente al tema que nos ocupa, el proyecto determinaba y perfilaba los siguientes puntos:

- Propiedad en el empleo. “El empleo militar constituye una propiedad con todos los derechos que las leyes establecen, del que sólo podrán ser desposeídos por voluntad propia o por sentencia dictada por un tribunal competente” (art. 42).
- Supresión de los ascensos extraordinarios por motivos políticos. “En tiempo de paz no se otorgará ascenso alguno en el ejército sin vacante que lo motive” (art. 54).
- Ascenso por rigurosa antigüedad hasta el empleo de coronel y por elección en el ascenso a general (art. 57).
- Prohibición de los grados, quedando totalmente excluido del sistema de recompensas en época de paz conferir grados superiores y empleos personales (art. 64).

En estos artículos se plasmaba el decidido propósito de Cassola de acabar de una vez con la proliferación de recompensas y gracias en forma de ascensos, a que tan aficionados habían sido los gobernantes del siglo XIX y que habían permitido, por merecimientos de tipo político o partidista, la existencia de vertiginosas carreras

¹⁰⁶ Reales decretos de 22 de abril de 1887, GM n.º 113 de 23 de abril de 1887.

militares, provocando el caos dentro de los escalafones militares, con claras ventajas para los menos, pero con notables perjuicios para la mayoría (Puell, 1987, 169).

No obstante, en el cuadro de recompensas en época de guerra se preveía la posibilidad de conceder un ascenso al empleo inmediato superior cuando concurrieran circunstancias excepcionales de valor y merecimientos en un determinado individuo. De hecho Cassola proponía abrir los Cuerpos Facultativos al sistema de ascensos por méritos en tiempo de guerra (art. 69). Con su plan de reformas pretendía establecer un equilibrio entre las situaciones dispares de los Cuerpos Facultativos y las Armas Generales, estableciendo que en tiempo de paz los ascensos serían por antigüedad hasta el grado de coronel, y en adelante por elección; mientras en tiempo de guerra habría ascensos por méritos en todos los Cuerpos y Armas.

La discusión del proyecto de ley, iniciada en el Congreso de los Diputados el día 23 de junio de 1887, se prolongaría durante el resto de la legislatura de ese año. En la siguiente legislatura (1887-1888), el tema de las reformas militares alcanzaría su punto crítico durante los meses de marzo y abril, y los discursos pronunciados en el Congreso expresaron toda la emoción que esa cuestión había levantado en la prensa y en la opinión desde que el ministro Cassola publicara sus proyectos de ley. A su lado defendió ardientemente las reformas el entonces joven Canalejas, presidente de la comisión dictaminadora, quien, apoyado por el resto de los miembros de la misma, establecería que los principios reformistas eran: “la división territorial, el servicio militar obligatorio, la supresión del dualismo, el sistema de igualdad para los ascensos y la proporción de coroneles en el generalato”. Apoyando las propuestas de Cassola de establecer un sistema de ascensos basado en la antigüedad, pero postergando a los menos capaces para su promoción, combatió el sistema mixto que había propuesto el partido reformista:

El principio de antigüedad basado tan sólo en el transcurso de los años, el principio de antigüedad absoluto, ilimitado, escueto, ése es un principio monstruoso, es insostenible; insostenible como el principio de la elección. El sistema mixto... tengo horror a los temperamentos medios, a las mixturas. Decía el señor López Domínguez, hay un camino, el de establecer la escala de preferencias. Pues yo digo que hay otro camino: el de establecer la escala de postergación¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Discurso de 1 de marzo de 1888 (DS, núm. 60, Leg. 1887-88).

Como podía esperarse, la oposición a las reformas contó con muchos más adeptos que su defensa. Cassola estaba removiendo toda la base social de la oligarquía parlamentaria con su propuesta de servicio militar obligatorio y, por otro lado, lesionaba muchos intereses creados por el favoritismo con el que habían sido tratados los Cuerpos Facultativos, al derogar de facto sus escalas cerradas, la dualidad de empleo y grado y la supresión del cuerpo de Estado Mayor.

Entre el generalato existía también un amplio sector opuesto a su reforma: Daban, Jovellar, López Domínguez, Martínez Campos, Primo de Rivera, Weyler. Fueron tantos los problemas, que Sagasta dilató el planteamiento de la cuestión y el 14 de junio de 1888, por un prurito protocolario, aceptó la dimisión del teniente general Cassola como ministro de la Guerra.

A la vista de esta situación, era evidente la necesidad de dar una salida al problema, que complaciera al gabinete y al Parlamento, evitando a la vez una crisis ministerial, que pudiera ser aprovechada por conservadores o reformistas para desplazar a los fusionistas de las tareas gubernamentales. Difícil papeleta para el presidente del gobierno que una vez más, el inagotable ingenio de Sagasta consiguió solventar. En el Consejo de Ministros de 21 de octubre de 1888 se acordó que las reformas de Cassola sólo se implantarían si lograban ser aprobadas en el Congreso, dejando su discusión para la legislatura de 1889. Esto logró acallar las protestas parlamentarias. Por otra parte, para contentar a los partidarios de una solución inmediata, se publicó en la Gaceta la real orden de 26 de octubre de 1888, que no hacía sino reiterar varios artículos del decreto de Narváez, de 30 de julio de 1866, prácticamente en desuso, que prohibía, como ya se expuso, la concesión de ascensos sin vacante que los motivara y establecía un sistema de ascensos por antigüedad desde el empleo de alférez hasta el de coronel¹⁰⁸.

Los proyectos de Cassola fueron parcialmente recogidos en varias leyes posteriores, como la adicional a la Constitutiva de 1889 refrendada por Chinchilla, que defendía el ascenso por riguroso orden de antigüedad; la de López Domínguez de 1893, que estableció la división territorial en siete regiones militares con independencia de las Capitanías Generales históricas o la de Luque de 1912, que impuso el servicio militar obligatorio.

La llamada ley adicional a la ley Constitutiva del Ejército se aprobó en 1889, siendo Ministro de la Guerra el teniente general José Chinchilla y Díaz de Oñate¹⁰⁹.

¹⁰⁸ *Gaceta de Madrid* n.º 301 de 27 de octubre de 1888.

¹⁰⁹ Ley adicional a la Constitutiva del ejército de 19 de julio de 1889, GM n.º 201, de 20 de julio de 1889.

Compuesta por trece artículos, más uno adicional y dos transitorios, del proyecto de Cassola sólo se respetaba la división de funciones del Cuerpo de Administración Militar, la dependencia del Ministerio de la Guerra de los Institutos de la Guardia Civil y de Carabineros, la unidad de procedencia de toda la oficialidad del ejército, el ascenso por antigüedad hasta coronel, la proporción de coroneles en el generalato y la supresión de la dualidad:

- Para pertenecer a la clase de oficiales activos de las Armas e Institutos del Ejército, se habrá de ingresar previamente en la Academia General (art. 6).
- Los oficiales particulares de todas las armas ascenderán en tiempo de paz hasta el empleo de coronel inclusive por rigurosa antigüedad. El ascenso a oficial general será por elección (art. 8).
- Se proveerán las vacantes de la escala de generales de brigada de forma que el número de coroneles que obtengan ascenso, sea proporcional al número de coroneles que constituyan las plantillas de las respectivas Armas y Cuerpos (art. 8).
- No se concederá ascenso alguno sin vacante que lo motive. Queda prohibida en paz y en guerra, la concesión de empleos de Ejército o personales, grados, sobregrados y mayores antigüedades (art. 8).
- Se mantenía la gradualidad, incluso en tiempo de guerra (art. 10).

De esta manera, se consiguió al fin, imponer la escala cerrada y la rigurosa antigüedad para todos los ascensos en tiempo de paz, y se suprimió definitivamente el dualismo¹¹⁰.

En 1890 se aprobó otra ley que establecía que los ascensos en tiempo de guerra serían de carácter electivo. Para apaciguar a los Cuerpos Facultativos se autorizó que todo oficial ascendido por méritos de guerra pudiera permutar el ascenso por la cruz de María Cristina, recompensa similar a la futura Medalla Militar, que daba el sueldo aunque no el grado de la categoría inmediata. La compensación económica que tal distinción les reportaba podría no ser suficiente desde el punto de vista de su carrera, pero el Cuerpo acabó optando por la escala cerrada. Y para que nadie se viese perjudicado en relación con el resto de sus compañeros, en el acta de la Asamblea del

¹¹⁰ El dualismo había sido abolido por Narváez mediante real orden de 11 de noviembre de 1866, pero había sido restablecido por los Cuerpos Facultativos durante la revolución de 1868.

16 de junio de 1891 se aprobó ligar a todos sus miembros (incluidos los alumnos de la Academia de Segovia, es decir, desde el ingreso en el Cuerpo) a este sistema mediante la firma de un compromiso por el que renunciaban, a priori, en defensa de las tradiciones del Cuerpo, a cualquier ascenso que no fuera por rigurosa antigüedad; si no lo hacían deberían pasarse a las Armas Generales de Infantería y Caballería:

Los artilleros que firman este álbum quieren conservar en el Cuerpo y transmitir con el ejemplo a los que vengan a formarlo, el tradicional espíritu de honor, unión y compañerismo que recibieron de sus antecesores, con el que alcanzó las glorias y prestigio de que goza para bien de la Patria y honra de sus individuos.

Y considerando que la escala cerrada es condición indispensable para el logro de tan altos fines, resuelven mantenerla entre sí, ofreciendo por su honor renunciar (por los medios que la ley permita) renunciar todo ascenso que obtengan en el Cuerpo o en vacante de General a éste asignada y no les corresponda por rigurosa antigüedad (Galarza, 1917, 5 y 6).

Finalmente, favoreciendo a los oficiales de las Armas Generales, se estableció que el número de coroneles que podían ascender a general de brigada en cada Arma fuera proporcional al número total de coroneles existentes en la suya respectiva¹¹¹:

- No se concederá ascenso alguno sin vacante que lo motive (art. 2).
- El ascenso en todos los empleos de la carrera militar desde el de segundo teniente hasta el de coronel, será por antigüedad sin defectos dentro de la escala de cada Arma, Cuerpo o Instituto (art. 5).
- Como requisitos para el ascenso se mantuvo la gradualidad, la exigencia de un tiempo mínimo de servicios en cada empleo y la declaración de apto por la Junta Superior Consultiva de Guerra (art. 6).
- En todo tiempo el ascenso a general de brigada será por elección entre los coroneles que se hallen en el primer tercio de la escala general respectiva y se dará proporcionalmente entre las diferentes Armas y Cuerpos (arts. 12, 13 y 15).
- El ascenso a general de división será de libre elección entre todos los de brigada del Estado Mayor General del Ejército que se encuentren en el primer tercio de la escala de su clase (art. 24).

¹¹¹ Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de ascensos en tiempo de paz de los generales, jefes y oficiales y sus asimilados del ejército de 29 de octubre de 1890, *Gaceta de Madrid* n.º 303, de 30 de octubre de 1890.

Por fin se había llegado a un compromiso; sin embargo los obstinados Cuerpos Facultativos, consiguieron conservar su preciado sistema de ascensos por antigüedad. Y los oficiales de las Armas Generales disfrutaron también de los beneficios del sistema de ascensos por antigüedad y disponer, además, de la oportunidad de ascender por méritos de guerra, en tanto obtenían un mayor porcentaje en el número de generales.

Desde el punto de vista de la estructura del ejército, la reforma suponía el triunfo de la seguridad sobre el azar y el favoritismo. La Infantería y la Caballería emprendían el mismo camino que los Cuerpos Facultativos. Se logró así eliminar uno de los principales motivos de rivalidad dentro del ejército. Los Cuerpos Facultativos habían sido siempre un elemento que defendía la estabilidad y el conservadurismo, pues, debido a su cohesión, no solían prosperar en su seno las intrigas políticas. A partir de entonces uno de los pilares de su cohesión se extendió también a los demás oficiales del ejército. El conjunto de la oficialidad iba a ser más coherente en el futuro y estaría menos expuesto a las luchas de facciones.

2.5 LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

En cuanto a la Administración Civil se refiere, la elaboración de un texto o régimen uniforme que integrara unitariamente la actividad de la función pública ha sido una meta perseguida a lo largo de nuestra moderna historia legislativa. Prueba de ello son los diferentes intentos que, desde el siglo XIX, han jalonado la legislación administrativa en la materia convirtiéndose en una sucesión de reformas del sistema burocrático español.

2.4.1. La reforma de Bravo Murillo.

En 1852, Bravo Murillo, desde la Presidencia del Consejo de Ministros, dio el primer paso hacia una reforma de carácter sistemático de la Administración civil, similar en su carácter a la más limitada de López Ballesteros para la carrera de Hacienda. Por medio de esa reforma la Administración civil se ordenaba de modo paralelo a la militar,

convirtiendo sus distintos ramos en otros tantos cuerpos, escalafonados a la manera de la organización castrense¹¹².

Se apoyaba en un complejo sistema de categorías personales que servía para instrumentalizar tanto el acceso como los ascensos de los funcionarios públicos. Para poder acceder por primera vez a la función pública, o para ascender a un puesto más elevado, era necesario cumplir una serie de requisitos de idoneidad que se fijaban atendiendo a la importancia de cada una de las categorías, en las que se ingresaría, en todo caso, con el sueldo de inferior cuantía reconocido dentro de cada una de ellas. Se unían así requisitos de idoneidad, categoría administrativa subjetiva y retribuciones, conformando un sistema que, al menos teóricamente, podía ser recorrido por el empleado público desde el nivel más bajo hasta la cúspide de la jerarquía administrativa. De este modo, el tratamiento dado a cada una de las categorías existentes —aspirante a oficial, oficial, jefe de negociado, jefe de administración y jefe superior— era sustancialmente distinto, como también lo era la competencia para la realización de los nombramientos: para los empleos de las dos primeras categorías se efectuaba mediante real decreto, y para los de las dos siguientes por medio de real orden. Los empleados de la quinta categoría y los subalternos —estos últimos no recibían el carácter de empleado público, sino que sólo prestaban un servicio material en las dependencias públicas— eran nombrados por los respectivos jefes (art. 11).

El principal objetivo de Bravo Murillo era extirpar de la Administración la arbitrariedad ministerial en la elección de empleados, dada la inexistencia de requisitos ciertos para ingresar y ascender en la carrera administrativa. Una vez que existieran estos y que se exigieran, no sería posible nombrar cualquier candidato para un empleo público, sino que tal nombramiento debería recaer en personas que cumplieran una serie de condiciones previamente determinadas, y a través de uno de los cauces previstos normativamente:

Una deplorable experiencia ha venido a demostrar que el no exigir requisitos y condiciones necesarias para la entrada en la carrera de la administración equivalía a constituir los destinos en patrimonio del favor, y a convertir por otra parte la práctica en ciega rutina¹¹³.

¹¹² Real decreto de 18 de junio de 1852: GM n.º 172, de 20 de junio de 1852.

¹¹³ *Ibíd.*, exposición de motivos.

Con arreglo a los principios que se establecieron para el ingreso en cada clase, se conferían también los ascensos:

Debiendo proveerse dos terceras partes de las vacantes por rigurosa antigüedad, y la tercera restante por elección. Así en los ascensos como en los ingresos, se establecen tales formalidades y condiciones, que no será fácil que, falseando los principios que sirven de basa a esta reforma, el favor arrebate su lugar al mérito y la ignorancia se sobreponga al saber¹¹⁴.

Pero lo que Bravo Murillo no supo prever — y aquí radica la fragilidad de su reforma — fue lo arraigado que se encontraba dentro del sistema político el principio de que los empleos debían otorgarse a personas de la confianza ministerial, y éste no podía dejar de ser operativo en la Administración Pública, pues prácticamente todos los componentes de la clase política dependían del mismo para mantenerse en el poder, e incluso para alcanzarlo, de manera que exigir méritos exclusivamente administrativos a los amigos políticos era tanto como renunciar a unos apoyos imprescindibles para la supervivencia en la vida pública (Arroyo, 1994, 44).

Por otra parte, una reforma de tal calado, precisaba un seguimiento que no se produjo, en gran parte por la falta de voluntad política de los enemigos de Bravo Murillo —Egaña y Sartorius—, provocando el fracaso del estatuto. No obstante, el estatuto estuvo formalmente en vigor durante muchos años, lo que se debió no a su propia eficacia normativa, sino a la dificultad de dictar una disposición de importancia cualitativa equivalente (Nieto, 1967, 132).

Paralelamente a la promulgación del estatuto se fueron consolidando los Cuerpos Especiales de Ingenieros de Minas y de Caminos, Canales y Puertos, creados durante los años treinta, que gozaban de un régimen jurídico específico y que, a pesar de las reorganizaciones y reestructuraciones de que fueron objeto, mantuvieron sus señas de identidad. El propio hecho de que el estatuto de Bravo Murillo no les afectara, al ser expresamente excluidos de su aplicación, suponía un reconocimiento implícito de que la fórmula corporativa había alcanzado éxito, y de que sólo bastaba generalizarla definitivamente¹¹⁵.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Reales decretos de 9 de marzo de 1853, organizando el Cuerpo de Ingenieros de Minas, y de 17 de febrero de 1852, organizando el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos: GM n.ºs 70 y 64 de 11 de marzo de 1853 y de 22 de febrero de 1852, respectivamente.

Las notas que caracterizaron este estatuto fueron:

- Su vocación uniformizadora que se frustró en la práctica.
- La supremacía de la vertiente subjetiva (categoría) sobre la objetiva (puesto).
- La creación de una serie de categorías para determinar la retribución.
- Las excepciones previstas en los sistemas de acceso a las categorías desvirtuaron el sistema. A esto habría que añadir el sistema de turnos como método de provisión de vacantes.
- La departamentalización de los funcionarios fue un problema no resuelto.
- El rango del estatuto, decreto en vez de ley, convirtió en la práctica la reforma en una mera declaración de intenciones.
- Los funcionarios no eran inamovibles y se mantuvieron las cesantías.
- La reacción a la cesantía generará la aparición de Cuerpos, que buscaban una garantía en la aprobación para ellos de una legislación específica. Ello llevará a la división entre los futuros cuerpos generales y especiales.
- La titulación aparecía como requisito de acceso. Sin embargo, se exceptuó en muchas ocasiones, sobre todo en el caso de los empleos generales.

Este cuerpo normativo fue el primero en nuestra Historia que abordó la regulación de la función pública con pretensiones de globalidad, alejándose de las soluciones parciales intradepartamentales y ensayando soluciones interdepartamentales. No obstante, el estatuto de Bravo Murillo no llegó a garantizar la inamovilidad, ni corrigió el favoritismo político (o personal, más frecuente) y remitió la regulación de desarrollo a cada ministerio, debilitando la pretensión unificadora. La tosquedad de las soluciones propuestas, unida al convulso y desfavorable clima político sobre el que se implantaron, hicieron fracasar tan loable empeño.

2.4.2 La reforma de O'Donnell.

La siguiente disposición en importancia de las que se adoptaron en la segunda mitad del siglo XIX fue la que pasaría a la historia de la burocracia española con el título de estatuto de O'Donnell¹¹⁶. Éste, a diferencia del de Bravo Murillo, tomó la forma de

¹¹⁶ Real decreto de 4 de marzo de 1866, por el que se aprueba el reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración Pública: GM n.º 69, de 10 de marzo de 1866.

reglamento ejecutivo derivado de la ley presupuestaria de 1864, que establecía reglas para el ingreso y ascenso en las carreras civiles de la Administración pública¹¹⁷.

La situación seguía siendo, no obstante, poco propicia para el surgimiento de una burocracia profesional, estable y políticamente neutral.

El estatuto de O'Donnell basaba toda su eficacia en el establecimiento de un sistema de categorías subjetivas, prácticamente similar al precedente, como paso previo a la puesta en marcha de los dos mecanismos arbitrados para intentar moralizar la carrera administrativa.

Por un lado, se acudía al criterio de la idoneidad en el desempeño de las funciones públicas, incidiendo en la necesidad de que el ingreso en la Administración se obtuviera previa acreditación de titulaciones académicas suficientes o tras la superación de exámenes, únicos medios para conseguir que “el favor ceda de una vez el puesto a los merecimientos y servicios”. El acceso por primera vez a las funciones públicas, el reingreso en ellas para quienes se encontraran cesantes, o el ascenso a las categorías superiores, sólo era posible cumpliendo los requisitos que se fijaban atendiendo a las distintas categorías existentes. Los que se encontraban en el primer caso sólo podrían incorporarse en la clase de subalternos o en la de aspirante a oficial. Para acceder a esta última se hacía necesario cumplir las mismas condiciones establecidas en el estatuto de Bravo Murillo, aunque ahora habría de demostrarse la aptitud “para el respectivo ramo” en examen público. Por su parte, para ingresar en la categoría de oficial se exigía, aparte de los requisitos de edad y de probidad, estar en posesión del grado de licenciado o de doctor en Derecho, o poseer titulación académica superior o especial facultativa, pero sin que fuera necesario superar prueba alguna. Además de estas condiciones, podrían exigirse otras “según la índole especial de las funciones de cada ramo”¹¹⁸.

En materia de ascensos de categorías y de provisión de vacantes (ambos conceptos aparecían ligados), se establecían amplios márgenes de discrecionalidad, si bien estos quedaban limitados, según se decía, “a las categorías más elevadas, cuyos individuos deben hallarse siempre identificados con las miras y los propósitos del Gobierno”, aunque esta declaración no resultaba del todo cierta, ya que la elección como mecanismo de ascenso se mantenía hasta para los empleos de cuarta categoría¹¹⁹.

¹¹⁷ Ley de 25 de junio de 1864, de presupuestos del Estado, art. 16: GM n.º 178, de 26 de junio de 1864.

¹¹⁸ *Ibídem*, art. 16.

¹¹⁹ *Ibídem*.

En este sentido, su articulado establecía:

- Vacantes de la primera categoría. Eran de libre provisión, pero la elección recaía en los jefes de administración de primera o segunda clase que contaran en ella dos años al menos de antigüedad. Se exceptuaba el cargo de subsecretario, al cual podían optar los que hubiesen sido elegidos diputados en tres elecciones generales. El que por este medio obtuviera la categoría de jefe superior de la administración, para conservarlo y poder optar a otros destinos de la misma categoría, necesitaba cumplir dos años de servicio en el cargo de subsecretario (art. 22).
- Vacantes de la segunda categoría. Se conferían por elección entre los empleados de la clase inferior inmediata, activos o cesantes, que contaran en ella dos años de efectivo servicio, o entre los cesantes de igual clase a la de la vacante. La tercera parte de las vacantes de cada clase tenían que proveerse, mientras los hubiera, con cesantes que disfrutaran haber de clasificación y reunieran las condiciones expresadas (art. 23).
- Vacantes de tercera y cuarta categoría: Se proveía una vacante para los cesantes con sueldo y otra por antigüedad y elección alternativamente, mientras existieran cesantes que disfrutaran haber por clasificación. Y una vez extinguidos los cesantes con sueldo, la primera y segunda vacantes por antigüedad y la tercera por elección (art. 27).
- Vacantes de quinta categoría. La primera vacante se proveía por antigüedad, si había en el ramo empleados de la clase inferior inmediata. Y la segunda y tercera, o todas si no existía clase inferior, por cesantes de igual sueldo, o entre los que hubieran obtenido mejores clasificaciones y llenado las demás condiciones de ingreso (art. 28).

En todas las categorías el ascenso concedido al turno de antigüedad recaía en el empleado que ocupara el primer lugar en la escala de la clase inferior inmediata, cualquiera que fuese su destino y su lugar de residencia¹²⁰.

¹²⁰ *Ibíd*em, art. 29.

No fueron pocas las coincidencias de este real decreto de 1866 con el proyecto de ley de ascensos militares redactado por O'Donnell en 1859¹²¹:

- No conceder ascensos sin vacante que lo motivara.
- Establecer una proporción entre las vacantes que habían de darse al ascenso por antigüedad y las que se daban por elección.
- Exigir un tiempo de servicios determinado en el empleo o clase inferior inmediato (gradualidad).
- Haber servido en la clase o empleo inferior el tiempo que la propia ley fijaba (exigencia de tiempo mínimo de servicios).

Por otro lado, se aseguraba la estabilidad en el empleo a aquellos funcionarios que justificaran “en cierto número de años su celo, su laboriosidad y su honradez”, permitiendo, no obstante, que la discrecionalidad ministerial pudiera seguir operando para los restantes, aunque sujeta a las nuevas reglas dictadas¹²².

Fue en esta materia donde se establecieron auténticas innovaciones, al conferir la inamovilidad en sus funciones a aquellos empleados que hubieran estado en servicio efectivo, durante quince años de servicio, que sólo podrían ser separados “por causa grave, con su audiencia y previo informe de la sección respectiva del Consejo de Estado”¹²³. En inamovilidad relativa quedaban los empleados que llevaran de seis a quince años de servicio, que podrían ser separados sólo mediante expediente justificado “por informe de dos de sus jefes a lo menos”, en el que se determinaría “que no reúnen las condiciones de moralidad, aptitud, lealtad y aplicación necesaria para el buen desempeño de sus cargos”¹²⁴. Quedaban, por último, sujetos a movilidad aquéllos que no llevaran más de seis años de servicio en alguna de las carreras del Estado o de la Administración provincial o municipal, salvo que hubieran obtenido sus cargos por oposición¹²⁵.

Esto justificó la rápida derogación del estatuto, que tuvo aplicación únicamente durante unos meses, siendo derogado al llegar de nuevo Narváez a la Presidencia del

¹²¹ Proyecto de ley de ascensos militares, de 12 de octubre de 1859: Diario de Sesiones de Cortes, Senado, 13 de octubre de 1859, apéndice 4.º al n.º 97.

¹²² *Ibidem*, art. 17.

¹²³ *Ibidem*, art. 52.

¹²⁴ *Ibidem*, art. 51.

¹²⁵ *Ibidem*, art. 50.

Consejo de Ministros por entender que aquella medida protegía a los funcionarios pertenecientes a una determinada facción política y excluía a los demás de la ansiada estabilidad (Arroyo, 1994, 48).

2.4.3 Las reformas de la Restauración.

En lo que a regulación de la función pública se refiere, el reinado de Alfonso XII se inauguró con la reimplantación de la regla de la movilidad absoluta para los empleados no organizados en cuerpos especiales y el mantenimiento de otras técnicas que, aún siendo de menor importancia (como, por ejemplo, la posibilidad de realizar traslados forzosos), contribuían a mantener en manos del poder ejecutivo una serie de resortes de enorme utilidad en la acción de gobierno¹²⁶.

Se partía del reconocimiento implícito del sistema de categorías personales del estatuto de Bravo Murillo, que continuaba en vigor al haber sido derogado el dictado por O'Donnell y que impedía que se pudiera ingresar en destinos que no fueran los correspondientes a la quinta clase de oficiales de administración, salvo que se tuviera título académico de facultades o estudios superiores, en cuyo caso “podrán ingresar en destino de Oficial de Administración de segunda clase”. Asimismo, se exigía, para poder ascender de una clase a otra, haber cubierto dos años de servicios en la inmediatamente inferior, además del número de años que fuera necesario reglamentariamente. En materia de cesantes, se les habilitaba para volver al servicio activo siempre que fuera en destinos de igual categoría y clase que el último desempeñado¹²⁷.

Para las vacantes de la primera categoría, los requisitos eran:

- Para obtener el cargo de subsecretario. Ser o haber sido diputado a Cortes.
- Para los demás jefes superiores de administración. Haber sido elegido diputado a Cortes en dos elecciones generales, contar diez años de servicio en la Administración civil o haber disfrutado un sueldo igual o superior a 8.750 pesetas.

¹²⁶ Ley de de 21 de julio de 1876, de Presupuestos del Estado para el año económico 1876-77: GM n.º 204, de 22 de julio de 1876.

¹²⁷ *Ibidem*, art. 26, regla 2.ª y 3.ª.

- Para el de gobernador civil. Contar al menos con treinta y cinco años de edad, ser o haber sido diputado a Cortes, jefe de administración, haber desempeñado el cargo de secretario de gobierno u otro destino de igual categoría durante dos años, haber servido al Estado al menos durante ocho años, haber sido elegido dos veces diputado provincial o concejal en poblaciones de más de 30.000 habitantes o capitales de provincia, o consejero provincial durante cuatro años.

Otra disposición dictada en este periodo, que será referencia obligada durante varias décadas, a pesar de su general y permanente incumplimiento, fue la conocida popularmente como “ley de sargentos”, mediante la cual se integró a los excedentes militares en la Administración civil. Estaba orientada a dar prioridad para cubrir destinos poco retribuidos a los excombatientes de la Guerra Carlista, con el doble objetivo de compensarles por los méritos contraídos en el campo de batalla y, de paso, obtener por medio de este trasvase de personal algún ahorro en los presupuestos del Estado¹²⁸.

Su promulgación tuvo bastante repercusión en la prensa de la época. No faltaron comentarios a la misma, y artículos de opinión de los que, con afán ilustrativo, se reproducen algunos fragmentos.

Desde que se planteó la ley de sargentos han surgido muchas dificultades para el cumplimiento exacto de las disposiciones que establece.

Fue redactada obedeciendo a un fin político, y como está llena de deficiencias, al ponerla en práctica todo se vuelven dudas, interpretaciones y distingos que a la postre redundan en perjuicio de los interesados.

Aquellos sargentos a quienes el estado tendía su mano bienhechora colocándolos al amparo de una ley hipócrita, por un lado les brinda protección, por otro les deja a las puertas de la calle, sin recursos, sin porvenir y expuestos a las contingencias de una cesantía inesperada.

La citada ley nada dice sobre un considerable número de casos que con frecuencia ocurre en la Administración pública, y menos todavía sobre las remociones de funcionarios.

Cuando en un departamento del Estado, por ejemplo, hay cuarenta empleados de la misma categoría que la de los sargentos y es igual el número de los de procedencia civil a la militar y llega el caso de suprimir plazas, ¿qué funcionarios deben ser los preferidos? ¿se da la cesantía a los sargentos?

Pues se falta arbitrariamente a la ley de sargentos.

Estos tienen derecho a ocupar sus plazas, o la ley es una mentira en lo que respecta al espíritu que la informaba al crearla.

Siendo iguales el número de sargentos y el de funcionarios de real orden, ¿cabe en el caso anterior la proporción que la Administración quiere establecer?, ¿es lícito, dentro de las

¹²⁸ Ley de 10 de julio de 1885: GM n.º 289, de 16 de octubre de 1885.

prescripciones de la citada ley, declarar cesantes a los sargentos mientras haya destinos de su categoría desempeñados por funcionarios de procedencia civil?

También dentro del escalafón civil hay categorías de antigüedad y, como a los sargentos se les considera por su procedencia militar, y hasta los cuarenta y seis años como tales militares, ¿quién fija la antigüedad, y cómo están considerados en el escalafón civil?, ¿por la antigüedad que tienen en el desempeño de los destinos civiles, o por la que tenían en sus respectivos cuerpos militares?. Y en caso de que sea esto último y resulten dos, diez o veinte con la misma antigüedad, por haber ingresado en el mismo día en caja y estar filiados en la misma fecha, ¿cómo y de qué manera se resuelven esos incidentes?

Podríamos seguir presentando dudas como las que dejamos apuntadas hasta hacer interminable el interrogatorio, porque la materia se presta a ello.

La ley de sargentos fue confeccionada con precipitación, y los legisladores no pensaron en otra cosa que en taparles la boca para que callaran por el momento, como entonces decíamos.

Ahora es cuando los interesados tocan los inconvenientes de una ley defectuosa, hecha para salir del paso.

Claro es que estos, al notar el engaño, recurrirán a los poderes públicos para que por reales órdenes o circulares se subsanen esas otras faltas; pero lo que se adquiere por una real orden con otra se quita, y quedará siempre la ley con sus deficiencias e hipocresías, y los sargentos expuestos a que les extiendan la cesantía por supresión cuando menos lo esperen.

Esta es la realidad de los hechos¹²⁹.

Al igual que otras muchas dictadas en este periodo, esta disposición ocultaba un problema de estabilidad social, de orden público, ya que se intentaba evitar que la soldadesca pudiera comenzar a conspirar contra el orden establecido, una vez declarados excedentes.

En materia de cuerpos especiales y durante las primeras décadas de la Restauración, cabe señalar que a los ya existentes se irían sumando otros grupos de empleados que alcanzaban, a través de su agrupación en estructuras corporativas regidas por normas especiales, la garantía de inamovilidad. Garantía ésta ligada de forma cuasi automática a la necesidad de superar determinadas pruebas de idoneidad, es decir, por oposición¹³⁰. De este modo se consolidaba la independencia de estos colectivos de empleados públicos respecto de los generales ministeriales, cuestión no meramente formal, sino con una relevancia material indiscutible en cuanto que las funciones a desempeñar les quedaban reservadas con exclusividad.

Del examen de las relaciones que se establecieron entre las categorías de los cuerpos facultativos y las de las carreras administrativas civiles, y las que se producían dentro de las correspondientes al mismo cuerpo, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

¹²⁹ “La Ley de Sargentos”, *El País*, 16 de septiembre de 1886.

¹³⁰ Esta afirmación debe ser, no obstante, matizada, pues se dieron casos también de atribución de la inamovilidad por la mera acreditación de un número determinado de años de servicio. Real decreto de 7 de enero de 1887 sobre Cuerpo de Administración de Ferrocarriles: GM n.º 8, de 8 de enero de 1887.

- 1.^a Las categorías corporativas se encontraban asimiladas a las comunes de la carrera administrativa general, de tal manera que, a efectos de denominación, se daba una unificación terminológica, ya porque se dispusiera así expresamente en la reglamentación orgánica del cuerpo, ya porque interesase fijar la misma con fines retributivos.
- 2.^a Los cuerpos solían presentar un abanico de categorías más cerrado que el de la carrera administrativa general, porque en algunos casos no aparecieran las categorías inferiores, ingresándose en un nivel intermedio, o porque la progresión de los ascensos quedase paralizada mucho antes de llegar a las categorías superiores.
- 3.^a No se producía una homologación absoluta entre las categorías de los cuerpos especiales y las de la carrera administrativa general a efectos retributivos.
- 4.^a Las categorías de los cuerpos podían encontrarse desdobladas por haberse atendido los deseos de ascenso de una parte de los integrantes del cuerpo, o bien presentar estrangulamientos desde las categorías inferiores a las superiores (Nieto, 1967, 187 y 188).

LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE PROVISIÓN DE DESTINOS (1889-1917)

Ni los excedentes de la oficialidad, ni ninguno de los males que sufría el Ejército, hubieran prosperado de haberse preocupado de las fuerzas armadas el primer gobierno de la Restauración. Pero los conservadores defendieron todo lo que tenía carácter arcaico: los privilegios, la intriga cortesana y la ley de castas (Aguilar, 1987, 141).

Pasaron los años, y la figura de Cassola vino a traer la esperanza, pero cuando su idea comenzaba a realizarse, después de que su reforma fuera combatida por personajes influyentes, el general reformista falleció en Madrid, el 10 de mayo de 1890.

Cuando surgió la guerra de Cuba, las intervenciones bélicas pusieron de manifiesto viejos conflictos suscitados por la ligereza en las recompensas, resucitando legendarias injusticias con que en España se resolvían ciertos asuntos que afectaban muy hondamente a la interior satisfacción, al buen espíritu y a la disciplina del Ejército. Los oficiales, mal retribuidos e infraempleados —después de sus estudios en las academias militares—, carecían en absoluto de porvenir porque la amortización que se aplicaba en los ascensos, tenía las escalas completamente paralizadas.

Tras la pérdida de las colonias españolas de Cuba y Filipinas, el Estado debía haber emprendido una reforma a fondo de la institución militar española. Por el contrario, el poder civil se desentendió de este problema y la única medida adoptada en este ámbito hizo fue suspender los ascensos por méritos de guerra, que se habían prodigado en abundancia durante toda esta campaña. Una minoría de generales y jefes influyentes, al gozar de conexiones con el poder, fueron recompensados con ascensos con los que escalaban a los puestos más altos de la nación. Alfonso XIII con estos últimos privilegiados creó la camarilla palaciega de su Casa Militar, cuyos miembros se siguieron beneficiando de los mejores destinos, a pesar de no contar la mayoría de las veces con méritos personales y profesionales. Los ascensos por méritos de guerra volvieron a implantarse en 1910 por el general Luque, con la idea de potenciar la presentación de voluntarios para la campaña marroquí. Esta medida contó con la anuencia del monarca, que vio en ello un medio para seguir rodeándose de adictos y poder dominar al Ejército (Alonso Ibáñez, 1998, 56).

Sólo una pequeña parte de oficiales se presentaron voluntariamente para luchar en África. Inicialmente, los ascensos por méritos de guerra incentivaron a los más ambiciosos. Después se pasó a la situación contraria y, sin recomendaciones se hizo muy difícil el traslado a Marruecos, pues, además, los sueldos allí eran más altos en todos los empleos que en los destinos peninsulares¹³¹. Ello produjo a la larga la división entre esta oficialidad en campaña, “los africanistas”, a menudo codiciosos de rápidos ascensos, y aquéllos que preferían quedarse en sus cómodos destinos burocráticos peninsulares, en su mayoría adheridos a las Juntas de Defensa cuando éstas se crearon y por tanto llamados “junteros”.

Las juntas de las Armas Generales habían nacido con un deseo y objetivo primordiales: lograr la escala cerrada, o sea, los ascensos por rigurosa antigüedad (como ya los disfrutaban los Cuerpos Facultativos), hecho que les permitiría anular a los africanistas, así como a la jerarquía militar y a parte de la camarilla palaciega, creadas gracias al favoritismo, nepotismo y arbitrariedad en el otorgamiento de empleos y destinos.

3.1 ANTECEDENTES EN LA REGULACIÓN DE LOS DESTINOS (1889-1912).

De forma aislada algunas normas habían regulado cuestiones muy concretas del sistema de adjudicación de destinos. En su momento se expuso que el reglamento de 1866 había establecido plazo de incorporación y de mínima permanencia a los nuevos destinos:

- “Los destinos que producen vacante en el Ejército son los de los cuadros orgánicos y los de carácter permanente” para cuyo desempeño se exigía un determinado empleo y que el sueldo estuviera consignado en el presupuesto (art. 6).
- “Los agraciados pasarán a ocupar la vacante que ha dado lugar a su ascenso y tomarán posesión de su nuevo destino”. Para incorporarse a él se concedían veinte días, si era en la península, contados desde la

¹³¹ Real orden circular de 7 de enero de 1908, *Colección Legislativa del Ejército* (en notas sucesivas CLE), 1908, n.º 7.

comunicación de la orden, y se les exigía permanecer en el destino por lo menos un año (doce revistas de presente) (art. 15)¹³².

En 1873, respecto a la provisión de destinos se había previsto elaborar una relación nominal en la que se expresaba el destino que cada jefe y oficial deseaba obtener en la península, de manera que a medida que fuesen ascendiendo, se proveyeran los destinos vacantes con quien los hubiera pedido antes, salvo que su desempeño exigiera condiciones especiales en quien hubiera de ocuparlos¹³³.

El sistema de otorgar las vacantes a los peticionarios cuya papeleta hubiera llegado en primer lugar al Ministerio, tenía como principal objeto paliar el fenómeno de las recomendaciones a las que muy a menudo solía acudir ante la ausencia de reglamentación, pero que no dejaba de ser una mala solución: “—para nadie es un secreto que la opinión militar ansía... el turno de los destinos que no sean de generales y jefes de Cuerpo por rigurosa antigüedad en la petición de los interesados—”¹³⁴.

En 1881 se exigió permanecer al menos dos años en sus nuevos destinos a los jefes y oficiales que se incorporaran a cualquier unidad del archipiélago canario¹³⁵.

También se estableció el orden de colocación en destinos de actividad al personal excedente, formando dos grupos, de manera que, de cada tres destinos vacantes se adjudicaban los dos primeros al primer grupo, por rigurosa antigüedad de empleo en la escala del Arma o Cuerpo respectivo, y el tercero al segundo, atendiendo a la antigüedad en la fecha de la concesión de la vuelta al servicio activo. No obstante, el ministro se reservaba la facultad de destinar libremente a los jefes y oficiales comprendidos en ambos grupos, “siempre que, por conveniencias del servicio, o por otras circunstancias, lo estime oportuno”¹³⁶.

Con objeto de resumir en una sola las diversas disposiciones —existentes sobre destinos de jefes y oficiales a los archipiélagos balear y canario y a las plazas de soberanía del Norte de África,— y poder —fijar un sistema uniforme para todas las Armas y Cuerpos del Ejército, se estableció que la provisión de los destinos vacantes de jefes y oficiales — en dichas guarniciones—, se verificara en primer término con el

¹³² *Reglamento para la aplicación e inteligencia del real decreto de 30 de julio próximo pasado, sobre ascensos militares*, aprobado por Real orden de 31 de agosto de 1866, Madrid, Depósito de la Guerra, 1866.

¹³³ Orden circular de 7 de marzo de 1877, AGMSg, sección segunda, división sexta, legajo 1.

¹³⁴ “La opinión militar”, en *La Correspondencia Militar*, 13 de marzo de 1912.

¹³⁵ Circular de 21 de abril de 1881, AGMSg, sección segunda, división sexta, legajo 1

¹³⁶ Circular de 9 de marzo de 1901, AGMSg, sección segunda, división sexta, legajo 1.

personal que lo solicitara, y en caso de no haberlo, destinando al que ocupara el último puesto en la escala de su clase el día 1 del mes en que se dispusiera cubrir la vacante. De esta regla quedaban exceptuados los senadores o diputados a Cortes, los ayudantes del rey, los agregados militares en el extranjero, los alumnos de la Escuela Superior de Guerra, los heridos en campaña, los que ya hubieran prestado sus servicios en ellas en el empleo anterior, durante el tiempo reglamentario y los allí destinados. Tanto si el destino era voluntario, como si era forzoso, se exigía un plazo de mínima permanencia de dos años y de seis como máximo, computándose únicamente el tiempo efectivo de residencia¹³⁷.

Salvo en caso de mando de unidad independiente o de primer jefe de dependencia, que siempre eran de libre elección, las vacantes ocurridas en el mismo mes se cubrían adjudicando al oficial más moderno el primer destino que hubiera resultado vacante, y los demás por orden ascendente en la escala. Si las vacantes se hubiesen producido en la misma fecha, la adjudicación se hacía en el propio orden ascendente, primero las de Canarias, y sucesivamente las de Baleares, Melilla y Ceuta¹³⁸.

No obstante, el problema de las recomendaciones no consiguió resolverse, y con ánimo de atajarlo se publicó, en 1903, una circular en la que se autorizaba que los jefes y oficiales expusieran por conducto reglamentario sus preferencias sobre la guarnición donde deseaban prestar servicio, con ocasión de vacante, o en previsión de ella, sin valerse de recomendaciones: “Parece natural que siempre que pueda conciliarse el interés del servicio con la conveniencia individual, se atienda a los deseos manifestados con moderación y razonadamente”. El razonamiento empleado admitía que los oficiales intentaran ir destinados a los puntos donde tuvieran lazos familiares o al que les vincularan otros motivos dignos de consideración, pero la costumbre de realizar estas gestiones mediante el valimiento de personas influyentes, había desarrollado un sistema incompatible con la severidad de los principios militares.

El nuevo sistema quedaba condicionado a que los aspirantes reunieran los requisitos reglamentarios para poder ser trasladados y llevaran un año en los destinos de la península. Con estas premisas, en la primera decena de cada mes, se remitían al Ministerio las relaciones con los aspirantes a ocupar otros destinos. A partir de ese momento, toda gestión particular realizada con igual objeto, o a propósito de la petición oficial autorizada, anulaba la solicitud promovida “puesto que demostrará que se confía

¹³⁷ Circular de 5 de enero de 1903, CLE, 1903, n.º 1, arts. 1 y 2.

¹³⁸ *Ibidem*, arts. 3 y 4.

más que en las condiciones personales o en los servicios propios, y que en la imparcialidad de la resolución, en las influencias puestas en juego”¹³⁹.

Esta circular resolvía con acierto el problema de las recomendaciones, pero lo que en ella se disponía, nunca llegó a ponerse en práctica. El mismo tema volvió a plantearse dos años después en otro real decreto que intentó regular la concesión de destinos de un modo aceptable para obtener el mejor resultado en bien del servicio y mayor satisfacción del personal, dictándose reglas para que los jefes y oficiales alternaran en todos los servicios encomendados al Arma o Cuerpo respectivo, y determinándose las condiciones que habían de cumplirse para ser clasificados de aptos para el ascenso¹⁴⁰.

El nuevo decreto partía de la exigencia contenida en el art. 8.º de la ley adicional a la Constitutiva del Ejército, de 19 de julio de 1889, que determinaba que para obtener el ascenso era condición indispensable el haber ejercido durante dos años el mando correspondiente al empleo inferior inmediato, y a tales efectos, el art. 6.º del reglamento para la clasificación de la aptitud, publicado el 24 de mayo de 1891, consideró requisito indispensable para ascender, entre otras circunstancias, la demostración de condiciones y suficiencia en los mandos.

El exceso de personal resultante de las últimas campañas, había desequilibrado las plantillas y; sólo tras constantes amortizaciones se consiguió restablecer la debida proporción entre el personal existente y los servicios de la Administración central. Considerando la conveniencia de que cualquier destino de la Administración central fuese desempeñado por jefes y oficiales que ya hubiesen adquirido la necesaria experiencia y práctica de mando, su articulado reservó a los más antiguos de las respectivas clases, la mitad por lo menos de las vacantes de destinos de jefes y oficiales que ocurrieran en todos los Cuerpos.

Tan graves dificultades para su aplicación debieron de plantearse que, antes de cumplir un mes de vigencia, fue derogada y sustituida por otra, cuya exposición de motivos comenzaba diciendo:

El artículo 30 de la ley constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878 declaró que el destino, comisión y cargo de los jefes y oficiales, es de la libre voluntad del rey, a propuesta de su ministro responsable, en virtud de lo cual, se obtuvo la más completa unidad en el mando y gobierno de las tropas¹⁴¹.

¹³⁹ Circular de 31 de enero de 1903, CLE, 1903, n.º 21.

¹⁴⁰ Real decreto de 4 de octubre de 1905, CLE, 1903, n.º 201.

¹⁴¹ Real decreto de 2 de noviembre de 1905, CLE, 1903, n.º 223.

No resulta difícil deducir, tras leer esta declaración de intenciones, que el decreto iba a restablecer el mencionado precepto en toda su integridad, y efectivamente así se hizo: “Los destinos de los jefes y oficiales se otorgarán directa y libremente por el Ministro de la Guerra, con sujeción a lo que establece la ley constitutiva del Ejército”¹⁴².

No obstante, poco después, se dispuso que el jefe del Estado Mayor Central, el presidente del Consejo Supremo de Guerra y Marina, el inspector de los Establecimientos de Instrucción e Industria Militar y los directores generales de la Guardia Civil, Carabineros y Cría Caballar y Remonta—, quedaran facultados para cubrir las vacantes de dichos Centros, indudablemente debido a que los citados cargos estaban en mejores condiciones de conocer al personal que pudiera desempeñarlas con más aptitud¹⁴³. Sólo cinco meses llegó a estar en vigor esta disposición, referida solamente a un aspecto muy parcial de la cuestión, pues muy pronto se dispuso que quedara sin efecto¹⁴⁴.

A pesar de la existencia de estas normas, nunca llegó a plantearse una regulación general y completa, similar a la ya analizada en materia de ascensos y se carecía de cualquier disposición legal que estableciera un criterio único para conceder un destino a un oficial.

En cuanto a la normativa de ascensos, durante el periodo que abarca este capítulo sólo se regularon cuestiones concretas y puntuales, la mayoría de ellas tendentes a paliar el excedente de efectivos. La pérdida de nuestras colonias ultramarinas trajo consigo un excedente de personal en todas las Armas y Cuerpos del Ejército, tan considerable, que llegó a rebasar la cifra de 5.000 jefes y oficiales. Ello no ha de extrañar si se tiene en cuenta que no sólo se repatriaba a todo el personal adscrito a los Ejércitos de Cuba y Filipinas, sino también al allí destacado desde la península con motivo de la guerra, cuyos puestos hubo que cubrir para no dejar desatendido el servicio y poder también reemplazar a los expedicionarios si las circunstancias lo hacían necesario.

Así, con objeto de reducir, —en el menor plazo posible—, el considerable excedente de oficiales generales, se ordenó amortizar el 50 por 100 de todas las vacantes que en lo sucesivo ocurriesen en el Estado Mayor General del Ejército¹⁴⁵. También se dispuso que se publicaran en un mismo número del *Diario Oficial del Ministerio de la Guerra*, todas

¹⁴² *Ibíd*em, artículo único.

¹⁴³ Orden circular de 2 de julio de 1906, CLE, 1906, n.º 116.

¹⁴⁴ Orden circular de 10 de diciembre de 1906, CLE, 1906, n.º 222.

¹⁴⁵ Real decreto de 15 de febrero de 1899, GM n.º 47 de 16 de febrero de 1899.

las propuestas de ascensos reglamentarios formuladas para cubrir vacantes producidas durante el mes anterior; y que, con el fin de que pudiera ser conocida la amortización de la excedencia, se insertara además un cuadro demostrativo de dichas vacantes, y de los turnos a que hubiere correspondido su adjudicación¹⁴⁶:

CUADRO DEMOSTRATIVO¹⁴⁷

Armas o Cuerpos	Empleos vacantes	Nombres	Motivo de la vacante	Turno a que corresponde la adjudicación	Provisión
Infantería	Coronel	D.....	Ascendido a general de brigada	Ascenso	D..., teniente coronel más antiguo con condiciones
	Ídem	D.....	Retiro	Amortización	Amortizada
	Teniente coronel	D.....	Ascendido	Ídem	Ídem
	Comandante	D.....	Fallecimiento	Ascenso	D..., capitán más antiguo con condiciones
	Ídem	D.....	Retiro	Amortización	Amortizada
	Capitán	D.....	Ascendido	Ascenso	D..., primer teniente más antiguo con condiciones.
Caballería	Teniente coronel	D....	Fallecimiento	Amortización	Amortizada
	Comandante	D....	Retiro	Ascenso	D..., capitán más antiguo con condiciones
	Capitán	D....	Ascendido	Ídem	D..., primer teniente más antiguo con condiciones

La observación rigurosa de este sistema hizo desaparecer por completo los excedentes de plantilla en el empleo de general de división y redujo considerablemente los de tenientes generales y generales de brigada. Pero, por otra parte, tan radical procedimiento contribuyó a la paralización en las escalas, afectando severamente a las legítimas aspiraciones al ascenso “concebidas con honrada ambición y fundadas en dilatados servicios”. Por esta razón, enseguida se arbitró un procedimiento más

¹⁴⁶ Real orden de 15 de octubre de 1899, *Diario Oficial del Ministerio de la Guerra* (en notas sucesivas DOMG) n.º 228.

¹⁴⁷ Cuadro demostrativo de las vacantes ocurridas en el Ejército durante el mes de septiembre de 1899, y de los turnos a que correspondió su adjudicación en la propuesta del mes siguiente. *Ibidem*.

moderado en la amortización de excedentes, “dando en las vacantes que ocurran, dos al ascenso y una a la amortización”. En la misma línea, y con respecto a jefes y oficiales, se modificaron los artículos 3.º y 4.º del reglamento de ascensos en tiempos de paz de 1890, al objeto de amortizar el 25 por ciento de las bajas definitivas en las escalas activas, desde coronel a segundo teniente, que produjeran vacante¹⁴⁸.

3.2 LA REORGANIZACIÓN DEL EJÉRCITO (1912-1917)

El pleito entre Armas generales y Cuerpos facultativos permaneció vivo en esta época. La causa no era esta vez, como en tiempos de la Regencia, la lucha de infantes y jinetes por acabar con el dualismo, sino la polémica de las recompensas, centrada en el problema de aceptar o renunciar a los ascensos por méritos de guerra:

1. Los oficiales de los Cuerpos facultativos, una vez desaparecido el dualismo, no veían con buenos ojos las fulgurantes carreras que sus compañeros de las Armas generales hacían gracias a los ascensos por méritos de guerra, en tanto que ellos se debían conformar con la cruz de María Cristina, permutada por el ascenso otorgado, para no quebrantar el compromiso adquirido para mantener la escala cerrada.

El 24 de mayo de 1912, el general Luque presentó a las Cortes un proyecto de ley para reformar el reglamento de recompensas que fue muy bien recibido por la oficialidad y duramente criticado por el generalato. Al mismo tiempo constituyó una comisión parlamentaria, presidida por Julio Burell y Cuéllar, que propuso realizar una encuesta entre los jefes y oficiales acerca del tema. Se pronunciaron más de dos mil militares y todos, menos un oficial y un jefe, a favor de la escala cerrada. Pero el proyecto no salió adelante, y de nada sirvió la consulta de la comisión. De nuevo, en 1914, el general Echagüe, conde del Serrallo, anunció que iba a remitir un proyecto de ley de recompensas a las Cortes, que tampoco llegaría a ser dictaminado.

2. Otro de los puntos candentes del periodo era el sistema de provisión de vacantes. Éste también había planteado problemas entre Armas y Cuerpos,

¹⁴⁸ Reales decretos de 18 de julio de 1903, GM n.º 201, de 20 de julio de 1903.

pues los de estos, al contar con juntas facultativas desde 1904, habían logrado que los destinos se proveyeran por concurso de méritos, basándose en las características técnicas de su función

El asunto era complejo, pero en 1917 se llegó a una solución, como más adelante se verá, gracias al real decreto elaborado por el general Aguilera, inmediatamente antes de que hiciera crisis el movimiento juntero.

3. También ha de tenerse en cuenta el conflicto originado por las pruebas de aptitud para el ascenso, establecidas por Echagüe en 1914 y reguladas por Luque por real decreto de 4 de enero de 1916.

Nada más hacerse cargo del Ministerio de la Guerra el general Echagüe, durante el gabinete de Dato en el bienio 1913-1915, se iniciaron los trabajos para preparar una norma que garantizara la buena aptitud para el mando, en su aspecto físico y militar, de los jefes y oficiales que se encontraran próximos al ascenso. Una parte de la opinión militar aplaudió estas medidas, como consta en el editorial “La aptitud física en el Ejército”, publicado por *La Correspondencia Militar* el 21 de abril de 1914.

Pero la idea no se materializaría hasta que Luque, en un paquete de medidas dictadas a principios de 1916, tendentes en su conjunto a reducir el exceso de oficiales —amortización de vacantes al 50 por ciento, revisión de hojas de servicio y reducción de plantillas—, precisó los ejercicios físicos y militares que debían realizar por generales, jefes y oficiales que quisieran obtener aptitud para el ascenso al empleo inmediato superior¹⁴⁹.

Estos tres temas: ascensos, destinos y recompensas, ocasionarán una serie de conflictos que, dividiendo al Ejército, sentarán las bases de un profundo malestar entre los miembros del mismo, que será causa del desencadenamiento de los acontecimientos militares que provocarán, en parte, la crisis del sistema de la Restauración (Puell, 1987, 93).

¹⁴⁹ Real decreto de 4 de enero de 1916 para la selección de los ascensos, CLE, 1916, n.º 5, pág. 10.

El problema de los ascensos quedó sin resolver, y aquello fue el pretexto desencadenante de un conflicto nacional cuyo origen era mucho más remoto y complejo.

La provisión de estos destinos había sido regulada, conforme a las siguientes instrucciones:

- Plazo mínimo de permanencia en el destino: Dos años.
- Orden de provisión: El solicitante más antiguo, y a falta de voluntarios, el más moderno de la escala.
- Excepciones: Los que sean senadores o diputados, ayudantes del rey, agregados militares en el extranjero, gobernadores civiles, alumnos de la Escuela Superior de Guerra, los enfermos o heridos, y los que ya tuviesen cumplido el plazo de permanencia forzosa en aquéllos territorios. En estos casos se prescindirá del que se halle en esta situación y la vacante se proveerá con quién se halle inmediatamente delante en su escala.
- Necesidad de cubrir varias vacantes con carácter forzoso: El más moderno al primer destino vacante, y los demás en orden ascendente en la escala.
- Cómputo del plazo de mínima permanencia: Tiempo en destinos de plantilla, sin pertenecer a plantilla orgánica se establecían condiciones precisas.
- Permutas: Entre jefes y oficiales de igual empleo y Arma o Cuerpo. Asumiendo la obligación de terminar el plazo de mínima residencia de aquél con quien se permutaba, más un nuevo plazo de dos años, y al reemplazado se le consideraba como si hubiese servido el plazo reglamentario¹⁵⁰.

En 1915 se creó el Gabinete Militar del Ministerio de la Guerra, con la misión principal de preparar los proyectos de reorganización del Ejército. La futura obra reformista debería tener por bases:

¹⁵⁰ Circular de 1914, AGMSg, sección segunda, división sexta, legajo 1.

- Lograr la estabilidad de criterio en la política militar
- Mejorar la situación económica de los oficiales
- Equilibrar las escalas y ascensos de las distintas Armas y Cuerpos
- Resolver el problema de las recompensas¹⁵¹.

Los cinco proyectos de ley elaborados fueron presentados por Echagüe al Congreso de los Diputados el 8 de noviembre de 1915:

- Creación del Estado Mayor Central
- Bases para la reorganización del Ejército
- Recompensas
- Estadística y requisición
- Modificación del Reglamento de la orden de San Hermenegildo

A lo largo del periodo que se está considerando se fueron sucediendo diversas disposiciones legales sobre esta materia. Ya se han citado las correspondientes a la amortización de vacantes, únicas medidas que en este sentido llegaron a tener vigencia. El resto: rebaja de edades, reducción de plantillas, condiciones de aptitud para el ascenso, etc., o no pasaron de meros proyectos de ley o, si se publicaron en la *Gaceta de Madrid*, fueron inmediatamente revocados. Lo que sí provocaron estos proyectos fue crear un clima de extraordinario malestar entre los militares. Como ejemplo de ello puede citarse la trascendencia del real decreto dictado por el gobierno del conde de Romanones, ya citado, para establecer una serie de pruebas de aptitud para el ascenso (ejercicios para sostener y acrecentar las condiciones físicas y militares de los generales, jefes y oficiales, facultando al ministro de la Guerra para ordenar la formación de expediente, pase a la sección de reserva del Estado Mayor General, a situación de retirado o baja en el ejército, de los que no reunieran la aptitud necesaria para el servicio activo). La norma resultó ser inoperante, los generales lograron quedar exentos de ella y las pruebas de aptitud establecidas fueron consideradas por la oficialidad como un ataque a su estatus, ya que su aplicación afectaba principalmente a militares de alta graduación con cargos burocráticos y prácticamente inamovibles. Implantadas primero

¹⁵¹ Real decreto de 28 de abril de 1915, CLE, 1915, n.º 81.

en Barcelona, acabaron siendo el pretexto desencadenante del movimiento juntero barcelonés.

El 19 de agosto de 1916, coincidiendo con los primeros trabajos para crear las Juntas de Defensa del Arma de Infantería, el gobierno presentó a las Cortes un proyecto de reformas militares, en el que se proponía la desaparición de los ascensos por méritos de guerra, que únicamente en casos excepcionales podrían ser concedidos mediante ley extraordinaria, aprobada y discutida por el Parlamento. Este proyecto de ley incluía un capítulo de recompensas que establecía que todas serían honoríficas, sin consecuencias económicas de ningún tipo, excepto la cruz de San Fernando. Proponía también la creación de una medalla militar, común y única para todas las clases y empleos del Ejército, de concesión inmediata como premio al valor. A mediados de noviembre el proyecto fue debatido y era votado en el Senado.

Ésta fue la vez que más cerca estuvieron de vencer los partidarios de la escala cerrada, pero la dimisión de Romanones pospuso el problema, que sería heredado por los sucesivos gobiernos, precisamente cuando la guerra de Marruecos iba a recrudecerse, agudizando la polémica de los ascensos por méritos.

En enero de 1916, con objeto de normalizar las diferentes escalas de oficialidad del ejército y extinguir el sobrante de personal, se ordenó amortizar el 50 por ciento de las vacantes. Esta amortización puesta en práctica durante más de un año, redujo en 16 el número de generales y en unos 120 el de jefes de todas las categorías, con la consiguiente economía del presupuesto y a pesar de los ascensos concedidos sin vacante para premiar servicios de campaña en África.¹⁵²

Por ello una vez conseguido en gran parte este propósito, se adoptó un procedimiento más moderado, que no produjera tanta paralización en las escalas de Armas y Cuerpos. En marzo de 1917 se dispuso que la amortización se redujera al 25 por ciento de las vacantes producidas por baja definitiva en cada empleo¹⁵³.

La ley de bases de 1918 consagró el sistema diseñado por Cassola y aprobado por Chinchilla, “los ascensos hasta coronel y asimilados se harán por rigurosa antigüedad, sin defectos”, bajo la supervisión de un organismo de nueva creación: la Junta Clasificadora para el Ascenso. El ascenso a los empleos de teniente general, general de división y general de brigada, era por elección; para lo que se constituyó otra junta, presidida por el inspector general del ejército, y formada por cuatro tenientes generales,

¹⁵² Real decreto de 4 de enero de 1916, CLE, 1916, n.º 3.

¹⁵³ Real decreto de 24 de marzo de 1917, CLE, 1917, n.º 52.

cuyo pleno debía proponer, un cuadro de elección para cada uno de los tres empleos del generalato. En lo relativo a recompensas, la ley de bases establecía el ascenso por méritos de guerra para todos los empleos y permitía que fueran permutados por la cruz del Mérito Militar del distintivo correspondiente, previa petición del interesado¹⁵⁴.

3.3 REAL DECRETO DE 30 DE MAYO DE 1917

Como ya se ha anticipado, la provisión de los destinos militares se venía rigiendo por lo dispuesto en el artículo 30 de la ley Constitutiva del Ejército que establecía que, si bien el empleo militar era propiedad del que lo ostentaba, el destino de los oficiales dependía de la libre voluntad del rey, caracterizándose por la ausencia de un criterio objetivo en su adjudicación y dando paso a la perniciosa influencia de la recomendación.

También se ha visto que, en la práctica, este principio se había ido compatibilizando con la conveniencia de regular y condicionar la adjudicación de ciertos destinos, aplicándolo con mayor equidad y justicia, y estableciendo concursos en que la provisión de determinados puestos, cuyo desempeño requería condiciones especiales, recayera en quien mejor las cumpliera, o sometiendo a reglas basadas en la antigüedad el destino de jefes y oficiales a Baleares, Canarias y África.

Los negociados de personal sufrían continuas presiones para que sus decisiones se ajustaran a las recomendaciones recibidas y ello hacía que, en la práctica, la normativa sobre concesión de destinos fuera de muy difícil aplicación. Era necesario un gran ejercicio de voluntad política por parte de la superioridad para afrontar con éxito la lucha que llevaba en si el planteamiento de la cuestión, ante la evidencia de las grandes dificultades de orden social que existían para la resolución de un problema, al que ya estaba habituado la oficialidad del Ejército, y del que dependía en gran medida la satisfacción interior de jefes y oficiales. Se echaba en falta la publicación de una regla que determinase la ejecución metódica de lo ordenado, y permitiera dejar atrás las funestas prácticas que invadían hasta las más altas capas sociales. Al igual que a nadie se le ocurría recomendar a un jefe u oficial para que ascendiera por antigüedad, o conseguir recomendaciones para no ser destinado a África, la provisión de destinos en la península necesitaba un tratamiento de equidad, unas disposiciones concretas, para

¹⁵⁴ Ley de Bases para la Reorganización del Ejército de 29 de junio de 1918, DOMG n.º 145.

que los militares se habituasen a cumplir lo ordenado. Fruto de esta inquietud, en mayo de 1917, una ponencia nombrada al efecto elaboró un proyecto de real decreto, en el que se contenían las bases que habrían de regular definitivamente la concesión de destinos en la península¹⁵⁵.

Lamentablemente, pese al cuidadoso rastreo de los fondos del Archivo General Militar de Segovia, no ha sido posible localizar ningún otro documento referente al asunto, salvo el proyecto arriba citado.

En efecto, en aquél momento se puso término a esta injusta situación mediante el acertado real decreto, refrendado por el general Aguilera, que, a fin de hacer desaparecer todo tipo de desigualdades en la adjudicación de destinos, dar mayores oportunidades para desempeñar puestos de importancia a la totalidad del cuerpo de oficiales y erradicar definitivamente el uso de recomendaciones, reglamentó la provisión de destinos en el Ejército y objetivó la concesión de vacantes, estableciendo tres categorías¹⁵⁶:

1. Vacantes concedidas por antigüedad en el empleo de los peticionarios. Categoría aplicable a todos los destinos peninsulares desde teniente coronel a segundo teniente (art. 1).
2. Vacantes concedidas por concurso de méritos, basado en un baremo específico. Reservadas para el Estado Mayor Central, la Escuela Superior de Guerra, la Escuela de Equitación Militar, la Escuela Central de Tiro del Ejército, las Academias Militares, los Colegios de Huérfanos y el Depósito de la Guerra (art. 2).
3. Vacantes concedidas por libre designación del ministro de Guerra. Limitadas a destinos de la Casa de Su Majestad, Secretaría del Ministro, Consejo Supremo de Guerra y Marina, agregados militares en el extranjero, primeros jefes de Cuerpo o unidades armadas, ayudantes de campo y de órdenes de los generales, que constituía auténticos cargos de confianza, y determinados puestos de los nuevos sectores técnicos que entonces iban apareciendo como eran las Comisiones Topográficas, las Comandancias de Ingenieros o el servicio de aeronáutica (art. 3).

¹⁵⁵ Proyecto de real decreto para regular la provisión de destinos de jefes y oficiales en la península, AGMSg, sección segunda, división sexta, legajo 1.

¹⁵⁶ Real decreto de 30 de mayo de 1917 regulando la provisión de destinos de jefes y oficiales en la península, CLE, 1917, n.º 99.

Los cambios de destino debían solicitarse por conducto oficial, mediante papeleta firmada en la que se consignaban los destinos deseados, por orden de preferencia, dirigida por duplicado al jefe de la dependencia en que prestara servicio, o si el solicitante no tuviese destino militar, a la autoridad militar de quien directamente dependiera. Cuando el firmante deseaba modificar la petición formulada, debía redactar otra nueva, numerando correlativamente las diferentes papeletas. La nueva papeleta surtía efectos en lugar de la anterior desde el primer día del mes siguiente al de su curso. Al formular el Ministerio las correspondientes propuestas para cubrir los destinos vacantes, se tenían presentes las últimas papeletas que de cada uno de los jefes y oficiales peticionarios se hubiesen recibido y cursado por las autoridades militares en los meses anteriores¹⁵⁷.

La exposición de motivos del citado decreto ponía de manifiesto que su articulado, pretendía contemplar todas las variables posibles, procurando no dejar resquicio alguno a la influencia ni a la imprevisión. Se garantizaba a los peticionarios que sus deseos habían de llegar a noticia de quien pudiera atenderlos, formulándolos, como era debido, por el conducto regular; se armonizaban las conveniencias del Estado con las de sus funcionarios, evitando los perjuicios originados al conceder un destino a quien, por encontrarse en la cabeza de la escala, habría de permanecer en él poco tiempo; se señalaban también las fechas en que deberían hacerse y cursarse las peticiones y la época en que comenzarían a ser atendidas; se regulaba la adjudicación de destinos que nadie hubiera solicitado, y por último, la obligación o condición de no pedir durante un año otro destino fuera de la localidad, evitando así gastos al Tesoro.

Su promulgación tuvo bastante repercusión en la prensa militar de la época, llegando incluso a publicarse el texto íntegro de la disposición¹⁵⁸. No faltaron comentarios al mismo, y artículos de opinión que fueron publicados en el vespertino madrileño *La Correspondencia Militar* y de los que, con afán ilustrativo, se reproducen algunos fragmentos.

En un artículo dedicado a comentar la entonces llamada “cuestión militar”, se hacía alusión al hecho de que la provisión de los cargos de más autoridad y prestigio en el

¹⁵⁷ Circular de 30 de mayo, Dictando instrucciones para cumplimentar el art. 6.º del real decreto de esta fecha, regulando la provisión de destinos de jefes y oficiales en la península, CLE, 1917, n.º 100.

¹⁵⁸ “La provisión de destinos”, en *La Correspondencia Militar*, 31 de mayo de 1917.

seno de las Fuerzas Armadas, alrededor de un diez por ciento, siguiera estando a merced de favoritismos e influencias del poder.

Es indudable que ha de causar buen efecto en la opinión militar el Real Decreto sobre el modo de proveer los destinos. No es perfecto, ha de ser completado dando al concurso casi todas las plazas hoy señaladas a la elección; pero, no obstante, puede constituir una de las medidas –solo unas de ellas- que contribuyan a hacer desaparecer las causas del malestar y de la falta de satisfacción interior que sufre la oficialidad¹⁵⁹.

Otro editorial, tras reconocer el mérito de haber establecido un sistema de provisión de destinos basado en la justicia y no en el amiguismo, hacía referencia a la existencia de algunos aspectos formales que habrían de cuidarse:

Con agrado fue recibida por la opinión y por el elemento militar la Real Orden de 30 de Mayo último referente a la forma de proveerse los destinos. En ella se emprende el camino de la justicia abandonando los infectados senderos del favoritismo y se establece la sana orientación de dar al oficial que se crea preterido toda clase de explicaciones. Pero no es bastante. La petición por cada jefe u oficial de más de un destino en un mismo documento no es formal; la solicitud de varios de ellos a tontas y a locas, sin conocer si los que se piden están por cubrir o cuándo se producirá la vacante, se presta a desorientar al oficial en su peticiones y deja con la subsistente legislación para destinos a África, Baleares y Canarias un portillo abierto para que el favoritismo siga imperando.

Por otra parte, si estos últimos destinos son hoy considerados como los más penosos y rehusados, no es justo que subsista aquella especialidad en su provisión que lleva al oficial destinado a ellos a ser de peor condición que sus restantes compañeros de la península.

Incompetente me considero para tratar de sentar las bases que dejaran terminada esta obra tan dignamente empezada por el general Aguilera; pero mi práctica en uno de los negociados de personal, del que accidentalmente llegué a ser jefe, creo me autoriza para aportar mi grano de arena a tan magna empresa¹⁶⁰.

Otros sueltos abordaban directamente algunos aspectos concretos que consideraban mejorables:

El Decreto que marca la nueva pauta para concesión de destinos tiene una orientación plausible, pero exige perfeccionamiento.

Primero. Procede que se anuncien las vacantes a cubrir por todo el mes en que ocurren y que se cubran en el siguiente. Los interesados necesitan conocerlas, y plazo para meditar sus conveniencias.

Segundo. Procede que no se cubran “ipso facto” las resultas producidas, porque serían puestos que escaparían a la petición, sino que se estimen a su vez vacantes a anunciar en el mes siguiente.

Tercero. Procede que el anuncio no se haga sólo en el *Diario Oficial*, porque éste no está al alcance de una porción de jefes y oficiales sin colocación, y que se dé nota exacta a la prensa para que la divulgue profusamente.

¹⁵⁹ “La cuestión militar”, ibídem, lunes 4 de junio de 1917.

¹⁶⁰ “Algo sobre destinos”, ibídem, martes 24 de julio de 1917.

Cuarto. Procede una revisión respecto a los destinos exceptuados del turno de antigüedad y que casi en resumen ha quedado reducido a los del mando de tropas meramente¹⁶¹.

La norma que se viene analizando se orientó, partiendo de un principio de equidad, a lograr el bienestar y la satisfacción interior de la oficialidad, en el sentido de que las ventajas y las penalidades se distribuyeran equitativamente, y de que el natural movimiento de las escalas produjera, al ir quedando vacantes sucesivamente todos los destinos del Ejército, la seguridad de que, más o menos pronto, los interesados llegaran a ocupar aquél en que, “estimándolo compatible con el servicio a su Patria, primer anhelo de todo buen militar, pusieron sus miras”¹⁶².

Lo sorprendente de este decreto fue su originalidad, su minuciosidad y el que, sin que se tenga constancia de ningún otro antecedente administrativo que regulara estos aspectos, lo en él dictaminado haya llegado hasta nuestros días prácticamente sin cambios, y sin que se haya sentido necesidad de variar la filosofía que lo inspiró. Ciertamente que posteriormente se han modificado detalles, se han ampliado los plazos, se ha variado el sistema de adjudicación de vacantes no solicitadas, pero la esencia de esta casi centenaria norma, la división entre destinos de elección, de concurso y de antigüedad ha permanecido hasta hoy sin ningún tipo de modificación (Puell, 1989, 171).

3.4 LAS LEYES MINISTERIALES DE EMPLEADOS.

Al comienzo del siglo XX la evolución de la función pública española estuvo polarizada por las denominadas leyes ministeriales de empleados, mediante las cuales los funcionarios de los distintos departamentos ministeriales recibieron un estatuto jurídico que, aunque era privativo para cada uno de ellos, mantenía una serie de notas comunes, al inspirarse la mayor parte de éstas en la misma disposición: la ley dictada para los del Ministerio de Hacienda en julio de 1904¹⁶³.

¹⁶¹ “Sobre provisión de destinos”, *ibidem*, viernes 20 de julio de 1917.

¹⁶² Real decreto de 30 de mayo de 1917 regulando la provisión de destinos de jefes y oficiales en la península, exposición de motivos, CLE, 1917, n.º 99.

¹⁶³ Ley de 19 de julio de 1904: GM n.º 205, de 21 de julio de 1904.

A esta primera disposición de rango legal, referida al personal del Ministerio de Hacienda, seguirían las de Gobernación, Fomento, Gracia y Justicia, Instrucción Pública y Presidencia¹⁶⁴.

Las mismas habían venido precedidas en el tiempo por un importante conjunto de disposiciones reglamentarias a las que se anticipaban ya, en buena parte, algunas de las medidas que serían adoptadas finalmente bajo forma de texto con fuerza de ley.

Las notas principales de estos importantes textos normativos fueron las siguientes:

- Implantación de un sistema de categorías personales para los empleados de cada ministerio, estableciendo, al mismo tiempo, distintos turnos de provisión de empleos en función de las categorías que correspondieran en cada caso:
 1. Desde oficiales terceros a jefes de administración de primera clase: tres turnos (ascenso, reposición y elección).
 2. Oficiales cuartos: los tres turnos anteriores, más un cuarto, por ascenso o de nuevo ingreso, previo cumplimiento de una serie de condiciones de idoneidad (edad mínima y titulación) y superación de un examen.
 3. Oficiales quintos: los tres turnos ya definidos, más otro de libre provisión cuando las vacantes no se cubrieran conforme a la “ley de sargentos”.
- Estabilidad relativa del funcionario en su empleo. Aunque se seguía contemplando la declaración de cesantía por reforma de plantilla o supresión de destino, por conveniencia del servicio o por falta grave cometida en el desempeño de la función conferida, previo expediente gubernativo con audiencia del interesado, y, por consiguiente, no suponía un avance respecto a la anterior regulación reglamentaria, debe reconocerse que la limitación impuesta a la separación funcional del empleado ministerial hacía que éstas fuesen las

¹⁶⁴ Leyes de 14 de abril de 1908, para el ingreso, ascenso y separación de los funcionarios dependientes del Ministerio de la Gobernación, exceptuados los Cuerpos especiales de Correos y Telégrafos y Vigilancia; de 4 de junio de 1908, relativa al ingreso, ascenso, traslación, y separación de los funcionarios administrativos o técnicos dependientes del Ministerio de Fomento que no pertenezcan a Cuerpos especialmente constituidos; de 12 de agosto de 1908, disponiendo que los empleados de la Subsecretaría del Ministerio de Gracia y Justicia, comprendidos en la adjunta plantilla, constituyan un Cuerpo técnico de Letrados; de 1 de enero de 1911 haciendo extensivo a los funcionarios del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes todos los preceptos y disposiciones transitorias comprendidas en la ley de 4 de junio de 1908, regulando el ingreso, ascenso, traslación y separación de los empleados del Ministerio de Fomento, y de 30 de junio de 1914, relativa al ingreso, ascenso y separación de los funcionarios administrativos pertenecientes a la plantilla de la Presidencia del Consejo de Ministros: GM n.ºs 106, de 15 de abril de 1908; 157, de 5 de junio de 1908; 231, de 18 de agosto de 1908; 2, de 2 de enero de 1911, y 183, de 2 de julio de 1914.

primeras leyes que reconocían la inamovilidad, en el mismo sentido establecido para los cuerpos especiales. Asimismo, se contemplaba la posibilidad de traslados por conveniencia del servicio a otros destinos que implicaran cambio de residencia, con lo que se daba un paso más en la conversión de la estabilidad funcional en plena inamovilidad en el cargo¹⁶⁵.

Las leyes ministeriales de empleados de comienzos del siglo XX constituyeron, en relación con la carrera administrativa, unas normas de transición, que actuarían como un cuerpo normativo de carácter estatutario para los empleados generales, y cuya trascendencia estribó en que muchas de sus previsiones fueron recogidas en la ley de bases de 1918 para la generalidad de los funcionarios públicos civiles. Con esta reforma se cerró la línea evolutiva abierta en 1875.

¹⁶⁵ *Ibíd.*

CAPÍTULO 4

LA INFLUENCIA DE LAS JUNTAS DE DEFENSA (1917-1923)

Este capítulo pondrá de manifiesto cómo durante la época contemplada se aplicó el criterio de rigurosa antigüedad con carácter general y previa declaración de aptitud para el ascenso, bajo la supervisión de un organismo de nueva creación: la Junta Clasificadora para el Ascenso.

También en la concesión de los destinos regirá el criterio de antigüedad, con la exigencia de un tiempo mínimo de servicios en cada uno de ellos.

En lo que respecta a la administración civil, se consagrará la inamovilidad para todos los funcionarios mediante la supresión de las cesantías.

4.1 IMPLANTACIÓN DE LAS PRUEBAS DE APTITUD

En 1916 la inflación provocada por la Guerra Europea había erosionado seriamente los sueldos de los funcionarios, cuyos haberes estaban congelados desde 1914. El alza de los precios se había disparado cuando el general Luque, ministro de la Guerra, ordenó activar unas olvidadas pruebas de aptitud para el ascenso y eximió de ellas a los oficiales de Artillería e Ingenieros. Los de Infantería se sintieron ofendidos por la injusticia, añadida a los agravios comparativos de los ascensos de Marruecos. La incomprensión de Alfau, capitán general de Cataluña e inventor de la prueba, agravó las cosas y disparó la reacción de algunos oficiales de Infantería que, desesperados por sus largos años de servicio sin ascensos y sus pésimos sueldos, decidieron establecer una Junta de Defensa, inspirada en las facultativas que, desde tiempo atrás, funcionaban en Artillería, Ingenieros y Estado Mayor (Cardona, 1990, 131).

No es éste el lugar adecuado para entrar en detalles sobre cómo se gestaron y desarrollaron los acontecimientos de aquél convulso verano, que abrió la senda que conduciría hacia la Dictadura, la República y la Guerra Civil. Sólo apuntar que el arresto del coronel Benito Márquez, jefe del Regimiento Vergara, y el ultimátum de las Juntas exigiendo su inmediata puesta en libertad, firmado el 1 de junio de 1917, marcarían un antes y un después en la historia contemporánea de España (Puell, 2008, 179).

Los fundadores de la Junta de Defensa del Arma de Infantería le dieron carácter de sindicato corporativo y convencieron a todos los oficiales de carrera de la unidad donde estaban destinados, incluido el coronel, para que se integrasen en ella. A mediados de 1917, cada regimiento de la capital catalana se había dotado de su propia junta, presidida por su respectivo coronel, que no aceptaba como socios ni a los generales ni a los oficiales procedentes de tropa.

En busca de alianzas, el coronel Márquez entró en contacto con Francesc Cambó, y el 11 de junio, el gobierno de García Prieto, barrido por el huracán juntero, fue sustituido por el conservador de Eduardo Dato, con el anciano general Fernando Primo de Rivera en el Ministerio de la Guerra. El 3 de noviembre, las Juntas lograron llevarse también por delante este gobierno, logrando además imponer que se confiase la cartera de Guerra al político maurista Juan de la Cierva y Peñafiel, primer civil que asumía esta responsabilidad desde tiempos de Felipe V.

4.1.1 La ley de bases para la Reorganización del Ejército.

La Cierva tomó posesión de la cartera el 1 de noviembre de 1917 e inmediatamente después de asumir el cargo, se aprestó a promulgar unas reformas militares, reformas de las que había proyectos precedentes y que él, para acallar las protestas profesionales, decidió consensuar con las autoridades del ramo y con las Juntas de Defensa de la Escala Activa. Y en efecto, tras pedir el parecer de los jefes de las unidades sobre cuestiones como la edad de pase a la sección de reserva de los generales, el sistema y condiciones para el ascenso de generales, jefes y oficiales, o el sistema de recompensas en paz y en guerra, se precipitó a aprobar por real decreto su reforma. Razones de extraordinaria urgencia dotaban al ejecutivo de iniciativa legislativa y en el propio texto autorizaba la aplicación inmediata del mismo y anunciaba su presentación a las Cortes para darle carácter de ley¹⁶⁶.

Las relaciones del Ministerio de la Guerra con las Juntas de Defensa sufrieron un cambio notable. Se dijo que La Cierva era el ministro de éstas y en efecto con él, Ministerio y Juntas estuvieron más en consonancia (Alonso, 1974, 438).

¹⁶⁶ Real decreto de 7 de marzo de 1918, GM n.º 69, de 10 de marzo de 1918, art. 2.

La Cierva, con su reforma, planteó una profunda reorganización del Ejército y suprimió los ascensos por méritos, reservándolos para casos excepcionales, a título individual y mediante una ley aprobada por las Cortes para cada caso concreto. Con ello trataba de salir al paso de las críticas que provenían de las Juntas respecto a la promoción por méritos, y en este sentido, disponía que “Para otorgar los ascensos hasta coronel, mediante elección en tiempo de paz, será necesario disposición legislativa que lo autorice expresamente en cada caso”¹⁶⁷.

La norma establecía la antigüedad rigurosa y sin defectos en los ascensos hasta el empleo de coronel, previa declaración de aptitud por un nuevo organismo de control: la llamada Junta Clasificadora. Para obtener la aptitud era requisito indispensable haber ejercido el empleo con excelente concepción, haber realizado durante tres años (“función”), uno de ellos por lo menos en el primer tercio de la escala, mando efectivo de tropas (“mando”) o desempeñado destinos técnicos de plantilla propios de la especialidad de cada Arma o Cuerpo, además de poseer aptitud física comprobada¹⁶⁸.

En los ascensos a teniente general, general de división y general de brigada se mantenía el criterio de elección, pero para asegurar una continuidad de criterio y perseverancia en los juicios que garantizaran el acierto y la imparcialidad en la elección del personal, se constituyó otra junta, presidida por el inspector general del Ejército y formada por cuatro tenientes generales, con el cometido de examinar la idoneidad, méritos, aptitudes militares y condiciones físicas y morales de los candidatos al ascenso. No obstante, era requisito indispensable para el ascenso hallarse en el primer tercio de la escala, además de tener cumplidos los requisitos de mando y función, tener “aptitud física debidamente comprobada para las fatigas del servicio”, haber demostrado, durante su carrera, constante asiduidad, inteligencia y competencia profesional, tanto en paz como en guerra, y contar por lo menos con veinte años de servicios efectivos¹⁶⁹.

Cuando se publicaron las reformas, La Cierva pidió a las Juntas de Defensa que se disolviesen voluntariamente, por no tener ya razón de ser. Los Cuerpos más moderados—Estado Mayor, Ingenieros y la Junta Central de Artillería— se mostraron dispuestos a renunciar a sus tradicionales Juntas de Defensa, pero venció la postura contraria, la del Arma de Infantería, que arrastró a los demás. No obstante, para hacer menos evidente su triunfo, y con él la desigualdad de trato que se les estaba dando respecto a los

¹⁶⁷ *Ibíd.*, base 9ª, ascensos, letra F.

¹⁶⁸ *Ibíd.*, letras A, B y C.

¹⁶⁹ *Ibíd.*, letras D, E, F, G y H.

funcionarios civiles, aceptaron denominarlas “Comisiones Informativas” y ponerse bajo la tutela del Ministerio de la Guerra. Cada Cuerpo tendría una sola Junta –se disolvían pues las Juntas Regionales– y ninguna de ellas podría referirse a “ningún asunto que no fuera de incumbencia particular de su Arma o Cuerpo”¹⁷⁰.

El clima político y social estaba tan enrarecido que el Gobierno hizo crisis dos semanas después de aprobarse la reforma. Alfonso XIII, ante la gravedad de la situación, citó a Palacio a los principales políticos monárquicos y les forzó a formar el llamado “Gobierno nacional”, presidido por Antonio Maura Montaner y formado por las figuras públicas más notables. Maura no confirmó a La Cierva en el Ministerio de la Guerra, y éste fue confiado de nuevo al teniente general José Marina Vega, aunque sí le ofreció que pasara a presidir la Comisión Permanente de Guerra del Congreso de los Diputados, que debía dictaminar el proyecto de ley de sus reformas, pero ante su negativa, el puesto fue confiado a Niceto Alcalá Zamora.

Había llegado el momento de elevar a las Cortes el real decreto de 7 de marzo para su aprobación como ley, sin embargo, probablemente en contra de lo que La Cierva esperaba, al proyecto no le faltaron críticas: Luque criticó la escala cerrada y las abultadas plantillas, Aguilera y Primo de Rivera no estaban muy conformes porque pensaban que iba en contra de los intereses del Ejército y el propio ministro Marina presentó su dimisión, porque no estaba de acuerdo ni con la esencia ni con la estructura de las reformas, aunque finalmente continuaría en su cargo. También fue atacado por Julián Besteiro, el más intelectual de los líderes socialistas, que formuló una dura crítica de las relaciones de La Cierva con el Ejército (Payne, 1977, 211).

Aunque La Cierva había contado con el apoyo de los jefes de las Juntas, el resto de la oficialidad no le era totalmente afecto, y el respaldo con el que contaba entre los civiles era muy escaso. Sin embargo a pesar de las oposiciones al proyecto de reformas, aunque con algunas modificaciones, recibió la aprobación de las Cortes.¹⁷¹

Esta ley, como su nombre indica, no contenía artículos, sino doce bases o principios que luego habrían de desarrollar leyes ordinarias, por lo que podría considerarse una ley constitutiva, como las tres que se han estudiado en los capítulos anteriores, aunque formalmente no se le diera tal denominación.

¹⁷⁰ ABC, marzo 17, 1918.

¹⁷¹ Ley aprobando las Bases para la reorganización del Ejército, contenidas en el Real Decreto de 7 de marzo del año actual, G M n.º 823, de 30 de junio de 1918.

La ley pretendía dar solución a dos grandes bloques de peticiones profesionales: las relativas a la organización y modernización del Ejército y las relativas a los problemas de los oficiales.

Las siete primeras bases intentaban resolver los problemas de la institución. No obstante las reformas estructurales fueron escasas, a pesar de ser el más amplio paquete de medidas que lograba aprobarse, desde el presentado por Cassola en 1887.

La segunda parte de la ley buscaba dar respuesta a los problemas concretos del cuerpo de oficiales, tratando la base 8.^a de los beneficios para el personal que pase a reserva o retiro; la 9.^a, de las categorías militares; la 10.^a, de las recompensas, y la 11.^a, de los sueldos.

Bajo el epígrafe “categorías”, en la base 9.^a, se establecían las correspondientes a la nueva organización y se fijaban las equivalencias con las anteriormente existentes, en cuanto subsistieran. También recogía las denominaciones de los empleos, incluyéndose como novedad que en el Cuerpo de Sanidad Militar, sección de medicina, se agregara el apelativo “médico” al sustantivo del empleo. Además regulaba el sistema de ascensos, concretándose que, en tiempo de paz, estos serían por rigurosa antigüedad hasta coronel (previa declaración de aptitud)¹⁷². A partir del empleo de coronel la promoción sería por elección entre los del empleo inferior respectivo, y que para el ascenso a general se guardaría la proporción que la ley fijaba (y que concedía el 51 por ciento de los ascensos a Infantería). Al igual que en el decreto de La Cierva se establecía una Junta de Clasificación para controlar los ascensos por antigüedad. Y, así mismo, para garantizar la continuidad de criterios e imparcialidad en la elección, se constituía otra Junta para los generales, presidida por el inspector general del Ejército. Esta junta, cuando se reunía en pleno, proponía un cuadro de elección para cada uno de los tres empleos del generalato, que presentaba con carácter reservado al ministro, reduciendo así la probabilidad de favoritismo en las jerarquías más elevadas. También estaba facultada para pasar a la reserva a los generales, cuando el diez por ciento de los militares de categoría superior hubiesen pasado por delante de ellos.

Por lo que se refiere a las recompensas, reguladas en la base 10.^a, éstas eran la única puerta abierta que quedaba a los ascensos por méritos de guerra y por circunstancias y servicios en campaña, permitiéndose la permuta del ascenso por la cruz del mérito militar del distintivo correspondiente, previa petición del interesado,

¹⁷² Esta disposición estuvo vigente hasta la publicación del real decreto de 26 de julio de 1926, que reguló el ascenso por elección.

Por último, en el apéndice uno, se establecía muy concretamente la plantilla de oficiales del Ejército por Armas y empleos.

En definitiva la llamada de La Cierva fue una ley en beneficio del personal militar: plantillas, sueldos, escalas, etc., estableciendo reformas estructurales sólo muy superficiales. En resumen, la ley benefició al Cuerpo de Oficiales en dos aspectos: primero, se aumentó la plantilla produciéndose los lógicos ascensos, los cuales además fueron por rigurosa antigüedad, y segundo, se produjo un aumento en las pagas que era realmente necesario habida cuenta del encarecimiento que en aquella década se había producido en el coste de la vida¹⁷³.

Sin embargo, el proyecto no se ocupaba de uno de los problemas más importantes del Ejército: la sobreabundancia de oficiales.

Respecto a esta materia se persistía en el propósito de reducir el personal sobrante en el Ejército, si bien procurando no paralizar excesivamente las escalas y continuaba vigente la normativa anterior con la que se había pasado de una amortización del 50 por cien, asociada a las vacantes ocasionadas por baja definitiva en los diferentes empleos, a otra del 25 por ciento, sólo aplicable a las producidas por baja definitiva en la escala general de las respectivas Armas y Cuerpos¹⁷⁴. En julio de 1918, ante la necesidad de hacer más eficaz el efecto de la amortización, y llegar lo más rápidamente posible a la normalización de las escalas, este criterio comenzó a aplicarse con mayor severidad y firmeza, volviendo con carácter general, a amortizar el 50 por ciento del excedente de personal, es decir, restableciendo el sistema anterior¹⁷⁵. En desarrollo de la base 9.ª de la ley, en relación con la declaración de aptitud de los jefes y oficiales para el ascenso, se constituyó en cada región militar una junta permanente, designada por el capitán general y compuesta por un general de división, otro de brigada y un coronel o el jefe más caracterizado del Arma o Cuerpo respectivo, actuando como secretario un jefe de la Capitanía General. Para ser declarados aptos para el ascenso los jefes y oficiales de Estado Mayor, Infantería, Caballería, Artillería, Ingenieros, Guardia Civil y Carabineros, debían haber desempeñado un año, por lo menos, mando efectivo de armas, de los tres que la ley exigía en el ejercicio de dicho mando o en el desempeño de

¹⁷³ La elevación de los sueldos beneficiaba a todas las categorías: un aumento anual de aproximadamente 5.000 pesetas para los generales, 385 pesetas para los oficiales, un aumento general del 30 por ciento para los sargentos y un aumento que en proporción resultaba mayor (25 céntimos por día) para los soldados rasos.

¹⁷⁴ Real decreto de 4 de enero de 1916, GM n.º 5 y real decreto de 24 de marzo de 1917, CLE, 1917, n.º 52, respectivamente.

¹⁷⁵ Real decreto de 11 de julio de 1918, GM n.º 197.

destinos propios de cada especialidad¹⁷⁶. En los Cuerpos Jurídico, de Intendencia, Intervención, Sanidad, Eclesiástico, Veterinaria, Equitación, Auxiliar de Oficinas y Brigada Obrera y Topográfica de Estado Mayor, se entendía cumplida la condición, en su totalidad, con el desempeño de las funciones que les eran peculiares, indistintamente, en cualquier destino de plantilla¹⁷⁷.

Además de estos requisitos de “mando” o “función” se establecía como condición indispensable para ser declarado apto haber merecido concepción no inferior a la de bueno por las Juntas de Calificación, y que constase tal anotación en la hoja de servicio, debiendo el jefe directo emitir un informe personal, en el que constara, con claridad y precisión, su juicio sobre las condiciones intelectuales, físicas y morales del interesado; su aptitud para el mando o cometido de su empleo y del superior inmediato; y valorar si sus condiciones físicas eran suficientes para el desempeño de sus obligaciones¹⁷⁸.

La ley de bases de 1918 reguló tan restrictivamente los ascensos, que casi condujo al cierre de las escalas —la antigua y primera aspiración de las Juntas de Defensa de los oficiales del Arma de Infantería—¹⁷⁹. Pero tampoco éstas se sintieron satisfechas. Su descontento procedía de que, si bien se establecía, para casos excepcionales, el ascenso o promoción por méritos dentro del propio Arma o Cuerpo, se seguía permitiendo renunciar a él a cambio de recompensas. De no haber sido así, el Cuerpo de Artillería se habría rebelado inmediatamente (como haría en la Dictadura de Primo de Rivera), y también el Cuerpo de Ingenieros. De modo que los junteros pensaron implantar la renuncia voluntaria a los ascensos (como desde siempre tenía Artillería) y someter su propuesta a votación entre la oficialidad.

En la práctica, el intento de La Cierva de llegar a un acuerdo con los junteros no tuvo éxito. Una vez aprobada la nueva ley militar, Maura dio instrucciones de que no se hicieran más concesiones a las Comisiones, al cabo de algunos meses, los jefes junteros empezaron a mostrarse intranquilos y, en el invierno de 1918, el conflicto interno se

¹⁷⁶ Al ser idénticos los cometidos asignados en el Ejército a los alféreces y tenientes, se suprimió el requisito previo de haber ejercido el de alférez durante tres años, real decreto de 10 de mayo de 1921, GM n.º 133, de 13 de mayo.

¹⁷⁷ Real Decreto de 3 de enero de 1919, GM n.º 3, de 3 de enero, arts. 1 y 5.

¹⁷⁸ *Ibidem*, art. 7.

¹⁷⁹ Las juntas de las Armas Generales habían nacido con un deseo y objetivo primordiales: lograr la escala cerrada, o sea, los ascensos por rigurosa antigüedad (como ya los disfrutaban los Cuerpos Facultativos), hecho que les permitiría anular a los africanistas, así como a la jerarquía militar y a parte de la camarilla palaciega, creadas gracias al favoritismo, nepotismo y arbitrariedad en el otorgamiento de empleos y destinos.

agravaría aún más debido a la distorsión económica causada por el fin de la Primera Guerra Mundial.

Manuel García Prieto, sustituto de Maura, nombró ministro de la Guerra al general Dámaso Berenguer y Fusté el 9 de noviembre de 1918. Bajo su brevísimo mandato aumentó la agitación social y el colapso del comercio, al hundirse prácticamente las exportaciones españolas al acabar la Guerra Mundial. El 5 de diciembre le reemplazó el conde de Romanones, quien en un principio ratificó a Berenguer en el palacio de Buenavista, pero, al ser nombrado éste alto comisario en Marruecos, puso en su lugar al general Diego Muñoz Cobo y Serrano el 27 de enero de 1919.

Ya en el estudio de los antecedentes históricos se puso de manifiesto la relación, que tradicionalmente había venido existiendo entre los sistemas de ascensos y la concesión de recompensas militares. Siguiendo esta tendencia y en desarrollo de la base décima de la ley de 29 de junio de 1918, se aprobaría el reglamento de recompensas en tiempo de guerra, en cuyo articulado, en aras de aprovechar las excepcionales facultades de algún general, jefe u oficial en beneficio de la Nación, se admitía la concesión de empleos por méritos de guerra:

[P]revia la formación de expediente de juicio contradictorio, podrían ser recompensados con el ascenso al empleo superior inmediato en su Arma, Cuerpo, y escala, los generales, jefes y oficiales, que se hubiesen distinguido notoriamente, con actos de su propia iniciativa o en cumplimiento de órdenes recibidas, y en ambos casos con su intervención directa y personal, y a consecuencia de las cuales hubiera logrado cambiar ventajosamente la faz de uno o varios combates¹⁸⁰.

Los ascensos así concedidos eran permutables por la cruz del Mérito Militar de la clase y distintivo correspondientes, previa petición del interesado¹⁸¹.

Volverían a pasar por la presidencia Dato, Maura y García Prieto, y también lo harían Sánchez de Toca, Manuel Allendesalazar y Sánchez Guerra, pero la España de Alfonso XIII no logró recuperar el rumbo perdido en 1909, hundido en 1912 y sustituido desde 1917 por el caos.

El 13 de septiembre de 1923 Primo de Rivera dio un golpe de estado, con el aplauso de todo el Ejército y de buena parte de la sociedad y el 15 nombró al llamado Directorio

¹⁸⁰ *Reglamento de recompensas en tiempo de guerra para Generales, Jefes y Oficiales y sus asimilados y para clases e individuos de tropa y asimilados*, aprobado por real decreto de 10 de marzo de 1920, GM n.º 74, de 14 de marzo, art. 34.

¹⁸¹ *Ibidem*, art. 37.

Militar. Era el fin de una época, el fin político de la Restauración, aunque el reinado de Alfonso XIII se prolongase todavía algunos años.

4.1.2 Principales novedades en el procedimiento de asignación de los destinos militares.

La forma de proveer los destinos en el Ejército, regulada por el real decreto de 30 de mayo de 1917, había puesto en evidencia la necesidad de dar mayor amplitud a ciertos extremos, que, sin variar el espíritu de equidad en que se inspiraba, estableciera una ponderación armónica entre las garantías que ofrecía y las necesidades del servicio. El derecho a solicitar nuevo destino en cualquier momento, a aquellos jefes y oficiales, que, no habiendo obtenido ninguno de los solicitados por papeleta eran destinados a cubrir vacantes no pedidas, había redundado en notorio perjuicio para el servicio, por la continua renovación del personal que sufrían algunas dependencias (sobre todo las que se encontraban en localidades apartadas o de escaso aliciente).

En virtud de estas consideraciones, se estableció que los jefes y oficiales a quienes les fuera adjudicado un destino con carácter forzoso, por carecer de peticionarios, permanecieran

[E]n dicho destino, doce revistas de presente, y transcurrido este plazo continuarán en los mismos hasta que obtengan alguno de los que hayan solicitado; no pudiendo formular papeletas de petición de nuevos destinos, hasta que haya transcurrido el plazo expresado, salvo en los que sean de elección o concurso¹⁸².

Además se incluía una novedad: que aquellos jefes y oficiales, que por entrar en el primer veinteavo de su escala, perdieran el derecho a solicitar destinos de su empleo, lo adquirieran para el inmediato al que fueran a ser ascendidos,

[T]oda vez que esta medida no les da mayores ventajas sobre los más antiguos que los tengan solicitados y puede servir de indicación para atender sus deseos de colocación al ser comprendidos en propuestas de destinos¹⁸³.

En definitiva, se corroboraba y ampliaba lo dispuesto en el real decreto de 30 de mayo, exigiendo a los destinados en turno de antigüedad el cumplimiento de plazos de

¹⁸² Real orden de 16 de enero de 1919, artículo 1.º, C. L. n.º 21. AGMSg, 2, 6, 1.

¹⁸³ *Ibidem*, artículo 2.º

forzosa permanencia, por razón de las naturales exigencias del servicio, según el destino les hubiera sido asignado a título forzoso o con carácter voluntario.

En mayo de 1919, en la segunda Asamblea anual de las Juntas Regionales de Artillería, se redactó y aprobó un importante documento titulado “Aspiraciones del Cuerpo acerca de la provisión de destinos”, en el que se abogaba por una intervención del Cuerpo, a través de la vía plebiscitaria, en el otorgamiento de los destinos por elección. También se discutía si jefes y oficiales deberían aceptar destinos considerados menores (delegaciones de abastecimientos, etc.), aprobándose que la oficialidad activa los rechazase (Vigón, 1947, 27).

Poco después, en junio de 1919, se dispuso para los destinos reservados a la elección, la obligación, de igual modo que los adjudicados por antigüedad, de permanecer en ellos dos años si habían sido solicitados voluntariamente o uno sólo si habían sido conferidos a título forzoso, no pudiendo los nombrados, en dicho tiempo, pedir otros de antigüedad ni de elección, y únicamente optar a los de concurso. Con esta medida se pretendía colocar al personal del Ejército en igualdad de condiciones respecto a permanencia en sus destinos¹⁸⁴.

Tras más de dos años de estricta aplicación del real decreto de 30 de mayo de 1917, la práctica aconsejó introducir algunas modificaciones que se encaminaron, principalmente, a regular los destinos que se adjudicaban por elección, y a fijar ciertas normas para proveer los que se adjudicaban por concurso o se conferían en comisión. Todas las modificaciones que se introdujeron tendían a premiar los riesgos y fatigas en campaña, la constancia en el estudio y en el trabajo y los servicios notorios y brillantes de todas clases, y a la vez a estimular las aptitudes, el celo y la actividad constante de los jefes y oficiales, “significativas de que no se contenten con hacer lo preciso de su deber”¹⁸⁵.

En efecto, la aplicación escrupulosa del principio de antigüedad absoluta en la provisión de los destinos, había puesto de manifiesto el hecho de que no pudieran ser atendidas las reiteradas solicitudes largamente mantenidas por los aspirantes a una determinada vacante, hasta tanto no se disfrutara de una antigüedad considerable; y aún alcanzado este requisito por quien hubiera aspirado durante años a un destino, podía no lograrlo si se interponía circunstancialmente con igual aspiración algún jefe u oficial de mayor antigüedad.

¹⁸⁴ Circular de 3 de junio de 1919, DOMG n.º 122, de 4 de junio, AGMSg, 2, 6, 1.

¹⁸⁵ Real decreto de 30 de enero de 1920, GM n.º 32, de 1 de febrero.

Ante esta situación, y queriendo reconocer algún derecho a la antigüedad de petición, sin que perdiera su eficacia y predominio la antigüedad en el empleo, se dispuso que se proveyeran por riguroso turno de antigüedad sin defectos, en todos los empleos de coronel a alférez, ambos inclusive, las tres primeras vacantes de mandos o cargos de cada cuatro que se produjeran, en las diversas Armas y Cuerpos del Ejército en la Península, adjudicando la cuarta a la antigüedad de petición¹⁸⁶.

Para garantizar su cumplimiento, en el mismo artículo, se establecía el procedimiento a seguir, y se disponía que las peticiones de destino se cursaran telegráficamente, por los primeros jefes de Unidad a la sección correspondiente, el mismo día en que se hubieran formulado, sin perjuicio de que se reiterara de oficio por el conducto regular. Las peticiones debían publicarse diariamente en el *Diario Oficial del Ministerio*, con la asignación del número correspondiente, teniendo en cuenta que todas aquellas que tuvieran la misma fecha se ordenarían de menor número a mayor, con arreglo a la antigüedad de los peticionarios. Y en las propuestas de destinos insertadas en el Diario oficial se consignaría el número de ordenación de la vacante, seguida de la palabra antigüedad sin defectos si era primera, segunda o tercera vacante, y de la de antigüedad de petición si la vacante fuera la cuarta.

Las vacantes cuya forma de provisión fuera el concurso de méritos o la libre designación, quedaban exceptuadas de esta norma:

- Vacantes concedidas por concurso de méritos, basado en un baremo específico. Reservadas para el Estado Mayor Central, Establecimientos industriales e Inspección de Industrias Civiles, Servicios de aeronáutica, la Escuela Superior de Guerra, la Escuela de Equitación Militar, Cría Caballar y Remonta, la Escuela Central de Tiro del Ejército, las Academias Militares, los Colegios de Militares, el personal del Cuerpo de Estado Mayor de Comisiones geográficas, Comisiones de experiencias y Segunda Sección del Establecimiento Central de Intendencia, Fiscalía del Consejo Supremo de Guerra y Marina, Negociado de Marruecos en el Ministerio de la Guerra y el Instituto de Higiene Militar, Laboratorios y Gabinetes de Radiología y demás especialidades médico-militares (art. 2).

¹⁸⁶ *Ibíd*em, art. 1.º

- Los ayudantes de campo, cuya designación correspondía al ministro de la Guerra, a propuesta de los generales a cuyas órdenes iban a servir (art. 3).
- Vacantes concedidas por libre designación del ministro de Guerra. Limitadas a destinos de la Casa de Su Majestad, Secretaría del Ministro, Consejo Supremo de Guerra y Marina, agregados militares en el extranjero, primeros jefes de Cuerpo, Centro o Dependencia, de Sección de la Escuela Central de Tiro, del Depósito de la Guerra, del Instituto de Higiene y Laboratorio de medicamentos, primeros Jefes de Auditoría, Asesor del ministerio de la Guerra, Gobernadores militares de provincia de categoría de coronel y Jefe de Negociado de presupuestos de la Intendencia General (art. 4).

En armonía con estas reglas para proveer los destinos de jefes y oficiales se añadieron algunos otros que serían reservados a la elección, como los del Gabinete Militar del Alto Comisario, o al concurso, como las Subinspecciones de Tropas y Asunto Indígenas, Tropas de Policía y Cuadros Eventuales de dichas Tropas¹⁸⁷.

Finalmente conviene hacer una precisión, pues para los destinos de África, Baleares y Canarias, seguía rigiendo la orden de 28 de abril de 1914, que en muchos puntos había sido modificada por disposiciones sucesivas, que a la vez habían sufrido nuevas reformas. Por esta razón, en julio y septiembre de 1921, se dictarían sendos reales decretos, aplicables a los destinos de África, Baleares y Canarias, con los que se unificaban criterios respecto a lo dispuesto para los destinos peninsulares, y se incluía como novedad, el derecho preferente en los destinos en la península, para aquellos jefes y oficiales que tuviesen cumplido el plazo de obligatoria permanencia en África¹⁸⁸.

En junio de 1922, la facultad que la ley de 29 de junio de 1918 confería al Poder legislativo para otorgar los ascensos a los oficiales generales y particulares del Ejército por circunstancias y servicios de campaña, se transfirió al Gobierno, quien la ejercería por resolución del ministro de la Guerra, previo examen y acuerdo del Consejo de Ministros¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Real decreto de 1 de diciembre de 1920, GM, n.º 337, de 2 de diciembre de 1920.

¹⁸⁸ Real decreto de 30 de junio de 1921, GM, n.º 182, de 1 de julio de 1921, y real decreto de 31 de agosto de 1921, GM, n.º 245, de 2 de septiembre de 1921.

¹⁸⁹ Real decreto de 31 de mayo de 1922, GM n.º 153, de 2 de junio de 1922, base 10, apartado a).

4.2 EL ESTATUTO DE MAURA

Durante el siglo XIX, la formación del Estado liberal español ofreció debilidades manifiestas; Un ejemplo de ellas fue el accidentado proceso de construcción de un sistema de empleo público, básicamente asentado sobre la idea de la confianza política, que daría pie a la configuración de una administración clientelar.

Esa administración pública fue útil mientras las tareas del Estado se reducían básicamente a las funciones propias del Estado durante el primer liberalismo. Los puestos de la administración pública eran desempeñados por los afines políticos o por ciudadanos próximos, por relaciones personales o familiares, a los gobernantes de turno. Y esta era una patología de funcionamiento del sistema que prácticamente nadie cuestionó durante buena parte del siglo XIX. Se había implantado una concepción del empleo público, que partía del presupuesto de que los empleos públicos, por lo común, no requerían para su desempeño ni habilidades especiales ni conocimientos específicos, y en todo caso que su desempeño temporal por los “afines políticos” estaba legitimado por haber ganado las elecciones. Así, por ejemplo, el primer liberalismo español de inspiración gaditana, constituyó su endeble administración pública bajo esas pautas clientelares, que fueron luego seguidas en los procesos de depuración tras la primera restauración del absolutismo por Fernando VII. El trienio liberal volvió a obrar con los mismos criterios. El final de este ciclo político trajo consigo las llamadas “purificaciones” fernandinas que abrieron la segunda etapa absolutista de este monarca. Fue en esos primeros años de tensión entre el absolutismo y un liberalismo emergente cuando se inició, la práctica española de las “cesantías”.

En este contexto sumariamente descrito, no resulta extraño comprobar cómo los intentos de normalización de la función pública a través de los escasos procesos de reforma que se pusieron en marcha en aquellos años representaron una cadena reiterada de fracasos. Esas reformas apenas traspasaron el umbral del período de mandato de sus propios promotores. Ni las medidas de López Ballesteros (1825), ni la más ambiciosa reforma de Bravo Murillo (1852), ni el Estatuto O'Donnell (1863), ni las sucesivas leyes de presupuestos que regulaban materias de función pública (muchas de ellas dictadas ya en la etapa del sistema político de la Restauración), consiguieron articular un estatuto de funcionarios públicos con una mínima vocación de estabilidad en el tiempo.

Hubo que esperar a las leyes departamentales de principios del siglo XX y, más precisamente, al Estatuto de Maura en 1918, para poder sancionar definitivamente la “inamovilidad” (aunque con algún matiz que no viene ahora al caso) de todos los funcionarios públicos como una de las notas determinantes de su estatuto jurídico. Hasta ese momento, los funcionarios públicos, con la excepción de los pertenecientes a “cuerpos especiales” (que a través de sus reglamentos específicos habían obtenido ya la ansiada inamovilidad), dependían de la voluntad política y, en consecuencia, su continuidad o no en la función pública quedaba siempre a la suerte de causas ajenas al desempeño de sus tareas. De manera que, pudiendo ser removidos por criterios de discrecionalidad política, la estabilidad de los funcionarios era inexistente y la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones sufría un directo y claro menoscabo.

La persecución creciente de la estabilidad por parte de los empleados públicos, el constante deterioro del poder adquisitivo de las capas funcionariales más bajas, así como la crisis política y social que se agudizó en España con motivo de la primera guerra mundial, son cuestiones que influyeron en el relativo giro que se produjo a partir de 1918 en la política funcional cuyo detonante no fue otro que las reivindicaciones salariales de los funcionarios públicos (Jiménez Asensio, 1989, 221-227).

Así pues, aún no había transcurrido un mes desde que se aprobara la Ley de bases para la Reorganización del Ejército, cuando en el seno de la Administración Civil se iba a realizar un intento verdaderamente serio de regular globalmente la función pública, a través de otra ley de bases, que sería denominada Estatuto de Maura, porque se produjo bajo su presidencia. No obstante su denominación, el Estatuto no fue fruto, como sus antecedentes decimonónicos, de la actuación personal de un político determinado, sino que sería, en gran medida, producto de un contexto político y social en el que, como consecuencia de una serie de circunstancias fundamentalmente económicas, buena parte de los efectivos burocráticos presionarían, con el apoyo de la opinión pública, sobre la clase política para que fueran atendidas una serie de reivindicaciones profesionales (especialmente de carácter retributivo) que se habían hecho inaplazables.

Esta disposición, aprobada tras una huelga general de empleados públicos, marcará la evolución de la función pública española durante los más de cuarenta años en los que estuvo formalmente en vigor¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Fue derogada por la ley articulada de funcionarios civiles del Estado de 1964. Decreto 315/1964 de 7 de febrero. BOE n.º 40 de 15 de febrero 1964.

No se trató, sin embargo, de una disposición novedosa. A pesar de que fue discutida extensamente en el Parlamento durante su tramitación, no representaría la consagración normativa de una reforma en profundidad de la carrera administrativa funcionarial, sino tan solo el asentamiento definitivo a nivel general de unas determinaciones que habían comenzado a regir en las carreras funcionariales desde varios años antes. Con su publicación se concretaron una serie de tendencias normativas que se encontraban ya presentes y en fase de arraigo en nuestra función pública (Arroyo, 1994, 52).

La apuesta por el modelo cerrado era evidente, si bien nunca llegaría a aplicarse de manera plena por la proliferación, bajo su vigencia, de los cuerpos especiales frente a los cuerpos generales, por un lado, y por la laxitud con que regulaba el régimen de incompatibilidades, por otro, consciente el legislador de las dificultades por las que atravesaban los servidores públicos para completar un sueldo digno con el desempeño exclusivo de un puesto de trabajo mal remunerado en la Administración.

Este Estatuto, precedente más importante de la regulación del funcionariado civil en la actualidad, se aprobó formalmente como una ley de bases de 22 de julio de 1918 que resultó ser una norma de aplicación directa¹⁹¹. La ley de bases fue desarrollada por distintas órdenes ministeriales, además de por el reglamento de 7 de septiembre de 1918¹⁹². La regulación de la carrera fue uno de los puntos que más dificultaron la implantación real de la nueva normativa.

La reforma de 1918 tenía, pues, tres fines bien precisos que la diferenciaban de otras anteriores:

- a) Incrementar las retribuciones económicas de los funcionarios
- b) Garantizar su inamovilidad
- c) Mejorar los sistemas de acceso, por medio de la generalización de la figura de la oposición

La ley de bases, que se denominaba: “de la condición de los funcionarios de la administración civil del Estado”, estaba integrada en las siguientes once bases: base primera: Escalas; base segunda: Ingresos; base tercera: Ascensos; base cuarta: Excedencias; base quinta: Separación del servicio; base sexta: Premios y castigos. Tribunales de Honor; base séptima: Posesiones, ceses, traslados, etc. Asistencia a la

¹⁹¹ Ley de 22 de julio de 1918, GM n.º 205, de 24 de julio de 1918.

¹⁹² Real decreto de 7 de septiembre, GM n.º 251, de 8 de septiembre de 1918.

oficina; base octava: Jubilaciones; base novena: Clases pasivas; base décima: Asociaciones de funcionarios; base undécima: Detenciones. Completaban las anteriores bases, ocho disposiciones adicionales.

Estructura.

La ley de bases diseñaba una estructura aplicable a toda la Administración civil del Estado, que comprendía tres elementos precisos: escala, categoría y clase y se desglosaba del siguiente modo¹⁹³:

- Escala técnica.
 - Categoría Jefes de Administración. Se subdividía en tres clases: 1.^a, 2.^a y 3.^a.
 - Categoría Jefes de Negociado. Se subdividía en tres clases: 1.^a, 2.^a y 3.^a. También se contemplaba una serie transitoria de Oficiales cuartos a extinguir, que se integraría en la escala auxiliar de modo interino, aunque con derecho a ocupar las vacantes no amortizables de oficiales terceros en la escala técnica.
- Escala auxiliar.
 - Se componía de una sola categoría, sin perjuicio de la inclusión funcional de los oficiales cuartos, y se subdividía también en tres clases: 1.^a, 2.^a y 3.^a.

Ingreso.

Si en algo hubo relativa unanimidad en los debates parlamentarios del proyecto de la ley de bases de 1918, fue en el aspecto relativo al reclutamiento de funcionarios públicos por la vía de las oposiciones¹⁹⁴.

¹⁹³ Ley de 22 de julio de 1918, GM n.º 205, de 24 de julio de 1918, art.1º y disposición especial 1ª.

¹⁹⁴ Diario de sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados, 1918, n.º 72, págs.2351 y ss.

Antes de examinar las normas relativas al reclutamiento conviene efectuar tres observaciones:

- a) Los sistemas de acceso que se preveían eran sólo aplicables a los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Generales.
- b) El reclutamiento estaba totalmente condicionado por la estructura de la función pública.
- c) En algunos supuestos se combinaba la oposición con un curso de formación complementaria.

El ingreso en cualquier categoría, independientemente de la escala, se efectuaba por la clase inferior. Así en la escala auxiliar tal ingreso se producía en la clase tercera. El sistema de acceso era la oposición. Este sistema también se aplicaba al turno de ingreso entre las personas que reunieran las circunstancias exigidas por la Ley de Sargentos, a los que se les reservaba una de cada tres vacantes existentes (esto suponía la exigencia de oposición para la incorporación de este personal militar en la Administración civil). También se preveía un turno de cesantes, a los que se les reservaba una de cada seis vacantes existentes. Pero salvo estas dos peculiaridades, el sistema ordinario de ingreso era la oposición libre y el sistema se articulaba mediante una serie de garantías adicionales que tendían a la transparencia en su desarrollo (convocatoria, tribunal, examen, publicidad). Además se posibilitaba que las mujeres sirvieran al Estado en todas las clases de auxiliar¹⁹⁵.

El ingreso en la escala técnica se efectuaba normalmente por la categoría de oficiales, y dentro de ella en la clase inferior, es decir, la tercera. El sistema era la oposición, requiriéndose para concurrir a ella estar en posesión de título facultativo de enseñanza superior. Aunque de esta última exigencia quedaban dispensados los auxiliares que llevasen cuatro años al servicio del Estado. Superadas las oposiciones los aspirantes debían realizar en cada Ministerio unos cursos de formación para poder ser habilitados e ingresar en la plantilla respectiva. Se establecían también una serie de garantías para el desarrollo del proceso. Como en el supuesto anterior, se preveía un turno especial para reingreso de cesantes, al cual se reservaban una de cada seis

¹⁹⁵ Base 2ª de la ley y arts. 5 B) y 12 del reglamento para su aplicación.

vacantes existentes que, en caso de no cubrirse o no aceptarse, la vacante se acumulaba al turno ordinario de ingreso¹⁹⁶.

La posibilidad de acceso de los auxiliares a la escala técnica sin exigirles titulación era una vía que difuminaba la identificación de la escala técnica como escala de titulación. Esto determinó que las diferencias entre cuerpos generales y especiales se acentuaran, pues estos últimos se caracterizaban por su rigidez en la exigencia de titulaciones, su sistema cerrado y su difícil acceso por duras oposiciones.

Ascenso.

Tanto en la escala técnica como en la auxiliar los ascensos se producían por rigurosa antigüedad, con la excepción que luego se indicará respecto a los jefes de administración.

El régimen de ascensos se ajustaba a las siguientes premisas¹⁹⁷:

- Desde la categoría de auxiliar de tercera a oficial de primera inclusive, se daría una de cada dos vacantes que correspondieran al ascenso por antigüedad, con excepción de las que correspondieran a los que hubiesen ingresado por oposición, al empleado que llevando dos años en la clase inmediata inferior contara con más años de servicios al Estado.
- Para el ascenso a jefe de negociado se establecían dos turnos: uno de antigüedad rigurosa y otro de oposición entre oficiales, cualquiera que fuese su clase, siempre que llevaran dos años de servicios los oficiales de primera, cuatro los de segunda y seis los de tercera. La oposición tenía carácter práctico y de aplicación a la índole del servicio respectivo, y se realizaba ante un tribunal constituido por personas de reconocida competencia y con una representación de los jefes del Ministerio.
- Las plazas de jefes de negociado de tercera, que correspondiendo al turno de oposición entre oficiales quedaran desiertas por no haberse presentado número suficiente de opositores a ellas, o por no haberlos considerado el tribunal aptos para ocuparlas, se proveían por oposición directa y libre.

¹⁹⁶ Reglamento de 7 de septiembre de 1918, GM n.º 251 de 8 de septiembre de 1918, art. 4 F.

¹⁹⁷ Ley de 22 de julio de 1918, GM n.º 205, de 24 de julio de 1918.

- Para el ascenso a jefe de administración y para el tránsito de una a otra de sus clases dentro de la categoría, se establecían dos turnos: uno de antigüedad y otro de elección del Ministro entre los funcionarios que ocuparan el primer tercio de la escala respectiva. “Los méritos que determinen la elección se publicarán juntamente con el nombramiento”.
- Para el ascenso a una categoría superior se establecía como requisito haber servido, al menos durante dos años en provincias, en cargos de la inmediata inferior, con excepción de los funcionarios que contaran más de quince años en provincias.
- Se establecía un régimen especial para el reingreso de cesantes que no tuvieran nota desfavorable en su expediente y para ello, de cada seis vacantes, una se reservaba en la categoría y clase respectiva de los cesantes que la solicitaran.

Frente a las cesantías permitidas por anteriores regulaciones, sólo se contemplaban las derivadas de la falta de toma de posesión, ausencias sin licencia, transcurso del plazo de excedencia sin reincorporación o las derivadas de infracciones muy graves; la única que podía dar lugar al cese por motivos políticos era la cesantía por conveniencia del servicio¹⁹⁸.

El gran logro de la ley de 1918 fue el establecimiento de un sistema de carrera basado en dotar de categoría personal a los funcionarios generales de los ministerios civiles –en detrimento de un sistema intermedio, más novedoso, que incidiera más en la idea del puesto de trabajo–, fijando un régimen común de acceso y ascenso a las funciones públicas, en el que destacaba la extensión del sistema selectivo de oposición y la valoración de la antigüedad en la promoción profesional. Como ya se ha indicado, no introdujo grandes novedades en la ordenación de la carrera administrativa funcional, ya que ni su reconocimiento de la inamovilidad, ni su regulación de las categorías personales eran sustancialmente distintos de los fijados por las leyes ministeriales de empleados que la precedieron. Su filosofía era, además, similar a la que imperaba en estas disposiciones en el tratamiento de los cuerpos especiales, cuyo régimen jurídico diferenciado del estatutario general seguía inalterado y al margen de sus previsiones, lo cual suponía en la práctica una sanción no sólo a su existencia en estos términos, sino

¹⁹⁸ Reglamento de 7 de septiembre de 1918, GM n.º 251 de 8 de septiembre de 1918, art. 66.

también a su proliferación, que alcanzaba ya límites alarmantes en 1918, y que se vería intensificada en años posteriores.

Para Baena, el Estatuto de Maura se caracteriza por las siguientes notas:

- a) Las principales innovaciones fueron la consagración de la inamovilidad para todos los funcionarios mediante la supresión de las cesantías, y la de reconocer el sistema de los cuerpos especiales.
- b) Se mantuvieron las categorías y se permitía pasar de un cuerpo a otro, aún sin la titulación precisa, sobre todo en los cuerpos generales, si se cumplían un número de años en el cuerpo inferior.
- c) Mantenía la departamentalización del personal y el consiguiente predominio de los cuerpos especiales.
- d) Como consecuencia de lo anterior, los cuerpos generales ocupaban puestos inferiores a los especiales (Baena, 1964, 97).

Jiménez Asensio realizaba la siguiente valoración del Estatuto.

- a) La pretensión de mejorar los sistemas de ingreso requería de la inamovilidad.
- b) El nuevo sistema de categorías ahondó el distanciamiento existente entre los cuerpos generales y los especiales.
- c) Un grave error de la Ley fue organizar los cuerpos generales de modo departamental.
- d) La exigencia de titulación pasó a ser en la práctica excepcional, en contra de lo previsto.
- e) Se produjo un incumplimiento absoluto respecto de las enseñanzas complementarias (Jiménez Asensio, 1989, 243).

Sin embargo, pronto este Estatuto de 1918 comenzó a ser inaplicado y a desvirtuarse en sus mandatos. El sistema de “categorías” recogido en la ley de 1918 se fue desfigurando con el paso de los años. El tormentoso íter político de España a partir de entonces se resume en poco más de dos líneas: un derrumbamiento del sistema político de la Restauración, dos Dictaduras (cuya suma temporal casi alcanza cincuenta años), y entre medio de ambas una inestable Segunda República. Tanto cambio político

difícilmente podía servir de base para estabilizar un sistema de administración y función pública bajo coordenadas de racionalidad, y menos aún para ensayar sistema alguno de función directiva. Ni que decir tiene que las depuraciones volvieron a ser la pauta dominante, y resultaron particularmente intensas durante los primeros y duros años del régimen político franquista (Jiménez Asensio, 2006, 4).

No obstante, el Estatuto de Maura, que estuvo vigente hasta la aprobación de la ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, supuso el espaldarazo definitivo al modelo corporativo y acabó con las cesantías, pero bajo su vigencia no se procuró la coordinación de personal y dio lugar a la multiplicación de cuerpos.

Desarrollo y aplicación del Estatuto desde 1918 hasta 1923.

Por lo que respecta a los Cuerpos Generales, el Estatuto de 1918 acabaría desvirtuándose mediante la introducción de excepciones continuas. Algunos de sus mandatos se forzaron hasta el límite de lo irreconocible y otros, simplemente, se aparcaron de modo definitivo. No obstante, el núcleo principal de la Ley (estructura, ingreso por oposición e inamovilidad) se mantuvo en su aplicación.

La Ley contemplaba que en un plazo de tres meses desde su publicación, cada Ministerio fijara sus plantillas, reduciéndolas al personal estrictamente necesario¹⁹⁹. La previsión se cumplió, cada Ministerio fue aprobando las plantillas de sus empleados públicos, aunque resulta difícil saber si tal determinación tuvo alguna consecuencia práctica, pues su elaboración parecía impregnada de cierta artificiosidad. Como ejemplo de ello sirva de ilustración la norma por la que se fijaron las plantillas del personal del Cuerpo General de la Administración de la Hacienda pública²⁰⁰, en la que aparecen números tan redondos que podría pensarse que esa previsión de efectivos fuera improvisada, dando lugar a una plantilla con mucho de ideal y poco de real. La plantilla se determinaba por escalas y categorías del siguiente modo:

Escala técnica:

- Jefes de Administración: de 1.^a, 40; de 2.^a, 50; de 3.^a, 60.
- Jefes de Negociado: de 1.^a, 200; de 2.^a, 200; de 3.^a, 200.

¹⁹⁹ Ley de bases de 1918, GM n.º 205, de 24 de julio de 1918, disposición especial primera.

²⁰⁰ Real decreto de 27 de mayo de 1920, GM n.º 150 de 29 de mayo de 1920.

- Oficiales: de 1.^a, 800; de 2.^a, 800; de 3.^a, 800.

Escala auxiliar:

- De 1.^a, 1537; de 2.^a, 166.

Por otra parte, la legislación de 1885, sobre reserva de determinados destinos a efectivos provenientes de la carrera militar seguía aplicándose, con lo que la profesionalización de la carrera civil, perseguida por Maura, encontraba aquí un fallo importante²⁰¹.

Mayor trascendencia tuvieron las normas que, con diferentes argumentaciones, dejaban en suspenso determinadas previsiones de la ley de 1918 relativas al ingreso por oposición en la escala técnica. La medida se justificaba en que la propia ley había establecido que hasta que no quedara extinguida la clase transitoria de oficiales cuartos, no se anunciaría a oposición ninguna vacante de las de oficiales terceros. Esto no afectaba a las vacantes de jefes de negociado y jefes de administración, pero la excusa para no proveer estas plazas por el turno de oposición no era otra que tales previsiones estaban llamadas a operar efectivamente cuando se llegara a una situación de normalidad en las plantillas, acabándose con los excedentes de personal²⁰².

En el Ministerio de la Gobernación también se suspendió el turno de oposición para cubrir plazas de jefes de administración y de negociado de tercera clase. Los motivos aducidos para tal suspensión fueron tres: a) la adaptación de la nueva legislación y la acomodación de las nuevas plantillas; b) la anormalidad de la carrera administrativa y la organización de las nuevas enseñanzas; c) el notorio perjuicio que se irroga a los cesantes anteriores a la vigente ley²⁰³. No obstante, en el Ministerio de la Gobernación, a diferencia del de Hacienda, sí que se convocaron oposiciones para proveer plazas de Oficiales de tercera clase²⁰⁴.

²⁰¹ Por real decreto de 22 de julio de 1920, GM n.º 206, de 24 de julio de 1920, se recordó la vigencia de las leyes de 3 de julio de 1876 y 10 de julio de 1885, por la que se reservaban determinados destinos civiles a los militares.

²⁰² Real orden del Ministerio de Hacienda, de 19 de junio de 1921 *Boletín de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia* (en notas sucesivas BRGLJ), año 69, tomo 177, Madrid, 1921, págs. 609 y ss.

²⁰³ Real orden de 23 de julio de 1921, BRGLJ, año 68, tomo 175, Madrid, 1921, págs. 316 y ss.

²⁰⁴ Convocatoria que se efectuó por real orden de 29 de octubre de 1921, BRGLJ, año 70, tomo 178, Madrid 1922, págs. 494 y ss.

También en el Ministerio de Gracia y Justicia se suspendieron los turnos de oposición para cubrir plazas de Jefe de Negociado y Jefes de Administración de tercera clase, que afectaba al personal de la Subsecretaría del Ministerio y de la Dirección General de prisiones, así como al turno que se preveía para el ingreso en el Cuerpo Técnico de Letrados de la mencionada Subsecretaría²⁰⁵.

Una medida que significó una racionalización relativa en el plano estructural vino representada por un Real Decreto de 1922 en el que se disponía que el ingreso en el cuerpo general interministerial de los empleados subalternos del Estado que se constituía, debía efectuarse por la clase de porteros quintos, respetándose las leyes y disposiciones que regulaban el acceso a los destinos civiles de los licenciados del Ejército y exigiendo, en caso de que así no se proveyeran, un examen y aprobación de aptitud por el tribunal que a tal efecto se designara²⁰⁶.

En lo que se refiere a los Cuerpos Especiales, la normativa de este periodo estuvo sujeta a oscilaciones, sin que se produjeran innovaciones de gran interés. Sus dos problemas principales fueron la reducción de plantillas y la provisión de vacantes.

Por lo que respecta al primer punto, varios cuerpos de ingenieros (minas, montes, agrónomos e industriales) se vieron excluidos de las reducciones de personal, haciendo gala una vez más de sus privilegios²⁰⁷.

Los aspirantes a ingresar en los diferentes cuerpos especiales eran numerosos, y ello motivó que se dictaran disposiciones encaminadas a paliar este mal por medio de la modificación de los sistemas de provisión de vacantes²⁰⁸.

También se vieron exentos de la reducción de personal que marcaba la ley el Cuerpo de Abogados del Estado y los cuerpos de Correos y Telégrafos²⁰⁹.

En cuanto a las cesantías, el problema había quedado formalmente zanjado con la ley de 1918, sin embargo, la determinación de las plantillas y la consiguiente amortización de plazas encontró dificultades adicionales para reubicar el colectivo de cesantes.

²⁰⁵ Real orden de 9 de enero de 1922, BRGLJ, año 70, tomo 179, Madrid, 1922, págs. 329 y ss.

²⁰⁶ Real decreto de 2 de octubre de 1922, BRGLJ, año 70, tomo 182, Madrid, 1923, págs. 5 y ss.

²⁰⁷ Real decreto de 29 de septiembre de 1918 para ingenieros de minas, montes y agrónomos y sus auxiliares, real orden de 6 de noviembre de 1918 para el cuerpo de ingenieros de minas al servicio de la Hacienda y real decreto de 6 de noviembre de 1918 para el cuerpo de ingenieros industriales al servicio de la Hacienda.

²⁰⁸ Real decreto de 29 de septiembre de 1919, BRGLJ, año 67, tomo 170, Madrid, 1920, págs. 416 y ss.

²⁰⁹ Real decreto de 13 de octubre de 1918 para el Cuerpo de Abogados del Estado y real decreto de 20 de septiembre de 1918 para los cuerpos de Correos y Telégrafos.

De todos modos, en desarrollo de aquélla se había establecido que “los cesantes que llevasen más de cinco años en esta situación... habrán de someterse a un examen para el ingreso en el servicio activo”²¹⁰.

Sin embargo, ante la demora en la celebración de las pruebas previstas, así como en la elaboración de los programas de las oposiciones, se optó en algunos casos por que el personal cesante ocupara interinamente las vacantes que se produjeran correspondientes al turno de cesantes y de oposiciones. Así en el Ministerio de la Gobernación se articuló un examen práctico de aptitud, consistente en la tramitación de un expediente, superado el cual podían reingresar en el servicio activo cuando les correspondiera según turno²¹¹.

Así pues, el problema de las cesantías, aunque reducido en su aspecto cuantitativo, continuó subsistente debido al número de personas que se encontraban en dicha situación.

En otro orden de cosas, hay que mencionar la creciente sensibilización que se vivió en esta época por los problemas relativos a la formación de empleados públicos. Sin embargo, el desarrollo del Estatuto de 1918, por lo que concernía a la formación, fue inexistente. Únicamente en relación con los cuerpos especiales se abordó la reforma de numerosas Escuelas y enseñanzas: la modificación de los reglamentos de la Escuela de Montes y Minas; la creación de la Escuela Nacional de Correos; la modificación del reglamento de la Escuela de Telegrafía; la creación y posterior paralización del reglamento de la Academia Oficial de Aduanas; y las alteraciones habidas en la Escuela de Criminología.

En cuanto a la provisión de las Direcciones Generales con la categoría de Jefaturas Superiores de Administración, se llevaba a cabo de acuerdo con las previsiones establecidas en 1876, cuyos márgenes de elección fueron paulatinamente considerándose estrechos. La elección de personas para estos cargos se hacía entre aquellos que fueran o hubiesen sido senadores o diputados a Cortes en dos elecciones generales, que contasen diez años de servicio en la Administración civil o hubiesen disfrutado de un sueldo igual o superior a 8.750 pesetas²¹².

Argumentando necesidades de competencia técnica para el desempeño de tales puestos, se ampliaron los supuestos en los que se podía elegir la persona a la que se quisiera designar para el ejercicio de este cargo y se estipuló que, aparte de los

²¹⁰ Reglamento de 7 de septiembre de 1918, art. 10.

²¹¹ Real orden de 3 de agosto de 1920, BRGLJ, año 68, tomo 174, Madrid, 1921, págs. 250 y ss.

²¹² Ley de 21 de julio de 1876, GM n.º 205 de 23 de julio de 1876, art. 27.

supuestos previstos, para ejercer el cargo de Director General sería requisito imprescindible reunir una de las condiciones siguientes: pertenecer a una Real Academia; desempeñar el cargo de catedrático de universidad o de una escuela especial de estudios superiores; haber ejercido el cargo de presidente de una cámara de comercio o de industria o de las asociaciones de propietarios, ganaderos del reino o agricultores de España; haber ejercido durante cinco años, una carrera o profesión para la cual se requiriera título académico de facultad o de enseñanza superior; o haber sido elegido diputado provincial en tres elecciones generales, habiendo desempeñado el cargo de Presidente de Diputación durante dos años²¹³.

Posteriormente, también las Jefaturas Superiores de administración se individualizarían, en algunos casos, como categoría específica diferenciada de las Direcciones Generales, lo que supondría una violación más del Estatuto de 1918.

Las políticas de selección de empleados públicos entre 1918 y 1923.

En 1918, fruto de una gran presión social, había nacido el primer estatuto de funcionarios con rango de ley de la historia administrativa española, si bien sus pretensiones iniciales de aplicación general se verían pronto desmentidas, al ir desgajándose de la efectividad real de sus mandatos numerosos colectivos (los cuerpos especiales y facultativos).

La estructura de los cuerpos generales en dos escalas, técnica y auxiliar, tampoco solucionaría nada. Su acusado carácter departamental y la estructuración en categorías y clases pronto quebraría.

En el ingreso a estos cuerpos se generalizó el sistema de oposiciones, pero incorporando algunas disfunciones que venían heredadas de las leyes departamentales y de situaciones anteriores. El acceso a la escala técnica, prevista en principio para titulados superiores, se facilitó también a los auxiliares que llevasen un cierto tiempo de servicios en la Administración. Esta medida tenía sentido si se aplicaba como excepción y con rigor. Al no hacerse así, la escala técnica, potencialmente un cuerpo directivo de administradores, se transformó en una escala completamente abierta, en la que la titulación superior no era imprescindible, inflada de efectivos y escasamente operativa.

²¹³ Real decreto de 27 de mayo de 1919, BRGLJ, año 67, tomo 169, Madrid, 1919, págs. 379 y ss.

Las diferencias con los cuerpos de élite de carácter especial no haría, entonces, sino crecer.

El moderno diseño formativo, ni siquiera se pondría en marcha. La carencia de un centro único que homogeneizara las políticas de personal sería otro de los puntos débiles de la reforma. Y el sistema de provisión de puestos por el complejo mecanismo de turnos, sería vulnerado prácticamente desde el principio.

Los cuerpos especiales aprovecharon la coyuntura. La ley prácticamente ni les afectó y, respecto a los preceptos que les afectaban pronto idearon la fórmula para distorsionarlos o hacerlos inefectivos, con lo que sus cuotas de poder no hicieron sino crecer.

En definitiva, el Estatuto de 1918, cuya vigencia formal se extendería hasta 1964, fue una norma que comenzó a adulterarse desde el principio, forzada en su aplicación una y otra vez. Al final de su vigencia, en la década de los sesenta, la situación real de la función pública tendrá muy poco que ver con los mandatos de esta ley, que si permaneció vigente fue por la imposibilidad material de afrontar una reforma.

CAPÍTULO 5

LOS ASCENSOS DURANTE LA DICTADURA (1923-1930)

El 13 de septiembre de 1923, las tropas pertenecientes a la Capitanía General de Cataluña, mandadas por la máxima autoridad de la misma, el general don Miguel Primo de Rivera, protagonizaron un levantamiento militar que rápidamente desembocaría en un golpe de estado y que significaría en la práctica el fin del sistema político conocido como la Restauración, que había imperado en el país durante casi medio siglo.

La mayoría de los militares no había intervenido en el golpe de estado pero se sintieron cómodos con el régimen dictatorial, pues estaban irritados por los problemas de orden público, la inoperancia en Marruecos, los bajos sueldos y pésimas carreras, y eran una orgullosa colectividad, incapaz de aceptar las críticas de los paisanos y siempre dispuesta a una cerrada defensa corporativa (Cardona, 1990, 141).

Inmediatamente después de establecida la Dictadura, Primo de Rivera hizo una serie de cambios y de nuevos nombramientos para garantizarse el control de los mandos del Ejército. Mediante el procedimiento de nombrar sólo a generales de brigada para el Directorio Militar inicial, mantuvo a los más antiguos y más influyentes generales al margen de la participación directa en el gobierno.

Además, como se verá a lo largo del capítulo, reorganizó drásticamente la Junta de Clasificación del generalato, de manera que ésta controlara todos los ascensos a general y también los que se produjesen dentro de esta categoría y se pondrá de manifiesto cómo Primo de Rivera, contrario a recompensar mediante ascensos en el año 1923, cambió de opinión ante su experiencia africana de 1924, y su radicalismo le llevó a enfrentarse con artilleros e ingenieros, pleito que tanto contribuyó a su caída y a la de la Monarquía.

5.1. EL DIRECTORIO MILITAR (1923-1925).

Al pronunciamiento militar sucedió un gobierno militar. Todas las Fuerzas Armadas se implicaron en la aventura política –y hasta en la aventura administrativa, porque va a ser el Ejército quien presidirá ayuntamientos, diputaciones y corporaciones.

Alfonso XIII aceptó que Primo de Rivera suspendiera la Constitución y nombrara un directorio compuesto por generales y almirantes. La Dictadura proclamó el estado de guerra, sustituyó los ayuntamientos por comisiones gestoras con 500 militares como delegados gubernativos e hizo al general Martínez Anido responsable del orden público.

5.1.1 Los sucesivos intentos de supresión de los ascensos por méritos de guerra.

En septiembre de 1923, permanecía vigente, salvo mínimas alteraciones, el sistema de ascensos y recompensas promulgado por la ley de bases de 29 de junio de 1918. En la base novena de esta ley, como se ha visto, se fijaba un sistema de ascensos hasta el empleo de coronel, basado en la antigüedad. “Los ascensos hasta coronel y asimilados se harán por rigurosa antigüedad, sin defectos, previa declaración de aptitud”. A partir del empleo de coronel los ascensos se hacían por elección: “El ascenso de los empleos de Teniente General, General de división, General de brigada y sus asimilados, será por elección entre los del empleo inferior respectivo”²¹⁴.

El acierto y la imparcialidad en la elección eran garantizados por una Junta Clasificadora, presidida por el inspector general del Ejército e integrada por cuatro tenientes generales, que era la encargada de elaborar los cuadros de elección para los empleos del generalato, que entregaba “con carácter reservado” al ministro de la Guerra²¹⁵.

También se regulaban las recompensas que se podrían conceder a los oficiales generales (generales) y particulares (jefes y oficiales) por méritos de guerra y por circunstancias y servicios de campaña. Entre las primeras, recompensas por méritos de guerra, destacaba el ascenso al empleo inmediato:

Quando en casos extraordinarios y repetidos se ponga de manifiesto en la dirección y mando de las tropas en campaña las relevantes y notorias condiciones de algún General, Jefe u Oficial, en forma que aconseje la conveniencia de aprovechar sus excepcionales facultades en beneficio de la Nación, podrá ser promovido por una ley al empleo inmediato, dentro de la respectiva Arma o Cuerpo, mediante propuesta del General en Jefe, previa la instrucción de un expediente contradictorio de carácter sumarísimo, ordenado por aquél, y siempre que sea favorable el informe definitivo del mismo, que estará encomendado al Consejo Supremo de Guerra y Marina²¹⁶.

²¹⁴ Ley aprobando las Bases para la reorganización del Ejército, contenidas en el Real decreto de 7 de marzo del año actual, GM n.º 823, de 30 de junio de 1918.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ *Ibidem*, base 10.ª, apdo. a)

Todo este sistema, como se irá viendo, será alterado por la política militar seguida por Primo de Rivera, quien desde el principio hubo de dedicar toda su atención a resolver viejos litigios pendientes en política de personal que satisficieran las reivindicaciones de los junteros sin perder el apoyo de los africanistas.

Tan solo dos días después de haber sido nombrado jefe del Gobierno por el rey, la prensa informaba de unas declaraciones suyas en las que desmentía que el “movimiento militar” fuera una resultante de las Juntas de Defensa y añadía que el “dividir el Ejército en Cuerpos que admitían o no las recompensas, ha traído luego consecuencias muy graves”, palabras que anticipaban cuál podría ser su política de ascensos y recompensas y que, desde luego, no presagiaban nada bueno para los artilleros y demás Cuerpos con escala cerrada²¹⁷.

El mismo diario volvía a hacerse eco de unas manifestaciones del dictador en las que decía que “no debía haber distinción entre las diversas Armas del Ejército y que todas ellas estaban en el deber de cooperar igual en la salvación de España”²¹⁸. Es decir, Primo de Rivera se reafirmaba en una ideología profesional unitaria y anticorporativa, con la que defendía un modelo de ejército que chocaba frontalmente con el modelo entonces existente, basado en el espíritu de cuerpo, que, defendido sobre todo por los artilleros, era el que había salido triunfante en 1893, año en que fuera disuelta la Academia General Militar. Por ello los roces entre Primo de Rivera y los artilleros, como era previsible, no tardarían en aparecer.

El 24 de septiembre *La Correspondencia Militar* informaba a sus lectores: “Se da como seguro que el directorio militar ha encargado al Estado Mayor Central que en un plazo brevísimo –veinte o veinticinco días– redacte un informe relativo a la reorganización del ejército con el correspondiente acoplamiento de las nuevas plantillas”. El 28 del mismo mes, *El Ejército Español* afirmaba que el Directorio tenía muy adelantado el estudio de las ponencias relacionadas con la reducción de plantillas militares.

Y en efecto, no había transcurrido un mes desde el golpe de Estado cuando el Estado Mayor Central recibió para su estudio dos mociones para modificar el sistema de ascensos de la oficialidad. Ambas pretendían eliminar el ascenso por méritos de guerra para proteger los intereses de la mesocracia juntera, perjudicada por las fulgurantes carreras de los africanistas. En efecto, en la primera se proponía paliar los efectos

²¹⁷ *La Correspondencia Militar*, 17 de septiembre de 1923.

²¹⁸ *Ibíd.*, 18 de septiembre de 1923.

perjudiciales que, sobre los no ascendidos, originaban los ascensos por méritos de guerra. Por la segunda, se pretendía sustituir estos últimos por avances proporcionales en cada escala. En definitiva, ambas mociones estaban dirigidas, respectivamente contra los ascendidos y contra los ascensos obtenidos como recompensa en tiempo de guerra²¹⁹.

La primera moción comenzaba con un ataque frontal al reglamento de recompensas en tiempo de guerra de 10 de marzo de 1920 —y por extensión a la ley de bases de junio de 1918— responsable de las “dificultades, trastornos y perjuicios” que su aplicación traía consigo. Se entendía que con los ascensos por méritos de guerra se perjudicaban los intereses de aquellos que estuvieran colocados en las cabezas de las escalas en espera del ascenso por antigüedad, ya que al ser sobrepasados por los ascendidos por méritos de guerra podrían verse postergados en el ascenso; postergación que podría ser “definitiva y total” en las escalas poco numerosas. La postergación en el ascenso, “inmerecida y por consiguiente injusta”, podría ocasionar “resultados funestísimos en el mantenimiento de la interior satisfacción y del levantado espíritu, que es base y esencia de la institución militar”. No obstante, se admitía en determinados casos la concesión del ascenso como recompensa, debido a que “los verdaderos genios han de revelarse siempre en número muy escaso”²²⁰.

En esta moción, tanto se censuraba la legislación vigente como se apelaba a ella, cuando se decía: “Con solo que la ley fuese observada rigurosamente serían muy pocos los que habían de merecer tal distinción (la del ascenso)”. Pero las contradicciones no se detenían sólo en ese aspecto; así en un principio se decía que “no es en realidad el Estado quien otorga la recompensa”, luego se rectificaba afirmando que “es el Estado quien otorga la recompensa”.

La salvaguardia de los intereses de los no ascendidos por méritos de guerra exigía que los ascendidos por este concepto pasaran a figurar como “excedentes de plantilla sin entorpecer la marcha ordinaria de las vacantes naturales”. Finalmente, cuando a los ascendidos les correspondiera ascender por antigüedad en su nueva escala, se les aplicaría un “turno prudencial de amortización”. De esta manera se solventaría en gran medida “lo que de odioso tiene para los demás la recompensa”.

²¹⁹ Las dos mociones se conservan en la AGMSg., pero no están fechadas —aunque deben ser de septiembre u octubre de 1923— ni tampoco firmadas. Primera moción: AGMSg, 2, 2, 5. Segunda moción AGMSg, 2, 12, 5.

²²⁰ AGMSg, 2, 2, 5.

Las proposiciones contenidas en la primera moción venían expresadas también en forma de proyecto de real decreto. En la exposición de motivos se vertía una peculiar concepción de los ascensos por méritos de guerra; estos tenían su verdadera justificación en la garantía del mejor servicio y no en la recompensa a los servicios prestados, que era la tesis sostenida por los africanistas:

La garantía del mejor servicio exige que el Estado pueda ejercer la facultad de facilitar el acceso a los empleos superiores de aquellos oficiales que en la dirección y mando de las tropas en campaña pongan de manifiesto de un modo notorio relevantes y excepcionales condiciones, siendo más en este concepto que en el de recompensa a los servicios prestados, en el que tienen su verdadera justificación los ascensos que se otorgan por méritos de guerra²²¹.

El texto del real decreto era el siguiente:

Los Jefes y Oficiales que sean ascendidos por mérito de guerra no cubrirán plaza en el nuevo empleo, figurando en las escalas como excedentes de su plantilla, sin entorpecer la provisión por antigüedad de las vacantes naturales, en la forma acostumbrada, con sujeción a las disposiciones vigentes (art.1).

Los ascendidos por mérito de guerra, figurarán en el Anuario Militar con distinto carácter de letra, y al llegar a la cabeza de las escalas hasta la de coronel, y corresponderles el ascenso por antigüedad se establecerá para estas plazas un turno de un 25 por 100 de amortización (art.2).

Al llegar al empleo de coronel, cesará toda diferencia concurriendo en igualdad de condiciones que los demás, para la elección al Generalato (art. 3).

Como puede verse, en la moción quedaban asegurados los intereses de la mesocracia militar —jefes y oficiales— peninsular, que podría seguir ascendiendo tranquilamente por antigüedad hasta el empleo de coronel y sin tener que sufrir ninguna interferencia de la oficialidad colonial en sus carreras. En resumen, se buscaba dificultar las carreras de todos aquellos que se vieran beneficiados por los ascensos por méritos de guerra, hasta que alcanzaran el empleo de coronel, a partir del cual todos los ascensos se hacían por elección, y restringir los ascensos a que tuvieran derecho mediante la amortización de plazas. De esta forma, se crearía con todo este colectivo una especie de escala separada de las demás para los empleos de jefes y oficiales (Navajas, 1991, 119).

²²¹ *Ibidem*.

La segunda moción, presentada en forma de real decreto, sostenía la necesidad de sustituir el sistema de ascensos por méritos de guerra por el de avances proporcionales en las escalas, que, en concreto, serían un 20 por ciento.

Esta moción se asentaba en un concepto de las recompensas por méritos de guerra similar al que inspiraba la primera moción; sin embargo las soluciones presentadas en aquella eran menos radicales que las de ésta. Este concepto tenía como fundamento el “primordial interés de atender al bien del servicio”, equiparable al de “garantía del mejor servicio” de la primera moción. Este fin último exigía que el Estado pudiera “ejercer la facultad de facilitar el acceso a los empleos superiores de la milicia, a aquellos oficiales que en la dirección y mando de las tropas de campaña pongan de manifiesto de un modo notorio, relevantes y excepcionales condiciones”. Así, “los medios que se utilicen para lograrlo” responderían más a este concepto que al de “recompensa a los servicios prestados”²²².

La moción se basaba también en los principios de equidad y justicia; por el primero, se creía necesario que los adelantos concedidos a los oficiales en sus respectivas escalas fueran independientes de su situación en las mismas, “evitando como actualmente ocurre que en unos casos resulten excesivos y en otros casi ilusorios”; por el segundo, se consideraba conveniente que los adelantos perjudicaran lo menos posible a los no beneficiados por ellos,

Evitando sobre todo que el gravamen recaiga fatalmente y de modo casi exclusivo sobre el personal más antiguo, que con el actual sistema de ascenso al empleo inmediato, sufre una postergación que para algunos cuerpos puede llegar a ser definitiva y que por innecesaria resulta a todas luces, injusta.

Por consiguiente se propugnaba la sustitución del sistema de ascensos por méritos de guerra, vigente en aquellos momentos, por el de “avances proporcionales en la escala”, en análoga forma a la que expresaba el artículo 1.º del anexo al proyecto de ley de 14 de noviembre del año anterior, que, presentado a las Cortes por el ministro de la Guerra José Sánchez Guerra, había sido aprobado por una de las Cámaras²²³.

Resultaba significativo que, en el artículo tercero del proyecto de ley de 14 de noviembre de 1922, se modificara la base décima de la ley de 1918, relativa a las recompensas, que era la única puerta abierta a los ascensos por méritos de guerra y

²²² AGMSg, 2, 12, 5.

²²³ Proyecto de ley de 14 de noviembre de 1922, GM n.º 310, de 15 de noviembre de 1922.

única forma de poder ascender hasta coronel fuera del sistema de antigüedad. Por ello, es probable que este artículo, así como el anexo, fuera una compensación dada a los junteros por la supresión legal de las Comisiones Informativas; de esta forma, estos conseguirían su antiguo objetivo de abolir los ascensos por méritos de guerra. En este sentido, Ana Isabel Alonso dice, refiriéndose a la disolución de las Comisiones Informativas: “Sin embargo Sánchez Guerra recogió una de las antiguas aspiraciones de las Juntas o Comisiones al incluir varias disposiciones para fiscalizar los futuros ascensos por méritos (Alonso Ibáñez, 1998, 277).

En la exposición del proyecto de ley de 14 de noviembre de 1922 quedaba claro que cualquier sistema de recompensas sería deficiente siempre que permitiera los ascensos por méritos de guerra, y con este argumento se justificaba la modificación de la base 10.^a de la ley de 29 de junio de 1918²²⁴.

No obstante, y aunque como se ha visto, la segunda moción se inspiraba, casi literalmente, en el artículo primero del anexo al proyecto de ley de 14 de noviembre de 1922. Entre ambos proyectos existían algunas diferencias que se centraban fundamentalmente: en la forma de acceder a la escala superior; en que en el proyecto de 1922 no se podía renunciar al avance concedido en la escala correspondiente (hecho que afectaba a los Cuerpos de escala cerrada) y que en la segunda moción no se mencionaba para nada; y en que, mientras en el primero el informe definitivo de los expedientes era competencia del Consejo Supremo de Guerra y Marina — y en última instancia del Gobierno —, en la segunda moción era adjudicado al jefe del Estado Mayor Central.

A pesar de estas diferencias puntuales, resultaba evidente que el artículo primero de la segunda moción coincidía en lo esencial con el artículo primero del anexo al proyecto de ley de 14 de noviembre de 1922:

- en la supresión de los ascensos por méritos de guerra y
- en la cuantía del avance establecido en sustitución del ascenso.

Sometidas ambas mociones a informe del Estado Mayor Central, éste manifestó su total y absoluta discrepancia con la primera, recomendando que “fuera rechazada de plano”, argumentando que “por muy respetables que sean los derechos privados nunca deben anteponerse a los colectivos”, y su conformidad con la segunda, salvo en algunos

²²⁴ Exposición del proyecto de ley de 14 de noviembre de 1922, GM n.º 310, de 15 de noviembre de 1922, pág. 586.

detalles como el de considerar escaso el avance cifrado en el 20 por ciento, por lo que el informe presentaba como alternativa tomar en consideración un avance del 30 por ciento, y que la resolución definitiva de los expedientes debería corresponder al Consejo Supremo de Guerra y Marina y no al jefe del Estado Mayor Central²²⁵.

Finalmente, la sección adjuntaba un proyecto de real decreto en el que quedaban incorporadas las observaciones hechas a la segunda moción²²⁶.

Pero cualquiera de las tres opciones era sumamente lesiva para los intereses del ejército africano, que tenía puestas sus miras en las recompensas por méritos de guerra, y muy especialmente en los ascensos, dadas a cambio de sus servicios en el protectorado. En definitiva, ninguna de las dos mociones salió adelante, ni siquiera la propuesta alternativa hecha por la Segunda sección del Estado Mayor Central a la segunda moción.

5.1.2 La implantación de un sistema mixto: entre la elección y la antigüedad.

El informe de la Segunda Sección del Estado Mayor Central, fechado el 31 de octubre de 1923, que estudiaba las dos mociones relativas a ascensos por méritos de guerra, también abordaba el problema de la implantación del sistema de ascensos por elección, en vez del de ascensos por antigüedad. En el mismo se exponía que “para la finalidad del buen desempeño del mando y ventajas inherentes a ello para la Patria y el Ejército, el sistema electivo debiera aplicarse en cierto grado que fuera ampliándose al aumentar la jerarquía y lo mismo para tiempo de paz que para el de campaña”. No obstante, el realismo se imponía en la argumentación general y, así, se venía a reconocer que: “Empero este principio, lógico en teoría y sano en su esencia, no es posible desconocer que habría de luchar en su implantación con tales dificultades que acaso su abandono, con ser su mal, debe considerarse como menor al que en otro caso se produjera”. Por consiguiente, se recomendaba al Directorio Militar abandonar toda idea que supusiera implantar el sistema de ascensos por elección y conservar los reglamentos de recompensas en tiempo de paz y guerra, aunque sometiendo al segundo de ellos a diversas modificaciones, “con tendencia a hacerlo más equitativo; sin embargo se

²²⁵ Informe de la Segunda sección del Estado Mayor Central de 31 de octubre de 1923, AGMSg, 2, 12, 5.

²²⁶ AGMSg, 2, 12, 5.

entendía esta situación como un compás de espera, hasta que las circunstancias posibilitaran efectuar el cambio propuesto en el sistema de ascensos²²⁷.

El giro de la política de intervención de Marruecos condujo a vía muerta estos proyectos y, a partir de 1924 y hasta 1926, la pretensión del dictador fue unificar la normativa de ascensos y optar por dar prioridad a la elección sobre la antigüedad.

La influencia que inicialmente ejercieron los junteros sobre la política gubernamental, a través de su presencia en el Directorio Militar, no se tradujo en una plasmación vía real decreto de sus tesis sobre recompensas. Primo de Rivera debió comprender que era demasiado arriesgado el triunfo de la doctrina juntera sobre la africanista; además, él nunca había estado a favor de los ascensos por rigurosa antigüedad. Así pues, en un principio, se limitó a reformar el reglamento de recompensas en tiempo de guerra de 10 de marzo de 1920, criticado tanto por unos como por otros; reforma que, a su vez, afectaba a la base décima — recompensas— de la ley de bases de 29 de junio de 1918.

No obstante las sugerencias que se le habían hecho en contra, Primo de Rivera ordenó al Estado Mayor Central que estudiara un proyecto de real decreto, en el que se consideraría la supresión de los ascensos por méritos de guerra y la implantación de los ascensos por elección en todo tiempo. Este sistema se basaba en la elección, entre los oficiales que se encontraban a la cabeza de sus respectivas escalas, de un tanto por ciento reducido de las vacantes que se produjeran en los diferentes empleos²²⁸. El 19 de noviembre de 1923, el jefe de la Sección de Artillería del Ministerio de la Guerra, general Correa remitió a las guarniciones del Arma una circular conteniendo un proyecto de ascensos, según el cual se reservarían a la elección el 20 por ciento de las vacantes originadas anualmente a partir del empleo de capitán. El proyecto produjo disgusto y alarma en los cuerpos de escala cerrada.

La reforma propuesta por Primo de Rivera suponía un cambio notable, aunque no radical, respecto al sistema imperante desde 1918.

El día de Santa Bárbara, patrona de la Artillería, Primo de Rivera, que presidía el banquete, se dirigió a los más de 400 comensales para hablarles de un “asunto escabroso y delicado” —es decir, la escala cerrada— y les dijo: “Creo que debéis ir pensando en su

²²⁷ AGMSg, 2, 12, 5.

²²⁸ Que se considerasen cifras tan ridículas de vacantes dadas a la elección es significativo del respeto que le debían imponer las previsibles reacciones del sector juntero del Ejército.

abandono, pues no tiene razón de ser”. La evidencia del propósito inquietó vivamente a los artilleros (Vigón, 1947, 190).

Días después, Primo de Rivera pronunciaba un clarificador discurso en el acto organizado por el general Feijoo, jefe de la Sección de Infantería del Ministerio de la Guerra, para conmemorar la Inmaculada, patrona de la Infantería. Los mayores aplausos se los llevaron aquellos pasajes que hablaban de la unidad del Ejército y de la “igualdad absoluta” de los oficiales: “Para la fortaleza del Ejército, sostén de la fortaleza nacional, es precisa la unión de todo el Ejército. Y esta unión será tanto más firme cuando nos demos cuenta de que se llegará a una igualdad absoluta en toda la oficialidad militar”. También fue aplaudido el desmentido –indirecto– que hizo de una posible reducción de plantillas del Cuerpo de Oficiales:

Cuantos visten el uniforme militar están convencidos de que el mando puede en momento preciso exigir la prestación de todas las voluntades. No es que se trate de exigir grandes sacrificios ni de cercenar aspiraciones de orden marcial, sino de dirigirlas y encauzarlas.

El concurso internacional, si se llegara a él por lo que respecta a la ponderación de armamentos, obligaría a presentarnos con la debida proporcionalidad en los cuadros orgánicos, que son independientes de los efectivos. España, tiene potencia económica suficiente, no debe disminuir sus unidades. Cuando llegue a vosotros la noticia de que el Directorio va a la reducción, desmentidla²²⁹.

No obstante, Primo de Rivera no cerraba del todo la puerta a una futura resolución del problema del exceso de oficiales, puesto que inmediatamente añadía: “El Directorio no llegará a ello, no por adulación, sino porque es su deber. Si creyera otra cosa, os pediría el sacrificio, seguro de tenerlo”. Palabras que esta vez no encontraron eco favorable ni en infantes, ni en artilleros.

En diciembre de 1923, a solicitud de la Segunda Sección se constituyó una junta con el objeto de precisar unas orientaciones para la elaboración del nuevo sistema de ascensos. En su primera sesión, la junta acordó que los jefes de las Secciones Primera y Segunda del Estado Mayor Central propusieran, “como base de discusión, los puntos esenciales sobre los cuales habría de basarse una nueva ley de ascensos fundamentada en el sistema de elección ordenado”. El general, presidente de la junta, había advertido, según recoge el acta de la sesión, que no cabía hacer comparaciones entre los diferentes sistemas de ascensos, con el fin de determinar cuál era el más adecuado para el Ejército

²²⁹ *Ejercito y Armada*, 10 de diciembre de 1923.

español, sino estudiar únicamente el sistema propuesto de ascensos por elección. La coincidencia entre los miembros de la junta fue plena al considerar conveniente que los ascensos hasta capitán fuesen por antigüedad, dada la “dificultad de calificar y apreciar méritos especiales en los Oficiales subalternos para el ascenso por elección”. Asimismo hubo acuerdo en que los ascensos desde coronel se otorgaran por elección, tal y como ordenaba la legislación vigente. Pero para determinar el sistema de elección entre los empleos de capitán y coronel, la discrepancia se manifestaba a través de la existencia de cuatro criterios diferentes:

- 1.^a Elección en todos los empleos
- 2.^a Considerar como un único empleo en la elección los de comandante y teniente coronel
- 3.^a Elección de capitán a jefe y de éste a general
- 4.^a Elección sólo en el empleo de coronel y general

Finalmente fue aprobada la primera alternativa por mayoría simple, como base de discusión del proyecto de real decreto²³⁰.

En la exposición de motivos del proyecto de real decreto de ascenso por elección que se redactó, se afirmaba que para tener una oficialidad capacitada para el mando, era imprescindible una “excelente instrucción militar” y un “sistema de ascensos, que sin lesionar los intereses individuales, anteponga los del Estado elevando a cada empleo a los más aptos y de prestigio reconocido”²³¹. El real decreto se articulaba en torno a ocho bases:

- 1.^a Empleo a que ha de aplicarse la elección.
- 2.^a Parte de las escalas en que ha de efectuarse la elección.
- 3.^a Tanto por ciento de las vacantes adjudicadas a la elección.
- 4.^a Eliminación.
- 5.^a Tiempo mínimo de permanencia en cada empleo.
- 6.^a Fijación de turnos de elección en los ascensos por elección.
- 7.^a Tiempo de mando y condiciones de aptitud.

²³⁰ Actas de las sesiones de la junta presidida por el general Ardanaz, diciembre 1923-enero1924, AGMSg, 2, 2, 5.

²³¹ Proyecto de real decreto de ascensos por elección, Segunda Sección del Estado Mayor Central, 22 de febrero de 1924, *ibídem*.

8.^a Modo de efectuar la calificación.

En resumen, se proponía el ascenso por elección desde el empleo de capitán, con el objeto de conseguir un alto mando joven y capaz para el ejercicio de sus funciones. La elección tendría lugar entre aquéllos que estuvieran en una parte determinada de cada escala y sería más amplia según la categoría del empleo; aunque sin perder de vista que en cada empleo se debería permanecer un tiempo mínimo. La elección se basaría en la calificación hecha por los superiores jerárquicos del interesado, jefes de cuerpos, servicios o dependencias, que, juzgada y depurada” sucesivamente por los distintos mandos, debería “ser apreciada” por una junta superior, dependiente del ministro de la Guerra, presidida por el jefe del Estado Mayor Central.

Por consiguiente, quedaban suprimidos los ascensos por méritos de guerra, “exclusivamente” –artículo primero–, y se implantaban los ascensos por elección; aunque no se abolían los ascensos por antigüedad, aplicados a los que “reúnan las debidas condiciones de aptitud” –artículo segundo–; es decir, se imponía en realidad un sistema mixto de elección-antigüedad, en el que también tenía cabida la selección o eliminación. La elección sólo se aplicaría por completo en los ascensos al generalato y la antigüedad en los ascensos a capitán –artículo tercero–.

La regulación del tanto por ciento de vacantes que deberían ser destinadas a la elección se basaba en dos criterios básicos: el de progresión en el número de vacantes cubiertas por elección a medida que se avanzaba en la escala de mando y, estrechamente ligado a éste, el de garantía en el acierto de la elección, que era mayor en los empleos superiores. Así, la junta acordó que “podría concederse al ascenso por elección de los capitanes la cuarta parte de las vacantes a cubrir; para los comandantes la tercera parte; para tenientes coroneles, la mitad y para los coroneles y generales, la totalidad”. Es decir, el 25% de las vacantes de comandantes serían cubiertas por elección entre los capitanes; el 33% de las vacantes de tenientes coroneles serían adjudicadas a la elección entre los comandantes; el 50 % de las vacantes de coroneles se completarían mediante elección entre los tenientes coroneles; y, finalmente, el 100% de las vacantes del generalato, se cubrirían por elección entre los coroneles –vacantes de general de brigada–, generales de brigada –vacantes de general de división– y generales de división –vacantes de teniente general–²³².

²³² *Ibíd.*

La elección se llevaría a cabo entre aquellos oficiales situados en el primer tercio de las escalas, en el caso de los capitanes, o en la primera mitad de las mismas, caso de jefes y generales –artículo cuarto–. Además, para poder entrar en los turnos de elección sería necesario tener una determinada antigüedad en el empleo, que podría oscilar entre los ocho años para capitanes y dos para generales, pasando por cuatro para comandantes y tenientes coroneles y tres para coroneles –artículo sexto–. Hasta que una nueva ley de retiros posibilitara una “eliminación rigurosa”, continuarían vigentes las disposiciones existentes sobre aptitud para el ascenso –artículos séptimo y octavo–; asimismo, el tiempo de mando para el ascenso también quedaba regulado por la legislación vigente – artículo octavo–. En los artículos noveno, décimo, undécimo y duodécimo se establecía el cauce que, desde cada primero de agosto, habría de conducir a la elección anual, basado en la progresiva actuación de una serie de juntas: desde la Junta de Jefes de Cuerpos y Servicios hasta la Junta Central Clasificadora, pasando por la Junta de Generales de cada Región Militar. También hay que destacar que el Estado Mayor Central consideraba los méritos adquiridos en campaña con preferencia a cualquier otro tipo de méritos o servicios en el momento de calificar a los oficiales elegibles. Por consiguiente la oficialidad combatiente tendría mayores posibilidades de ascender por elección que la no combatiente; si bien la posesión del diploma del Servicio de Estado Mayor también confería ciertas ventajas para los aspirantes al ascenso al generalato o dentro de él.

Finalmente, las bases que regularían la concesión de recompensas a generales, jefes y oficiales en tiempo de guerra fueron aprobadas por real decreto-ley de 16 de marzo de 1925²³³. En desarrollo de las mismas se aprobó un nuevo reglamento de recompensas el 11 de abril de 1925, en sustitución del de 10 de marzo de 1920, en el que se conservaba la opción de renunciar al empleo con el que hubiere sido agraciado un determinado oficial²³⁴.

En el artículo sexto se fijaban cuatro grupos de recompensas de carácter individual. En el primer grupo estaban comprendidas: la citación como distinguido en la orden general del Ejército, la cruz del Mérito Militar con distintivo rojo, la cruz de María Cristina y el ascenso al empleo inmediato. Comparando este artículo con el equivalente del reglamento de recompensas en tiempo de guerra de 10 de marzo de 1920, se observa

²³³ CLE, 1925, núm. 14, págs. 19-31.

²³⁴ Reglamento de recompensas en tiempo de guerra de 11 de abril de 1925, DOMG n.º 80, de 12 de abril de 1925.

que en 1925 se interponía entre la cruz del Mérito Militar con distintivo rojo y el ascenso al empleo inmediato, una nueva recompensa, la cruz de María Cristina, con el objeto no declarado de reducir el número de ascensos.

El ascenso por méritos de guerra se producía como resultado de “méritos”, “condiciones sobresalientes” y “aptitudes excepcionales”, que se detallaban de forma mucho más exhaustiva y precisa que en 1920.

El real decreto-ley de bases de 16 de marzo y el reglamento de recompensas de abril de 1925, pretendían dar una salida compensada a las rivalidades habidas dentro del Ejército sobre ascensos por méritos de guerra. Estos no se suprimían, pero su concesión era rodeada de las mayores garantías posibles, excepto una: el informe vinculante del Consejo Supremo de Guerra y Marina.

En la práctica, las medidas que se tomaron para paliar el excedente de oficialidad, no eran sino parches que no resolvían el problema. La amortización de vacantes, que era del 25 por ciento, resultaba insuficiente, y el ascenso de los capitanes “antiguos” solucionaba un problema para crear otro: el excedente de comandantes. El Directorio Militar ascendió al empleo de comandante, en las escalas activas de Estado Mayor, Infantería, Caballería, Artillería e Ingenieros, a los capitanes con trece años de antigüedad en su empleo o con veintidós años de servicio en las respectivas Escalas Activas; a los que por ascenso extraordinario estuvieran comprendidos entre ellos; y, por último, a aquéllos que cumplieran estas condiciones en el futuro²³⁵. También creó la situación de disponible para los comandantes de las Armas y Cuerpos en los que hubiera excedentes, cuyo sueldo se recortaba en un tercio respecto al percibido en situación de actividad²³⁶. Las vacantes originadas por los ascensos sólo serían cubiertas por tenientes con cinco años de antigüedad²³⁷. Por último, el real decreto autorizaba al general encargado del despacho a cubrir las vacantes de capitanes, a excepción de las de mando de armas, con comandantes, siempre y cuando faltaran capitanes y sobraran comandantes²³⁸.

²³⁵ Real decreto de 4 de julio de 1925. CLE,1925, n.º 197, art. 1.º

²³⁶ *Ibíd.*, art. 2.º

²³⁷ *Ibíd.*, art. 3.º

²³⁸ *Ibíd.*, art. 4.º

5.1.3 La reorganización de la Junta de Clasificación.

Dentro de la política de ascensos seguida por Primo de Rivera, destacan las disposiciones legislativas relacionadas con las sucesivas reformas a que fue sometida la Junta Calificadora para el Ascenso de Generales y Coroneles. Estas medidas, que se iniciaron con la supresión de esta Junta, creada por la ley de bases de 1918, estarían presumiblemente destinadas a permitir practicar a la Dictadura el control de los ascensos en los empleos superiores y así consolidar su posición dentro del Ejército y en el Gobierno. Hasta entonces, la Junta había estado presidida por el capitán general Weyler e integrada por cuatro tenientes generales en situación de reserva, precisamente los que ocupasen los primeros puestos en la escalilla –disposición dirigida a mantener a la Junta libre de intereses particulares. Pero Primo de Rivera sustituyó a los cuatro tenientes generales más antiguos por dos de libre designación y por un general de división que actuaría como secretario²³⁹.

Los nombrados –que resultaron ser, respectivamente, el jefe del Cuarto Militar del Rey, el jefe del Consejo Superior de Guerra y el segundo jefe del Estado Mayor Central– estaban en activo, y no eran inmunes a los que podrían llamarse conflictos profesionales de intereses. En contra de la costumbre, el propio Primo de Rivera asistió a las primeras sesiones de la recién constituida Junta, y ordenó que el ministro de la Guerra –cargo de naturaleza política– asistiese también, y que, cuando estuviese presente, asumiese su presidencia (Hernández Mir, 1930, 264).

La forma en que iban a concederse los ascensos bajo Primo de Rivera se puso de manifiesto a comienzos de 1924 cuando se produjeron dos vacantes de general de división. Los dos generales de brigada más antiguos, López de Ochoa y Sosa, eran de opiniones políticas moderadamente liberales, y, los principales partidarios del dictador en el Ejército no veían con buenos ojos que oficiales de ideas liberales fueran ascendidos a generales de división. En consecuencia, la Junta de Clasificación les pasó por alto a la hora de cubrir las nuevas vacantes (Payne, 1977, 330).

Un decreto ulterior dio a la Junta de Clasificación poderes especiales para reunir y utilizar información personal y política sobre los candidatos, para elaborar listas nuevas de oficiales para su ascenso mediante una selección especial, y para eliminar otros que pudieran ser considerados indeseables²⁴⁰.

²³⁹ Real decreto de 22 de octubre de 1923, DOMG n.º 235, págs. 293-294.

²⁴⁰ DOMG de 9 de febrero de 1924.

En mayo de 1924 se centralizaba en el Gobierno el “examen y resolución definitiva” de las propuestas de ascensos por méritos de guerra de generales, jefes y oficiales, “previo informe del Consejo Supremo de Guerra y Marina, y sea o no favorable dicho informe”. El expediente contradictorio una vez estudiado por el Consejo Supremo de Guerra y Marina, era sometido por el ministro de la Guerra al análisis del Gobierno, que resolvía favorable o desfavorablemente las propuestas. De esta forma, la resolución definitiva de las propuestas de ascensos por méritos de guerra quedaba en manos del Directorio Militar y el informe del Consejo Supremo se convertía en un mero trámite²⁴¹.

Los poderes de la Junta fueron ampliados más aún por un real decreto de 4 de julio de 1926, que establecía que no era preciso comunicar a quienes fuesen postergados en los ascensos por antigüedad los motivos de tal acción, y declaraba que no sería atendida ninguna apelación.

5.2 EL DIRECTORIO CIVIL. FRUSTRACIÓN MILITAR (1925-1930)

El 3 de diciembre de 1925, reforzado por la victoria en Alhucemas, Primo de Rivera cesó a casi todos los generales y almirantes del Directorio Militar y constituyó el llamado Directorio Civil, donde conservó algunos generales y almirantes pero nombró civiles para las carteras de Estado, Fomento, Hacienda, Instrucción, Trabajo y Justicia.

El objeto específico de formar un equipo con mayoría civil era algo que, según Primo de Rivera, no podría nunca realizar un gobierno militar: la reforma profunda de las Fuerzas Armadas. A pesar de ello, contradictoriamente, designó militares para los Ministerios de la Guerra y de Marina. La reforma militar se concretó, ante todo, en la reducción de plantillas, atendiendo por tanto más al efecto que a las causas. A partir de 1926, el objetivo del Ministerio de la Guerra fue reducir el número de cuadros de mando. Para ello, aun manteniendo intacta la cifra de unidades existente, se redujeron los efectivos y se estudiaron medidas para facilitar el retiro masivo del excedente de cuadros de mando. Los proyectos manejados, que no superaron la fase de análisis y planificación, iban orientados a primar el retiro voluntario de jefes y oficiales mediante una indemnización en función de los años de servicio.

El dictador era consciente de la imposibilidad de sostener las voluminosas fuerzas armadas españolas y deseaba reducirlas a cuatro divisiones bien equipadas, apoyadas

²⁴¹ Real decreto de 11 de mayo de 1924, artículo 1.º, DOMG n.º 109.

por una buena marina y aviación. Pero chocó con el problema crucial de la superabundancia de oficiales que no se atrevió a reducir, a pesar de haber encargado varios estudios técnicos. Limitó, por ello, sus reformas a la siempre polémica homogeneización de los diversos cuerpos; impulsado por los agravios comparativos de la oficialidad de Infantería y Caballería, pretendió que artilleros e ingenieros abandonaran su tradicional sistema de ascensos por estricta antigüedad, objeto de permanente polémica en el Ejército (Cardona, 1990, 145).

El reducido grupo de ingenieros no era problemático pero los artilleros eran muchos y estaban unidos. El 24 de junio de 1926 tuvo lugar el pronunciamiento conocido como la Sanjuanada, fracasado ese mismo día en Madrid, y al siguiente en Tarragona y Valencia. En realidad el apoyo del Cuerpo de Oficiales a la conspiración había sido mínimo, pero el peor conflicto del dictador con sus compañeros de armas, que no había hecho más que empezar, tuvo su origen en la vieja manzana de la discordia que era el ascenso por méritos y en las costumbres especiales del Cuerpo de Artillería. Era muy natural que Primo de Rivera se opusiese a la escala cerrada, porque toda su carrera se había basado en los ascensos por méritos. La disolución de la antigua Junta de Clasificación había sido ordenada con el fin de que el dictador pudiera controlar a su voluntad los ascensos en las categorías superiores, y, con los nuevos éxitos en Marruecos, Primo de Rivera proyectó ampliar aquellos poderes hasta dimensiones mucho mayores.

Los rumores de que el dictador estaba preparando un nuevo decreto que abriría las escalas de ascenso en todas las secciones del Cuerpo de Oficiales, suscitaron una profunda inquietud entre los oficiales de Artillería, que estaban decididos a mantener su escala cerrada. Además, estaban gravemente ofendidos por un gesto iniciado a comienzos de 1926 por el general Correa, jefe de la Sección de Artillería del Ministerio de la Guerra, quien había intentado conceder a Primo de Rivera la categoría especial de coronel del Cuerpo de Artillería (dentro de éste los ascensos nunca pasaban de dicho empleo). Los artilleros protestaron de tal modo que Correa tuvo que desistir, con evidente disgusto del dictador (Payne, 1977, 342).

Desbaratada la Sanjuanada, el dictador desempolvó el proyecto de ascensos únicos, lo que provocó la dimisión del general jefe de la Sección de Artillería y el arresto de su sucesor.

La labor legislativa a través de la cual se pretendía materializar esta reforma, en 1926, se concretaba en dos reales decretos:

1. El primero, por el que se modificaba el reglamento de Recompensas, prohibía la permuta de los ascensos concedidos por méritos de guerra por cruces, como venían haciendo los artilleros, los ingenieros y el Cuerpo de Sanidad Militar, y relevaba “a todos los militares, de los compromisos contraídos y promesas empeñadas” relativas al asunto, ordenando que fueran puestos en posesión de sus empleos, aquellos a quienes se les hubieran concedido a partir de 1925 y hubieran renunciado a ellos a causa de los juramentos realizados a su salida de la Academia²⁴².
2. El segundo, decretaba la supresión del ascenso por méritos de guerra y reservaba cierto número de vacantes de cada empleo para ser cubiertas por elección entre los oficiales del inmediato inferior.

Con la publicación de este real decreto se modificaba el régimen de ascensos de la oficialidad, en un intento de sustituir la escala cerrada (régimen de ascensos por antigüedad estricta) por un sistema que tomaba en consideración los méritos individuales para promover a un oficial a puestos de responsabilidad²⁴³.

Respecto al primero, el reglamento de recompensas, la última medida tomada por Primo de Rivera en lo que se refiere a los ascensos por méritos de guerra, antes de su supresión en julio de 1926, fue la derogación del artículo 16 del reglamento de Recompensas de abril de 1925, por el que se permitía a los ascendidos por méritos de guerra permutar el nuevo empleo por la cruz de María Cristina o la del Mérito Militar con distintivo rojo²⁴⁴.

Su exposición de motivos apelaba a la disciplina dentro del Ejército y en el derecho del Estado a ascender a aquéllos que se distinguieran en acciones de guerra para justificar tal decisión. En ella se llegaba a la conclusión de que la existencia de garantías suficientes en la concesión de ascensos, tales como la intervención de los camaradas y subordinados, el juicio de los jefes, la resolución del Consejo Supremo de Guerra y Marina del Gobierno, y, por último, el juicio contradictorio, permitía poner fin a la posibilidad de renunciar a los ascensos por méritos de guerra. Se concedía particular importancia a esto último, al considerar que la opción de renunciar a los ascensos

²⁴² Real decreto de 9 de junio de 1926, GM n.º 161, de 10 de junio de 1926.

²⁴³ Real decreto-ley de 26 de julio de 1926, GM n.º 209, de 28 de julio de 1926.

²⁴⁴ Real decreto de 9 de junio de 1926, art. 1, CLE, 1926, n.º 208.

debería haberse suprimido desde el momento en que el juicio contradictorio fue instituido “como base de la concesión de empleos; es decir, desde el reglamento de 10 de marzo de 1920.

Además de la derogación del artículo 16 del reglamento de Recompensas, se relevaba a todos los militares de los compromisos contraídos o promesas empeñadas, relativas a este asunto, y se declaraba que cualquiera que rechazase un ascenso por méritos sería, de todos modos, promovido al nuevo grado o se le señalaría la antigüedad de acuerdo con él, recordándoles la obligación en que estaban de aceptar las mercedes que les fueran concedidas por el Gobierno, y se ascendía a todos aquéllos que hubieran renunciado a empleos concedidos con arreglo a los reglamentos de 10 de marzo de 1920 y 11 de abril de 1925²⁴⁵.

La resistencia de los artilleros fue casi unánime. Los oficiales de Ingenieros y de Sanidad, que también mantenían su escala cerrada, se unieron a la protesta, aunque menos abiertamente. Primo de Rivera no estaba en buena situación para responder con dureza, ante la inminencia de la conspiración de San Juan, acerca de la que el gobierno estaba bien informado, y accedió a que los ascensos por méritos se concedieran sólo en los casos más extraordinarios, que los oficiales así ascendidos no fueran puestos al mando de compañeros que tuvieran mayor antigüedad, y que, antes del 1 de octubre, se establecieran nuevas regulaciones, tras lo cual quedarían abolidos nuevos ascensos por méritos y todas las quejas serían escuchadas por la Sala Tercera del Consejo Supremo (Fernández Almagro, 1928, 492). Se dijo que el rey había intervenido en el acuerdo, pues deseaba evitar un conflicto con el Ejército.

En opinión de Carlos Navajas, Primo de Rivera estaba cuestionando, de manera indirecta e involuntaria, la validez de los ascensos concedidos sin que se hubiera incoado el expediente informativo, a raíz del real decreto de 21 de octubre de 1925. Ante este arbitrario decreto —sobre todo por su carácter retroactivo— reaccionaron los Cuerpos afectados (Artillería, Ingenieros y Sanidad Militar), iniciándose el denominado “conflicto artillero”, que se prolongaría con desigual intensidad hasta el final de la Dictadura (Navajas, 1991, 136).

Respecto al segundo, un mes después de la conspiración, el reglamento de ascensos, implantaba definitivamente los ascensos por elección, justificando su necesidad en dos razones: la primera, por los inconvenientes de las carreras extraordinarias que

²⁴⁵ Real decreto de 9 de junio de 1926, arts. 2 y 3, CLE, 1926, n.º 208.

originaban los ascensos por méritos de guerra, sin el debido contraste de cualidades generales, y, ello no obstante, la segunda era que la selección y elección del mando constituían la base sobre la que se asentaba el progreso del Ejército, “siendo la cualidad que, unida a otras y por ellas complementada, más ha de influir en dicha elección, la aptitud puesta de relieve con ocasión de operaciones de guerra y dentro de éstas, señaladamente en el combate”. Las otras cualidades exigidas para la elección eran entre otras: “conducta y moralidad ejemplares, espíritu de justicia, energía y tacto, cultura general y concepto social”²⁴⁶.

De esta forma Primo de Rivera implantó un sistema mixto, dirigido a desarrollar en la oficialidad hábitos de trabajo y virtudes militares, en el que se suprimían los ascensos por méritos de guerra, optando por un sistema basado en la elección –escala abierta–, aunque no absoluta, tanto en tiempo de paz como de guerra, frente al vigente hasta entonces basado en la antigüedad –escala cerrada– en época de paz y en los ascensos por méritos de guerra.

Se reservaban al turno de elección una determinada proporción de vacantes –desde la cuarta parte de las plazas de general a la décima de las de capitán– y se dejaba el resto a la antigüedad. El porcentaje de vacantes destinadas a la elección por el que se decantó Primo de Rivera en este real decreto²⁴⁷, fue mucho más moderado que el planteado por el Estado Mayor Central en el real decreto el 22 de febrero de 1924. La medida es asombrosa, puesto que suponía un paso atrás respecto a la legislación anterior a la Dictadura. En 1918, se afirmaba: “El ascenso a los empleos de Teniente General, General de división, General de brigada y sus asimilados, será por elección entre los del empleo inferior respectivo”²⁴⁸. Ahora, por el contrario, se reservaba al sistema de ascensos por antigüedad nada menos que el 75 por ciento de las vacantes y sólo el 25 restante al de elección. Esta solución, indudablemente poco satisfactoria, sólo se puede entender como una concesión de Primo de Rivera al sector del Cuerpo de Oficiales partidario de la escala cerrada, a cambio de su aceptación del nuevo sistema de ascensos.

El nuevo sistema de ascensos beneficiaba, a la oficialidad combatiente y a la que estuviera en posesión del diploma de Estado Mayor y perjudicaba, en parte, a la gran masa de oficiales burócratas, que, no obstante, podrían seguir ascendiendo por

²⁴⁶ Real decreto de 26 de julio de 1926, exposición de motivos, GM n.º 209, de 28 de julio de 1926.

²⁴⁷ El 25 por ciento de las vacantes de generalato serían cubiertas por elección; el 20 de las de coronel y teniente coronel; el 16,6 de las de comandante; y el 10 de las de capitán.

²⁴⁸ Ley de 29 de junio de 1918, base novena, epígrafe ascensos, apartado g).

antigüedad sin sobresaltos, al no vislumbrarse la amenaza que para ellos hubiera supuesto una eliminación rigurosa y una nueva ley de retiros, tal y como había aconsejado el Estado Mayor Central; también estaba en contra del compromiso mantenido por algunos cuerpos facultativos de ascender sólo por antigüedad.

El enfrentamiento del Cuerpo de Artillería con Primo de Rivera partió de su decisión de unificar el sistema de ascensos de la oficialidad. El decreto de unificación prohibió expresamente la posibilidad de permutar los ascensos por méritos de guerra por condecoraciones, como venían haciendo los artilleros desde 1889, y liberó “a todos los militares de los compromisos contraídos y promesas empeñadas”, en referencia al *Libro de Honor* de la Academia de Segovia.

El litigio pasó por dos fases. La primera al aplicar dicha norma por primera vez, en septiembre de 1926, dio lugar a un pleito corporativo que, enconado con ocasión de las negociaciones mantenidas entre el dictador y los artilleros, llenas de malentendidos, derivaría en crisis por la intransigencia de ambas partes. Las medidas tomadas por el dictador, que llegó a suspender de empleo y sueldo a todos los oficiales del cuerpo, dejaron latente un espíritu revanchista, con posibilidades de ser aprovechado por cualquiera que prometiera atender sus reivindicaciones (Puell, 2005, 198).

La segunda fase se desarrolló en enero y febrero de 1929, con el régimen muy deteriorado y socavado por diferentes movimientos subversivos, a los que se sumaron los artilleros. Los incidentes fueron mínimos, pero la respuesta gubernamental fue desmedida –se decretó la disolución del cuerpo– dañando gravemente la imagen del monarca.

La cuestión artillera fue decisiva para el derrocamiento de la monarquía, al inhibirse gran parte de la oficialidad de la defensa de la forma del Estado encarnada por la personal que, desde la muerte de Primo de Rivera, aparecía como único responsable de los desaciertos del dictador.

Finalmente, el enfrentamiento hizo que los planes reformistas de Primo de Rivera se vieran reducidos a cuestiones como la asignación de plazas en la Administración Civil del Estado a los militares, el ascenso de los capitanes con trece años de antigüedad y el uniforme caqui unificado²⁴⁹.

²⁴⁹ Una orden circular de 31 de julio de 1926 estableció el uniforme único, caqui, para todos los Cuerpos y Armas, poniendo fin a los tradicionales uniformes de variados coloridos, que eran signo visible de la diferenciación y discriminación entre los Cuerpos Facultativos y las Armas Generales. Con ello se creó un instrumento de unificación, en la misma línea que la AGM. La orden irritó a los Cuerpos Facultativos

Tal vez la reforma más trascendental de la Dictadura fuera la creación, el 20 de febrero de 1927, de la Academia General Militar, destinada a terminar con el espíritu de cuerpo de los artilleros. Entre las dos fases del conflicto, Primo de Rivera decidió reestructurar la enseñanza militar, al tiempo que abolía la tradición de que los alumnos de Artillería e Ingenieros terminaran sus estudios capacitados para realizar trabajos de ingeniería civil. Como director se pensó inicialmente en Millán Astray, sin embargo su carácter polémico desplazó el nombramiento hacia su antiguo segundo, el general Franco, un significativo africanista de Infantería, que debía su carrera a los ascensos por méritos. Franco seleccionó a sus colaboradores entre antiguos mandos de del ejército de Marruecos, sin apenas representantes de otras armas, y ninguno del organismo ministerial que arbitraba los presupuestos, programas y régimen interior de los centros de enseñanza, formando una plantilla de profesores con oficiales de Regulares y de la Legión, e imponiendo una formación práctica y antiintelectualista.

Fundamentalmente, las gratificaciones concedidas por la Dictadura a los militares habían sido ideológicas: los sueldos de los generales permanecieron congelados desde 1918 a 1926, mientras que los oficiales sólo vieron crecer el suyo un 8 por ciento entre 1925 y 1930 frente a un incremento del coste de la vida del 13,5. El régimen resolvió otras de sus principales inquietudes: terminó la guerra de Marruecos, controló el orden público, concedió a los africanistas el olvido de las responsabilidades de Annual, el ascenso por méritos y mejoró las tropas coloniales. Pero el daño hecho a la mentalidad militar fue considerable, la Dictadura destruyó el respeto a las instituciones constitucionales, estimuló la idea mesiánica del militar árbitro de las disputas civiles y acostumbró a un régimen regido por los generales y administrado por tecnócratas.

5.3.1 LOS FUNCIONARIOS CIVILES EN LA ÉPOCA DE PRIMO DE RIVERA

Durante este periodo no se consiguieron resolver aquellas cuestiones, referidas a los recursos humanos de la Administración Civil, que habían quedado aparcadas por la reforma de 1918 (tales como la excesiva departamentación de los colectivos funcionariales, la inexistencia de un organismo central de personal, o la proliferación de cuerpos especiales), ni aquellas otras que estaban comenzando a dejarse notar sobre la función pública, por ejemplo, la deficiente regulación técnica de los cuerpos generales,

y especialmente al de Estado Mayor, que se vio privado de la prestigiosa faja azul, hasta que Azaña volvió a permitir su uso.

la escasa potenciación de los mismos para actuar como contrapeso de los numerosos cuerpos especiales, o la pobre efectividad de muchos de sus mandatos generales (Jiménez Asensio, 1989, 169).

En su lugar, y al tiempo que se mantenía la atonía existente respecto de la aplicación de las medidas más señeras de la ley de 1918, se agravó aún más la situación existente: lejos de superarse la tendencia congelada años antes de la integración de efectivos militares en la función pública civil, este grupo reverdeció de nuevo, al tiempo que se militarizaba la vida administrativa, facilitando un trasvase de funcionarios que pugnaba con la propia eficacia de la función administrativa; todo ello sin que se articulara, más allá de estas pobres medidas, una mínima visión de conjunto de la problemática funcionarial, que quedaba, así, sin gobierno efectivo.

5.3.1 La militarización de los empleos públicos.

En 1923 todavía se dejaban sentir los efectos de la ley de sargentos de 1885 y ante la necesidad de reducir los efectivos castrenses, se reconducían los excedentes militares hacia los empleos civiles de la Administración pública. Ser militar se había convertido en un posible cauce de acceso a los empleos civiles.

Pero además, durante la Dictadura se aprobarían diferentes disposiciones al respecto. Un primer bloque de normas iba dirigido a garantizar la aplicación de la ley de sargentos. Se pretendía, por una parte, evitar las medidas obstruccionistas de determinados Departamentos, dirigidas a buscar los recovecos y fisuras que presentaban las normas para no aplicarlas. Un segundo bloque contenía disposiciones en las que se dejaba claro que los individuos que hubiesen ingresado en la Administración por su pertenencia al Ejército no gozarían de turno alguno de preferencia para el ascenso en las escalas técnicas, por lo que parecía que tales privilegios de acceso iban a limitarse a los empleos subalternos y de la escala auxiliar. Sin embargo la situación fue variando con la evolución de la Dictadura, debido a la inflación desmesurada de plantillas en el Ejército.

Con el fin apuntado de reubicar a los excedentes militares, se posibilitó a los jefes y oficiales de los cuerpos de Estado Mayor, Infantería, Caballería, Artillería, Ingenieros, Jurídico, Intendencia e Intervención, para pedir el pase a los Ministerios civiles. La medida no dejaba de resultar paradójica pues la situación en la Administración civil era también bastante alarmante en cuanto al número de sus

efectivos²⁵⁰. Más tarde idénticos privilegios se extenderían al cuerpo de Carabineros y a los jefes y oficiales de la Guardia Civil, aunque a estos últimos, sólo para prestar servicios en el Ministerio de la Gobernación²⁵¹.

5.3.2 Medidas adoptadas sobre selección de funcionarios.

Uno de los problemas tradicionales en la Administración española ha sido el excesivo número de funcionarios existentes. Para paliar el exceso de personal y evitar el sobredimensionamiento de las plantillas se buscaron distintas fórmulas. La primera consistió en amortizar una parte de las vacantes existentes, concretamente la cuarta parte de las vacantes que se produjeran en todos los organismos del Estado. La segunda consistió en suspender todas las oposiciones y concursos, suspensión que sólo admitía excepción mediante una justificación razonada basada en las necesidades del servicio²⁵². Las innumerables convocatorias de oposiciones que se publicaron después de dictada la norma, da idea del uso indiscriminado que se hizo de la excepción.

Una de las disposiciones más curiosas de este periodo fue una orden de 1924 en la que se recordaba a los funcionarios la prohibición que tenían de hacer, admitir o contestar recomendaciones para la provisión de cargos, cambio de destinos o resolución de asuntos²⁵³.

5.3.3 Modificaciones formales del Estatuto de 1918

Al margen de que algunos de sus preceptos se congelaran, otros aplazaran su entrada en vigor y muchos otros fueran objeto de excepciones permanentes, las primeras modificaciones afectaron al Reglamento de 7 de septiembre, dictado en desarrollo del Estatuto, aunque no resultan de excesivo interés para el objeto de este trabajo²⁵⁴. Sin embargo, en 1925, se modificaron determinados aspectos de la Ley y del Reglamento, alterándose todo el sistema de turnos para la provisión de vacantes y, en concreto, suprimiendo el turno de oposición libre para el ingreso en la clase tercera de las

²⁵⁰ Real decreto de 24 de marzo de 1927, BRGLJ, año 76, tomo 206, Madrid, 1927, pág. 282.

²⁵¹ Real orden de 1 de abril de 1927, BRGLJ, año 76, tomo 207, Madrid, 1927, pág. 530, en relación con los Carabineros y Real orden circular de 12 de abril, BRGLJ, año 76, tomo 207, Madrid, 1927, pág. 700 para la Guardia Civil.

²⁵² Real decreto de 1 de octubre de 1923, BRGLJ, año 72, tomo 186, Madrid, 1924, págs. 295 y ss.

²⁵³ Real orden de 10 de abril de 1924, BRGLJ, año 73, tomo 188, Madrid, 1924, pág. 623.

²⁵⁴ Real orden de 3 de noviembre de 1923, BRGLJ, año 72, tomo 186, Madrid, 1924, pág. 24.

categorías de Jefes de Administración y Jefes de Negociado. También se enterraba de forma definitiva –anteriormente sólo se había aplazado su puesta en práctica– la necesidad de cursar estudios de formación para acceder a las plazas de oficial de tercera clase, pues se establecía que con superar la oposición se obtendría la plaza vacante²⁵⁵.

La mujer, por otra parte, seguía discriminada, pues aunque nada se decía en relación al acceso a las plazas de la categoría de oficiales, se prohibía su acceso a las Jefaturas de Negociado y de Administración²⁵⁶.

5.3.4 Algunas medidas en relación con los cuerpos especiales.

Los cuerpos especiales no fueron una excepción en la prolija legislación de la Dictadura en materia de función pública. A pesar de la conocida suspensión de las oposiciones, pronto tal medida fue objeto de excepción para determinados cuerpos, y se realizaron numerosas convocatorias que afectaban a diferentes colectivos de empleados (médicos, funcionarios de prisiones, etc.). Asimismo, se aprobaron diversos reglamentos de ingreso en otros tantos Cuerpos. La nota dominante de las convocatorias y de los reglamentos era el dominio de la oposición como sistema de ingreso.

En cuanto a la depuración de empleados pertenecientes a colectivos especiales se produjo la depuración del personal de la Magistratura y Judicatura y la de los profesores, a raíz de los disturbios universitarios ocurridos en 1929.

²⁵⁵ Real decreto de 20 de enero de 1925, GM n.º 22, de 22 de enero.

²⁵⁶ Real orden de 24 de abril de 1924, BRGLJ, año 72, tomo 188, Madrid, 1924, págs. 741 y ss.

CAPÍTULO 6

EL RESTABLECIMIENTO DEL ESCALAFÓN CERRADO (1930-1936)

Caído Primo de Rivera, Alfonso XIII encargó al jefe de su Cuarto Militar, el general Berenguer, la formación de un nuevo Gobierno. Éste había sido ministro de la Guerra con el equipo liberal de García-Prieto y Romanones en 1918, pero también el principal acusado por las responsabilidades de Annual. El rey deseaba la reorganización de un sistema parlamentario bipartidista con Cambó como líder de la derecha y Santiago Alba a la izquierda. Berenguer intentó, ante todo, calmar la inquietud militar, de manera que restituyó la escala cerrada a los artilleros, y promovió una amnistía de la cual quedaron torpemente excluidos los generales represaliados, obligándoles a continuar en la conspiración.

En efecto, sus adversarios más radicales, como Ramón Franco, se dedicaron durante las primeras semanas del Gobierno Berenguer, a organizar la Asociación Militar Republicana (AMR), cuyo manifiesto inicial fue ampliamente distribuido por las guarniciones. El apoyo más sólido a la clandestina AMR procedía de los jóvenes soldados de Artillería; había también un importante número de adeptos en el Cuerpo de Intendencia y en la Aviación. No era de extrañar que el Arma de Caballería fuese la que respondió menos positivamente, ya que la mayoría de sus oficiales procedían de las clases altas, y sus mandos habían sido especialmente favorecidos por el rey: por consiguiente, permanecía firmemente leal a la monarquía (Payne, 1977, 368).

El Gobierno actuó rápidamente para pacificar a la rebelde Artillería, en Madrid, alegando que se habían tomado medidas para que las irregularidades sufridas fuesen subsanadas y para que la justicia volviese a regir los asuntos españoles. El real decreto de 15 de febrero de 1930 restableció el añorado “escalafón cerrado” que había existido hasta 1926. A partir de su publicación se suspendieron los ascensos por elección de la oficialidad, manteniéndose para los generales, a quienes se les continuaba aplicando lo dispuesto en el artículo 8 de la ley adicional a la Constitutiva del Ejército de 19 de julio de 1989, que establecía que “en todo tiempo el ascenso de los oficiales generales o asimilados sea por elección”²⁵⁷.

²⁵⁷ Real Decreto de 15 de febrero de 1930, GM n.º 47, de 16 de febrero de 1930.

6.1 LAS REFORMAS DE AZAÑA (1931-1933)

Entre 1918 y 1930, se habían elaborado tres proyectos distintos de reforma del ejército y de reducción del volumen del cuerpo de oficiales. Habían sido planes orientados a inducir a varios miles de oficiales a aceptar un pronto retiro, ofreciéndoles bonificaciones o privilegios especiales. Aquellos proyectos habían sido desbaratados por una combinación de factores políticos y económicos, mientras realmente se había extendido la costumbre de nombrar a oficiales con múltiples funciones de mando, a fin de aumentar sus ingresos. Bajo Primo de Rivera, se había reducido, ligeramente, el volumen de los cuerpos de Artillería y Caballería, y el equipo del Ejército como conjunto había mejorado un poco en calidad, pero aquellas medidas no habían sido más que remiendos.

Las reformas militares de Azaña se extendieron a lo largo de todo el bienio que lleva su nombre. Durante la primavera y el verano de 1931 se sucedieron los treinta y dos decretos de su primera etapa de reformas militares, que elevados a rango de ley por las Cortes en el mes de septiembre, se conocerían conjuntamente como la “ley Azaña”, aunque esta designación ha quedado atribuida por antonomasia a las disposiciones sobre personal. A partir de diciembre de 1931 se extenderá, hasta 1933, una segunda época de reformas, en la que, además de nuevas disposiciones complementarias sobre personal del Ejército, se creó un cuerpo de suboficiales y se transformó el sistema de reclutamiento de la oficialidad.

Así pues, siendo Niceto Alcalá Zamora presidente del Gobierno, designó titular del Ministerio de la Guerra a Manuel Azaña y Díaz, bajo cuya dirección comenzarían las reformas militares que afrontó el Gobierno provisional. El objetivo de estas reformas que se consideraban tan urgentes como para no poder demorarse hasta la convocatoria de Cortes era doble: de un lado tendían a reducir los efectivos militares del país, y de otro a menguar la influencia del Ejército en el Estado.

La monarquía había dejado un Ejército enorme que excedía del que podía atender la nación con su menguado presupuesto y estaba, por tanto, pesimamente dotado. Lo malo de este Ejército no era que fuera excesivo en jefes y oficiales con relación a las tropas, sino que era el Ejército en su conjunto el que resultaba excesivo. Su eficacia era prácticamente nula, y el poco trabajo daba lugar a que se buscaran sustitutivos a la acción y a que aparecieran motivos de roces por cuestiones de competencia entre los miembros de las distintas armas, cuerpos y servicios. Todo ello quebrantaba la moral y

dañaba a la unidad espiritual del cuerpo de oficiales, que, por añadidura, lograba escasas satisfacciones personales pues las escalas, con poca movilidad, producían largas permanencias en los empleos y eran pocos los que alcanzaban los superiores a pesar del incremento desmesurado de las plantillas. Las edades medias de generales y jefes eran muy altas y por lo general incompatibles con el desempeño activo de la misión de mando que les correspondería en caso de movilización o guerra. (Salas, 1973, T.I, 7).

El gobierno provisional acudió a remediar esta situación con un decreto en el que anunció las reformas que pensaba introducir en la organización y régimen del Ejército: “una, más urgente y sencilla, la acometerá desde luego el Gobierno en virtud de los poderes que la revolución ha puesto en sus manos; otra, que ha de comprender las bases legales de la institución militar, está deferida a las Cortes”. Todo ello se decía en el preámbulo de ese decreto en el que a continuación se enunciaban las leyes que se pensaban remitir en su día, a las Cortes y que comprenderían una nueva ley constitutiva del Ejército²⁵⁸.

6.1.1 La reducción del Cuerpo de Oficiales.

Así pues, al ocupar el Ministerio de la Guerra, en abril de 1931, Azaña sostenía que eran necesarios drásticos cambios en el sistema militar, y tenía una idea perfectamente clara de lo que quería: reducir radicalmente el excesivo volumen del Cuerpo de Oficiales, cortar los gastos y “democratizar” la institución militar. En efecto, era imposible reorganizar el Ejército sin reducirlo, y no perdió el tiempo, tan solo once días después de la iniciación de la república firmó un decreto permitiendo a todos los generales y a la mayoría de los oficiales, tanto si estaban en la reserva como en el servicio activo, y cualquiera que fueran sus años de servicio, que pasasen a la segunda reserva –es decir, que aceptasen el retiro total–, con la totalidad de la paga (“sin quebranto de su haber”), siempre que lo pidieran dentro de un plazo concreto de 30 días y todas las vacantes que se produjeran por la aplicación de esta medida se amortizarían sin excepción alguna. Se excluía de estos beneficios a quienes, por razón de edad, fueren a pasar a la situación de reserva o de retirado, dentro del plazo de un año –generales–, dos años –coroneles, tenientes coroneles y comandantes– y tres años –capitanes, tenientes y alféreces–²⁵⁹.

²⁵⁸ Decreto de 25 de abril de 1931, GM n.º 117, de 27 de abril de 1931.

²⁵⁹ *Ibíd.*, arts. 1, 2, 4 y 5.

Este parecía el procedimiento menos doloroso de acabar con los excedentes, y, desde el punto de vista económico, ninguna política podía haber sido más generosa. Los efectos fueron inmediatos, pues unos seis mil profesionales de todos los grados se beneficiaron de la oferta, antes de acabar el año²⁶⁰.

En lógica correlación con el decreto se dictó con la misma fecha otro que anulaba la convocatoria de ingreso en la Academia General Militar “Para no agravar la situación de las escalas activas, al admitir a nuevos alumnos, que, apenas salieran de la Academia, se encontrarían seguramente defraudados en sus esperanzas”²⁶¹. Además, la Academia, que había sido una de las pocas creaciones militares de la dictadura, se consideraba contraria al espíritu de un Ejército republicano, porque entre sus mandos abundaban los africanistas, dedicados a cultivar un espíritu de cuerpo rígido y exclusivo entre sus aspirantes a oficiales.

Tan solo dos meses después, se decretó la supresión de la Academia General Militar, estableciéndose que el general director y los jefes y oficiales destinados en la misma, pasaran, tras la terminación de los exámenes de fin de curso, a la situación de disponibles forzosos. La medida se justificó con dos razones fundamentales: la general, de considerar nulas las disposiciones de la Dictadura, y “lo desproporcionado de la Academia General y su coste con las necesidades presentes y futuras del Ejército”²⁶². Como complemento de este decreto, otro de la misma fecha determinó que en tanto se estudiara todo lo relativo al reclutamiento de la oficialidad y a la formación de los cuadros de mando, los centros de formación de oficiales quedarían reducidos a tres: la Academia de Infantería, Caballería e Intendencia, que se establecía en Toledo; la de Artillería e Ingenieros que tendría su sede en Segovia, y la de Sanidad Militar, que permanecería en Madrid.

Para las Academias de Infantería, Caballería e Intendencia y en la de Artillería e Ingenieros se estableció que los estudios duraran cuatro cursos y que al final del tercero los alumnos fueran promovidos a alféreces-alumnos, continuando sus estudios hasta finalizar el cuarto curso, en que ascenderían a tenientes de su propia arma o cuerpo²⁶³.

²⁶⁰ Es difícil saber el número con precisión, pero comparando el personal que estaba vivo en activo en 1931 con el que integraba las escalas del Ejército en 1936, en vísperas de la guerra civil, y teniendo en cuenta los movimientos naturales que se produjeron durante los cinco años transcurridos entre uno y otro anuario (bajas por fallecimiento o retiro por edad y altas por ingreso de las nuevas promociones de la Academia General Militar), puede concluirse que la cifra de 6.500 “retirados extraordinarios” estaría muy próxima a la real.

²⁶¹ Decreto de 25 de abril de 1931, GM n.º 116, de 26 de abril de 1931.

²⁶² Decreto de 30 de junio de 1931, GM n.º 182, de 1 de julio de 1931.

²⁶³ Decreto de 30 de junio de 1931, GM n.º 182, de 1 de julio de 1931.

Además se establecían una serie de centros de perfeccionamiento, la mayoría de los cuales tenía su sede en Madrid.

El resultado descongestionó los escalafones, pero no republicanizó el Ejército. Excepto un pequeño grupo de implicados con el régimen anterior, abandonaron aquellos cuyas perspectivas profesionales eran poco prometedoras mientras antirrepublicanos de buena carrera seguían en filas (Cardona, 1990, 158).

La operación quirúrgica fue importante. Todas las vacantes producidas se amortizaron. Las proporciones pasaron de haber un general en activo por cada 1351 soldados a corresponder 2162 soldados por cada general; y de un oficial por cada 14 hombres de tropa a 16 soldados por cada jefe u oficial (Salas, 1973, T. 1, págs. 12-13).

6.1.2 La creación del Cuerpo de Suboficiales.

En 1931 se creó un Cuerpo de suboficiales especial, que estaba compuesto de cuatro grados: sargento primero, brigada, sub-ayudante y sub-teniente. Cualquier sargento cualificado, que llevara cuatro años en el empleo, podía pasar a aquel Cuerpo, tras superar un examen de capacitación y de seguir un periodo de instrucción de seis meses.

En el Cuerpo de suboficiales se ingresaba con la categoría de sargento primero, con ocasión de vacante y por el orden de la conceptualización obtenida. Poco después ingresaron en el cuerpo los sargentos, sustituidos en las clases de tropa por los cabos primeros y desapareció el empleo de sub-ayudante.

Dentro del Cuerpo los ascensos se concedían por antigüedad con ocasión de vacante, y se establecía que “los empleos que se obtengan constituirán una propiedad de los interesados”, pudiendo ser desposeídos de ellos únicamente en virtud de sentencia de los tribunales de justicia o expediente gubernativo. “Queda suprimida la deposición de empleo”²⁶⁴.

La implantación de estos cuadros tenía una doble finalidad: crear un nuevo grupo de jefes de escala secundaria, de espíritu probablemente democrático, a causa de su procedencia social, del que podrían extraerse los oficiales regulares tras una preparación ulterior, y elevar la calidad técnica de la infraestructura de los mandos del Ejército. Durante generaciones, la administración real de las unidades militares había sido obra

²⁶⁴ Decreto de creación del Cuerpo de suboficiales, de 17 de noviembre de 1931, GM n.º 322, de 18 de noviembre de 1931, art. 4.

de los sargentos, que no estaban suficientemente preparados para aquella responsabilidad (Payne, 1977, 384).

En el decreto se establecía que los suboficiales podían pasar al cuerpo de oficiales si, habiendo aprobado el examen previo, asistían a la Academia especial de su arma o cuerpo para realizar un curso de un año, mereciendo la concepción de aprobado.

El número de plazas que se adjudicarían en cada Academia a los suboficiales era fijado anualmente y al ser promovidos a oficiales se les colocaban detrás de la promoción que, ingresando en igual fecha, hubiere seguido los cauces normales²⁶⁵.

Para ascender a subteniente o solicitar el examen previo para pasar a la Academia especial, se requería haber asistido a cursos de perfeccionamiento y obtener la concepción de aprobado.

Además, se acordó que el 60 por ciento de la matrícula en las academias regulares se reservase para los suboficiales: parte para los suboficiales que, cualquiera que fuese su antigüedad y su categoría, quisieran pasar las pruebas de ingreso establecidas para los paisanos, pero dispensándoles el título de bachiller y el certificado de estudios universitarios (que sí se exigía a los paisanos); y parte a los suboficiales más antiguos que por orden riguroso y mediante pruebas sencillas podían ingresar como alumnos en el Arma de su procedencia.

6.1.3 La revisión de los ascensos concedidos durante la Dictadura.

Las medidas anunciadas en abril no se hicieron esperar y un aluvión de decretos reformadores, que podrían clasificarse en tres grupos, inundó la Gaceta durante los meses de mayo, junio y julio:

1. Decretos que afectaban a la organización y estructura de la administración militar y de las fuerzas armadas.
2. Decretos que modificaban, limitándola, la jurisdicción militar.
3. Decretos que afectaban al personal.

El personal militar se vio afectado, en forma directa o indirecta por toda esta legislación y muy especialmente por la supresión de los empleos de capitán general y

²⁶⁵ *Ibíd*em, art. 5.

teniente general en el Estado Mayor General; de los de general de división en los cuerpos y servicios, por la amortización total de las vacantes producidas por los retirados y de los excesos que aún existían en las escalas y por la unificación de las escalas activa y de reserva; pero estas medidas, a pesar de la limitación que suponía en sus carreras y del estancamiento que imponía en las escalas, no tuvieron especial repercusión en la moral de los componentes del Ejército, aunque no dejaron de producir preocupación y malestar.

Mayor conmoción causaron, por su significado, los decretos que ordenaban la revisión de los ascensos por méritos de guerra concedidos en la campaña de Marruecos y la anulación de los ascensos por elección otorgados en tiempos de la Dictadura. Los ascendidos por méritos de guerra conservarían de momento sus empleos, pero quedarían retenidos en ellos hasta recuperar el puesto que anteriormente ocuparan en la escala, con lo que quedaban “congelados”. Los ascendidos por elección regresaban inmediatamente a sus puestos anteriores, aunque ello entrañara la pérdida de empleo, algo que hasta entonces fue considerado como propiedad inalienable de quien lo ostentara, desde que la Ley Constitutiva del Ejército de 1878 estableciera que “el empleo militar es una propiedad con todos los derechos y goces que las leyes y reglamentos consignan”²⁶⁶. Estas duras medidas se justificaban por el principio de invalidez y nulidad de toda la obra legal de la Dictadura y, además, por considerar que conculcaba lo legislado en la materia por ley de 29 de junio de 1918, cuyos preceptos no se habían cumplido –sobre todo desde 1926– en los ascensos por méritos de guerra, y habían sido abiertamente infringidos en las promociones por elección.

Anulación de los ascensos por elección.

La ley de bases de 1918 había establecido el principio de rigurosa antigüedad para el ascenso hasta coronel inclusive, previa declaración de aptitud²⁶⁷, y esta disposición estuvo vigente hasta que por real decreto en 1926 implantó el ascenso por elección, determinando el modo de hacerse la elección y el número de vacantes que le estaban reservadas durante cada año²⁶⁸. Este decreto, además de las perturbaciones y molestias que había creado en el Ejército, era contrario a lo establecido en la ley. Azaña puso

²⁶⁶ Ley constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878, GM n.º 354, de 30 de noviembre, art. 30.

²⁶⁷ Ley de 29 de junio de 1918, GM n.º 181, de 30 de junio de 1918, base novena, apartado 2.º, a).

²⁶⁸ Real decreto-ley de 26 de julio de 1926, GM n.º 209, de 28 de julio de 1926.

remedio a esta situación en dos formas: primero, restableciendo el régimen votado por el Poder Legislativo, y segundo, rectificando los efectos del citado decreto en cuanto hubiere alterado, en cada caso, los efectos de la antigüedad²⁶⁹.

En consecuencia, se decretó la derogación del decreto de 1926 en todas sus partes y se anularon los ascensos por elección concedidos en las Armas y Cuerpos, hasta el empleo de coronel inclusive, a consecuencia de haberse aplicado el decreto que se derogaba. Tan solo se exceptuaban de esta medida los ascensos concedidos a los jefes y oficiales que después hubieran consolidado su empleo por antigüedad.

En ningún caso la anulación decretada tenía efectos retroactivos en cuanto a los haberes percibidos.

Sin embargo esta disposición no materializaba la anulación decretada, sino que finalizaba con un mandato: “El ministro de la Guerra dictará las disposiciones convenientes para la aplicación de este decreto” (art. 5).

Revisión de los ascensos por méritos de guerra.

La ley de bases de 1918, disponía que para promover al empleo inmediato por méritos y servicios de campaña a los jefes y oficiales era necesario que, previa propuesta del general en jefe, se instruyera expediente contradictorio, de carácter sumarísimo, en el que informaría el Consejo Supremo de Guerra y Marina y, si el informe era favorable, una ley otorgaría el ascenso como recompensa²⁷⁰.

Posteriormente, la ley de 5 de agosto de 1922 transfirió al Poder Ejecutivo la facultad que la de 1918 había reservado a las Cortes, ejerciéndola aquél por el Consejo de Ministros con sujeción a las demás condiciones establecidas.

Con pretexto de abreviar los trámites para la concesión de ascensos por méritos de guerra, el decreto de 21 de octubre de 1925 había suprimido el expediente contradictorio, exigido por la ley (y garantía de aquellos a quienes el ascenso propuesto pudiera perjudicar), y dispuso que las propuestas se vieran por una Junta de generales, la cual podría solicitar del ministro la recompensa que considerara oportuna, siempre que lo hiciera por unanimidad.

²⁶⁹ Real decreto de 18 de mayo de 1931, GM n.º 139, de 19 de mayo de 1931.

²⁷⁰ Ley aprobando las bases para la reorganización del Ejército, de 29 de junio de 1918, GM n.º 181, de 30 de junio de 1918, base 10, inciso a), epígrafe “Recompensas”.

Ante esta situación, el Gobierno provisional de la República acordó la revisión de los ascensos por méritos de guerra concedidos después del 13 de septiembre de 1923, para convalidar los que fuesen legales y revocar los demás, sin perjuicio de proponer a las Cortes la rehabilitación de quienes fueran acreedores a tal distinción²⁷¹. Para ello clasificó los ascensos concedidos por circunstancias y servicios de campaña desde el 13 de septiembre de 1923, del siguiente modo:

- a) Los que fueron denegados por los gobiernos anteriores a esa fecha y revisados y concedidos después, se declararían nulos, por no consentir ninguna ley tal revisión.
- b) Los que fueron precedidos de todos los requisitos exigidos por las leyes (propuesta, expediente contradictorio e informe favorable del Consejo de Guerra y Marina), se declararían válidos y subsistentes. Aquéllos en que la concesión se hizo por el Ministerio de la Guerra en lugar de hacerse por el Consejo de Ministros, podrían ser convalidados, siempre que no adolecieran de otro defecto legal.
- c) Los que fueron obtenidos a propuesta de la Junta de generales, sin previa instrucción de expediente o en contra del informe del Consejo Supremo o, en general, con falta de alguno de los requisitos esenciales señalados por las leyes, se declararían nulos.

Estas medidas se dulcificaron con otras por las que se respetaba el empleo alcanzado a los ascendidos por méritos de guerra que se acogieran a los beneficios del decreto de pase a la situación de reserva y retirado, y otorgaba el superior a los laureados de San Fernando que hicieron lo mismo²⁷².

Todas estas disposiciones, unidas a otras de menor importancia fueron presentadas a las Cortes el día 4 de agosto y una vez aprobadas por la Cámara Legislativa, fueron elevadas a rango de ley, concediéndoles efecto retroactivo desde la fecha en que se promulgaron²⁷³.

Así pues, para restablecer la legalidad conculcada por la dictadura, el régimen republicano anuló los ascensos por elección y prometió revisar los concedidos por

²⁷¹ Decreto de 3 de junio de 1931, GM n.º 155 de 4 de junio de 1931.

²⁷² Decreto de 24 de junio de 1931, GM n.º 179 de 28 de junio de 1931.

²⁷³ Ley de 16 de septiembre de 1931, GM n.º 260 de 17 de septiembre de 1931.

méritos, que afectaban especialmente a los africanistas, revisión que no se llevó a cabo hasta enero de 1933, cuando fueron anulados los ascensos de varios generales y oficiales de brillante carrera en Marruecos²⁷⁴.

Anejas al decreto de Manuel Azaña que anulaba los derechos de antigüedad conseguidos por méritos de guerra, y concedidos por Primo de Rivera, se incluían dos listas nominativas. En la primera relación figuraban los titulares de empleos concedidos por méritos de guerra, cuyos ascensos se declaraban válidos y subsistentes; respecto a la segunda se establecía que el personal relacionado en la misma continuarían en el empleo al que habían sido ascendidos, pero colocándose al final de sus respectivas escalas, sin que pudieran mejorar de puesto hasta la fecha en que les correspondiera normalmente, como si hubiesen obtenido el ascenso por antigüedad. A los generales, jefes y oficiales comprendidos en el segundo supuesto, se les concedía el pase voluntario a la situación de reserva o a la de retirado, si lo solicitaban dentro de los diez días siguientes a la publicación del decreto.²⁷⁵

6.1.4 La exigencia de cursos de capacitación para el ascenso.

No obstante la labor legislativa anterior a la constitución de las Cortes, aún quedaban pendientes algunos temas de la reforma militar en curso, entre otros, el reclutamiento de la oficialidad. Las medidas que se han expuesto, revisorias de los ascensos por méritos de guerra, la “congelación” en las escalas de quienes los habían merecido y la anulación de las promociones por elección, fueron completadas con una importante ley que reguló el reclutamiento y los ascensos de la oficialidad. En la misma se establecía que el ascenso debía concederse siempre por riguroso orden de antigüedad, consagrando así el principio de escala cerrada, y los cursos de aptitud para comandante y general, que anteriormente habían tenido carácter informativo, adquirirían entonces carácter obligatorio y corrector de la antigüedad. Los capitanes serían llamados al curso por promociones completas y serían clasificados por orden de conceptuación, rectificándose la antigüedad que hasta entonces hubiesen mantenido. El ascenso a general sería por elección entre los coroneles que hubieran conseguido la aptitud y estuvieran en el primer tercio de la escala. Esta declaración de aptitud para el ascenso requería haber

²⁷⁴ Decreto de 28 de enero de 1933, GM n.º 32, de 1 de febrero.

²⁷⁵ Aunque no fueron privados de su categoría sino de su antigüedad, al estar incluidos en la relación número 2, las carreras de Franco y Fanjul se resintieron seriamente; el primero retrocedió veinticuatro puestos en el corto escalafón de los generales de brigada. Fanjul pasó al último lugar.

seguido un curso de un año de duración en el Centro de Estudios Militares Superiores y sólo se convocaba al mismo a los coroneles que hubieren ejercido condiciones de mando durante dos años²⁷⁶.

La verdadera novedad no era la realización del curso mencionado, que ya venía realizándose desde 1927, tanto para capacitar a los coroneles para el ejercicio del mando en los empleos de general, como para proporcionar a la Junta clasificadora garantías eficaces para fundar sus propuestas de ascenso. Lo que realmente fue una novedad en nuestro Ejército fue la creación de un organismo permanente que, dependiendo del Estado Mayor Central, tuviera como misión esencial preparar y desarrollar los cursos de capacitación de los coroneles para el ascenso²⁷⁷.

El Centro de Estudios Militares Superiores todos los años proponía la duración del curso de preparación de coroneles, la época en que había de realizarse y la designación de los concurrentes al mismo.

El curso comprendía tres periodos: uno preparatorio, otro de ejecución y otro de viajes. Durante el primero los coroneles presenciaban ejercicios prácticos sobre el empleo de los medios de acción y de los métodos de combate y concurrían a conferencias sobre asuntos militares y conocimientos de orden general.

El ascenso a general de división era por libre elección entre los generales de brigada que llevaran más de dos años en destino activo y estuvieran clasificados aptos por el Consejo Superior de Guerra.

Además se establecían una serie de condiciones de aptitud para el ascenso:

1.- Para el ascenso a capitán.

- Llevar cinco años de oficial en activo.
- Haber mandado compañía, escuadrón o batería seis meses.
- No tener nota desfavorable en la hoja de servicios que implicara postergación.

²⁷⁶ Ley relativa al reclutamiento de la oficialidad del Ejército, de 12 de septiembre de 1932, GM n.º 258, de 14 de septiembre.

²⁷⁷ Decreto de 24 de junio de 1931, GM n.º 204, de 23 de julio de 1931.

2.- Para el ascenso a comandante:

- Haber mandado durante tres años compañía, escuadrón o batería
- No tener nota desfavorable en la hoja de servicios
- Seguir un curso de nueve meses en las Escuelas de Tiro o aplicación del Arma correspondiente.

Los ascendidos por méritos de guerra eran llamados a realizar el curso con la promoción en que estuvieran intercalados. La no asistencia voluntaria al curso equivalía a la renuncia definitiva al ascenso.

3.- Para el ascenso a teniente coronel y coronel:

- Llevar tres años en activo.
- No tener nota desfavorable en la hoja de servicios.

En cuanto a la forma en que habría de reclutarse la oficialidad del ejército, se reservaba el 60 por ciento de las plazas convocadas a los suboficiales y sargentos, completándose el resto de plazas entre paisanos y militares con más de dieciocho años de edad y título de bachiller, que acreditaran haber aprobado ciertas asignaturas de ciencias en una facultad universitaria.

6.1.5 La provisión de los destinos militares.

El decreto de Azaña con el que se regulaba la provisión de destinos denunciaba la arbitrariedad en la concesión de los destinos militares, puesta demasiadas veces al servicio del favor personal o de otros motivos contrarios al bien público y a la interior satisfacción de las Fuerzas Armadas, y, tratando de poner término a esta situación reservó al gobierno “las indeclinables facultades de elección para proveer ciertos destinos” y estableció un riguroso principio de antigüedad en la provisión de todos los demás –para todos los empleos de coronel a alférez–, y la prohibición de solicitar o proveer ningún destino que no se hubiera anunciado previamente²⁷⁸.

²⁷⁸ Decreto de 4 de mayo de 1931, GM n.º 125, de 5 de mayo de 1931.

Para la provisión de destinos por antigüedad se establecían una serie de normas: 1. En el *Diario Oficial* de cada mes se publicaban los destinos que hubieren quedado vacantes durante el mes anterior. 2. Los aspirantes podían elevar al Ministro de la Guerra, por conducto reglamentario, sus papeletas de petición en el plazo máximo de quince días, contados desde el siguiente a la publicación del anuncio. 3. Con el tiempo suficiente para que la propuesta ordinaria de destinos pudiera ser publicada en el *Diario Oficial* dentro del mes, las secciones proponían y el Ministro resolvía las peticiones, sujetándose al criterio de antigüedad.

Los destinos obtenidos con carácter voluntario debían servirse durante veinticuatro meses efectivos para poder optar a otro. Si los destinos anunciados no se cubrían por falta de personal voluntario, se pasaba a un turno de colocación forzosa, con arreglo al siguiente orden: 1.º: Los supernumerarios sin sueldo a quienes se hubiera concedido la vuelta al servicio activo. 2.º: Los disponibles voluntarios a quienes se hubiera concedido la vuelta a servicio activo. 3.º: Los ayudantes de campo que hubieren cesado sin llevar un año en su destino. 4.º: Los procedentes de reemplazo por enfermo al volver a activo. 5.º: Los disponibles forzosos por orden de mayor a menor antigüedad en dicha situación. 6.º: Los disponibles voluntarios, en el mismo orden que los disponibles forzosos.

El orden en el que se cubrían las vacantes con carácter forzoso venía marcado por las fechas en que se producían y en el caso de que éstas coincidieran se entendía que se había producido antes la que hubiere dejado el oficial más antiguo.

Los jefes y oficiales condecorados con la cruz de San Fernando y los que hubieren renunciado empleo por méritos de guerra, tenían derecho preferente para ocupar los destinos de antigüedad de su empleo, pero deberían permanecer en ellos el plazo reglamentario.

Para regular los destinos de Sanidad Militar (sección medicina) en África, se estableció una legislación especial según la cual las vacantes existentes en el protectorado se clasificaron en dos series: A y B. En la primera se incluían todas las plazas de plantillas de jefe u oficial médico de los hospitales militares de Melilla, Rif (Villa Sanjurjo), Larache, Arcila, Alcazarquivir, Tetuan y Ceuta; Jefaturas de Sanidad y Secretaría de las mismas. En la segunda todas las demás²⁷⁹.

²⁷⁹ Decreto de 22 de julio de 1931, GM n.º 204, de 23 de julio de 1931.

Las vacantes que se producían de la serie A se consideraban como si fueran de la península, Canarias o Baleares, y, en consecuencia, se cubrían sin tener en cuenta el tiempo servido anteriormente en el protectorado y con arreglo a lo dispuesto en el decreto de destinos de mayo. Las de la serie B se ocupaban con arreglo a las siguientes normas:

- a) Los destinados la primera vez en cada empleo con carácter forzoso, permanecerían en el destino un mínimo de tres años. Si en el mismo empleo repitiesen forzosamente otro o más turnos, el tiempo mínimo de permanencia se establecía para estos casos en un año, se les destinaba en comisión y se les reservaba su destino en la península.
- b) Las escalas de los distintos empleos se consideraban divididas en tres tercios y los destinos se adjudicaban alternando sucesivamente entre los más modernos del tercero y segundo tercio que tuvieran en total menos años servidos en África. Los comprendidos en el primer tercio quedaban excluidos.
- c) En el caso de que la plantilla de tenientes médicos no estuviera completa y el número de los destinados en África fuese superior al total de los dos tercios últimos de la escala, se destinaban también los del primero.
- d) El tiempo de permanencia en África se contaba por anualidades completas, sin dobles abonos en ningún caso, ni fracciones de año.
- e) El exceso de tiempo servido en África en un empleo, no se tenía en cuenta para cumplir el primer turno en el inmediato superior, pero sí para los de repetición.
- f) Los que ocupando un destino de la serie A tuvieran que pasar con carácter forzoso a otro de la serie B, podían quedarse en el primero con la condición de servir cuatro años a partir de ese momento.
- g) Los que ya estuviesen destinados, con carácter forzoso, a la entrada en vigor de este decreto, podían continuar hasta completar los tiempos mínimos, y los que sobrepasasen este periodo podían solicitar destino a la península.
- h) Los voluntarios estaban obligados a servir cuatro años como mínimo y tenían preferencia sobre los forzosos.

Sin embargo, con el nuevo decreto pasaban a ser de libre designación ministerial los destinos dentro del generalato, los de mando de unidad y los de dirección o jefatura de todos los centros, dependencias y establecimientos militares, sancionando así unas

prerrogativas ministeriales sin precedente. Para La Cierva ello suponía “la consagración legal de la arbitrariedad”. La medida fue recibida con manifiesta hostilidad, si bien tuvo un éxito insospechado, pues marcaba una tendencia que se afirmaría con el tiempo. En el Ejército popular de la república, no sólo esos sino todos los puestos del Ejército fueron de elección ministerial, y, por añadidura, el ministro se reservó la facultad de otorgar libremente ascensos hasta el empleo de coronel inclusive. En el Ejército nacionalista la medida de Azaña siguió en vigor, pero sin que llegaran a acrecentarse las facultades ministeriales. Terminada la guerra, el Ejército nacional español mantuvo la tendencia de aumentar las facultades del ministro, aunque jamás llegara a alcanzar los extremos a que llegó el frente popular, del que sí puede decirse que consagró legalmente la arbitrariedad, elevándola a sistema de gobierno (Salas, pág.26).

Resulta evidente la tendencia a hacer elegibles los puestos de mayor confianza y responsabilidad. Lo que resulta contradictorio y anormal es que la medida la adoptara el ministro que proclamó el principio de la antigüedad sin defecto como único sistema válido para discernir sobre la aptitud de ascenso de los oficiales, que derogó los concedidos por elección y que anuló prácticamente los otorgados por méritos de guerra.

6.2 EL BIENIO CONSERVADOR (1933-1935) Y EL EJÉRCITO DE PREGUERRA

Los breves debates sobre el Ejército, en 1931-1932, demostraron que la mayoría de los diputados y los ministros del Gabinete conocían poco y se interesaban menos por las cuestiones militares. La pequeña minoría conservadora se opuso a la mayoría de las reformas, pero no pudo impedir su aprobación. La única crítica vigorosa desde el seno de las filas republicanas fue formulada por un diputado radical, Tomás Peire, que tenía un especial interés por las cuestiones militares y que había pasado seis meses en un puesto de segundo orden en el Ministerio de la Guerra, durante el año 1931. Tras discutir el programa con Azaña y verse obligado a abandonar el Ministerio, pronunció unos discursos en las Cortes, en 1932-33, denunciando las reformas y proponiendo alternativas. Peire estaba de acuerdo en que la preparación de los suboficiales debía elevarse, pero criticó la formación del especial Cuerpo de suboficiales como otro ejemplo del tipo de inutilidad burocrática que creaba nuevos sistemas, en lugar de corregir los defectos de los ya existentes. Condenaba también la invalidación de toda la antigüedad concedida por méritos de guerra, pues ello equivalía a no querer reconocer el

talento y las facultades de mando en una institución que necesitaba, ineludiblemente, de ambas cualidades (Peire, 1933, 79).

La acción legislativa reformadora del equipo de Azaña se quebró con la caída de éste después de los sucesos de Casas Viejas en enero de 1933. El presidente Alcalá Zamora disolvió la Cámara y encargó la convocatoria de elecciones generales, que se celebraron en primera vuelta el 19 de noviembre y en segunda el 3 de diciembre. En ellas las fuerzas de centro y derecha alcanzaron un triunfo resonante y el grupo de Azaña se vio reducido a sólo cinco escaños.

El cambio de situación redujo la actividad legislativa militar, no obstante, por su interés para este trabajo se expondrán alguna de las iniciativas de cuatro de los ministros que ocuparon la cartera de Guerra.

El notario Diego Hidalgo Durán dulcificó algunas de las disposiciones de Azaña, especialmente duras para el personal militar, y así ordenó que la reducción del exceso en las plantillas se hiciera dando tres vacantes a la amortización y una al ascenso, lo que, aún siendo poca cosa, concedía alguna posibilidad de ascenso a los militares hasta entonces totalmente inmovilizados en sus escalas²⁸⁰. Elevó ligeramente la paga de los sargentos, pero redujo el presupuesto total, porque el gobierno aún seguía tratando de equilibrar sus finanzas. El ministro de la guerra se formó enseguida una impresión muy favorable de Franco, a quien ascendió a general de división en marzo de 1934²⁸¹, poniendo así fin, de una vez para siempre, a la cuestión de si los méritos de campaña de Franco habían de serle reconocidos o no (Payne, 1977, 416). En el mes de octubre de ese mismo año, autorizó, mediante decreto, la revisión de los expedientes en virtud de los cuales se habían concedido los ascensos, como recompensa por méritos de guerra, después del 13 de septiembre de 1923, a los generales, jefes y oficiales del Ejército. Con esta norma se pretendía la rehabilitación de la antigüedad en sus empleos a los generales, jefes y oficiales ascendidos por méritos de guerra después del 13 de septiembre de 1923 y que fueron colocados al final de sus respectivas escalas como consecuencia de la revisión acordada por el decreto de 3 de junio de 1931 y llevada a cabo a efecto por el de 28 de enero de 1933. Para ello, previa petición del interesado, mediante instancia dirigida al ministro de la Guerra, se concedía el plazo de un mes durante el que solicitar la revisión de cada expediente. Se consideraba indiscutible que a

²⁸⁰ Decreto de 2 de febrero de 1934, GM n.º 35 de 4 de febrero de 1934.

²⁸¹ Decreto de 27 de marzo de 1934, GM n.º 88 de 29 de marzo de 1934.

los generales, jefes y oficiales que por su intervención en acciones de guerra hubiesen resultado acreedores de recompensa, no debía negárseles ésta por el solo hecho de que el Poder público hubiera prescindido de los requisitos formales exigidos por las leyes para que la concesión fuera válida. Y se justificaba la medida por la existencia en estos ascensos de dos aspectos distintos:

Uno, el puramente legal por la procedencia e índole de las disposiciones dictatoriales a tenor de las cuales se enjuiciaron méritos y se acordaron recompensas, y otro, la realidad del mérito contraído por el General, Jefe u Oficial combatiente; mérito que si existió y se comprueba debe ser reconocido y apreciado a tenor de disposiciones adecuadas y de legalidad indiscutible, para la posible confirmación en todos sus efectos de la recompensa concedida, en los casos en que ella resulte justa²⁸².

A propuesta de Lerroux se presentó a la deliberación de las Cortes un proyecto de ley de bases para reformar los reglamentos de recompensas en paz y en guerra con el que se facultaba al Poder ejecutivo para otorgar todas las recompensas militares por méritos y servicios en campaña. De esta forma venían a subsanarse los entonces vigentes reglamentos, fechados en 1920, que contravenían la ley de 1918 según la cual esa facultad correspondía al Poder legislativo. Las recompensas por méritos de guerra para generales, jefes, oficiales y suboficiales eran: mención honorífica; cruz del mérito militar con distintivo rojo sin pensión; la misma cruz, pensionada; avance en la escala del arma o cuerpo respectivo. El avance en la escala estaba en relación con el mérito contraído, y consistía en un número de puestos equivalente al diez o al veinte por ciento de los del empleo que se ostentara en la fecha del hecho de armas o del periodo de campaña que se recompensaba. Cuando por la situación del interesado en su escala, el avance excediera del primer número de la misma, el avance se haría al empleo inmediato superior. La concesión de esta recompensa exigía la instrucción de un expediente contradictorio y el informe favorable de la Junta de generales²⁸³.

En mayo de 1935, Gil Robles se hizo cargo del Ministerio de la Guerra y, con el antiazañismo como guía, procuró viciar las aplicaciones de la reforma o vaciarlas de contenido, comenzando con la elaboración de nuevas plantillas.

²⁸² Decreto de 1 de octubre de 1934, GM n.º 277 de 4 de octubre de 1934

²⁸³ Decreto de 28 de febrero de 1935, GM n.º 73 de 14 de marzo de 1935

La dirección Franco-Gil Robles²⁸⁴ llevó a cabo una purga en los puestos de mando, apartando a un buen número de conocidos liberales que fueron sustituidos por africanistas o por militares de alta graduación firmemente nacionalistas. Volvieron a autorizarse los ascensos por méritos en los grados intermedios: el carlista coronel Varela fue ascendido a general de brigada, y hombres como Martínez Anido fueron reintegrados al servicio activo y se restablecieron los Tribunales de Honor (organismos regulares del sistema anterior a 1931, con poder para expulsar del cuerpo de oficiales a los acusados de “actos deshonorosos” (Payne, 1977, 431).

Se creó la Academia General Militar, donde cursarían sus estudios los alumnos aspirantes a Oficiales de Infantería, Caballería, Artillería, Ingenieros e Intendencia y se reorganizaron los Centros de Instrucción: Academias especiales, Centros de ampliación y estudios tácticos y Centros de experimentación. En la Academia general se seguían dos cursos, el primero en concepto de aspirantes como medio de contrastar la vocación y espíritu militar de los futuros Oficiales, y el segundo, en calidad de cadetes. Al finalizar el plan de estudios eran promovidos a alféreces, pasando a continuación, a los Centros de Instrucción del Arma o Cuerpo correspondiente, en los que seguirían tres cursos más para obtener, al terminar estos con aprovechamiento, el empleo de teniente²⁸⁵.

El gabinete de Lerroux cayó en septiembre de 1935. El nuevo presidente de gobierno fue el abogado y economista Joaquín Chapaprieta, políticamente independiente, Gil Robles siguió siendo ministro de la Guerra, pero casi había perdido la esperanza de llegar a ser presidente del gobierno con aquellas Cortes.

Entre su obra legislativa merece también citarse el decreto que fijó las situaciones del personal militar y la forma de proveer los destinos²⁸⁶. Sin embargo, jamás contó Gil Robles con un plan global de reformas, y las que hizo apenas suponían más que leves retoques de las de Azaña que había sido, para lo bueno y para lo malo, el artífice del nuevo Ejército.

Fue el general Molero, quien siendo ministro de la Guerra llevó a las Cortes la ley que volvió a establecer los ascensos por riguroso orden de antigüedad sin defectos. El curso de aptitud para el ascenso dejó de introducir rectificaciones en el escalafón e incluso a los suspendidos en él se les daba la opción de repetirlo por una vez, sin

²⁸⁴ Franco había sido nombrado Jefe del Estado Mayor.

²⁸⁵ Decreto de 2 de julio de 1935, GM n.º 187, de 6 de julio de 1935.

²⁸⁶ Decreto de 7 de septiembre de 1935, GM n.º 342, de 8 de diciembre de 1935.

pérdida de puestos. La no asistencia voluntaria al curso se entendía como renuncia definitiva al ascenso. Además se modificaba la composición del cuerpo de suboficiales:

- Se suprimió el grado de subteniente y todos los que lo tenían pasaron a ostentar el empleo de alférez y, por tanto, al cuerpo de oficiales.
- Los sargentos ingresaron en el cuerpo de suboficiales, dejando de ser clase de tropa²⁸⁷.

El clima de acusada beligerancia que enfrentaba a los españoles a partir de 1934, se agudizó día a día. En un ambiente de enconada oposición entre las facciones en lucha, el presidente de la República disolvió las Cortes y convocó elecciones generales. El Frente Popular se alzó con la victoria y Azaña se situó al frente del gobierno, pero durante esta breve etapa, ya en pleno ambiente de guerra civil, apenas se produjeron modificaciones orgánicas en el ejército.

6.3 LA FUNCIÓN PÚBLICA DURANTE LA REPÚBLICA

Ni durante el gobierno de Berenguer ni en el presidido por Aznar se habían dictado normas de importancia relativas a la función pública. Con la llegada de la República se vivió una etapa inicial en la que la voluntad política promovió el impulso de una reforma administrativa, pero la misma fue declinando conforme fueron surgiendo las dificultades y las prioridades políticas fueron dejando a un lado la necesaria reforma.

El conjunto de políticas de personal que se pusieron en marcha, estuvieron fuertemente condicionadas por la inestabilidad gubernamental, que apenas permitía a quien ostentaba la presidencia plantearse los problemas que debía solucionar el gabinete.

Uno de los problemas fundamentales que se encontró la República fue la pesada herencia de un sistema burocrático anquilosado que se manifestaba en el sobredimensionamiento de las plantillas existentes y en la falta de motivación, apatía y desmoronamiento del sistema funcionarial. La solución a este problema no era fácil, el Estatuto de 1918 había sufrido un proceso vertiginoso de desfiguración, particularmente intenso en la etapa dictatorial (Jiménez Asensio, 1989, 304).

²⁸⁷ Ley de 5 de diciembre de 1935, GM n.º 345, de 11 de diciembre de 1935.

6.3.1 Las referencias a la función pública en la Constitución de 1931.

Relacionadas con el objeto de este trabajo, la Carta Magna abordaba tres cuestiones:

1. Las previsiones en materia de acceso a la función pública,
2. la inamovilidad de los empleados públicos y
3. el nombramiento de empleados.

Respecto a la primera establecía que “todos los españoles, sin distinción de sexo, son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad”. Precepto que ponía fin a la exclusión de la mujer para el desempeño de determinados puestos en la Administración pública²⁸⁸.

Para la provisión de cargos y empleos públicos era fundamental acreditar el mérito y la capacidad exigidos para su desempeño. Sin embargo fueron muchos los casos en que se produjo la violación de este principio y el enchufismo y clientelismo siguieron vivos en la cultura burocrática republicana, aunque con un carácter menos generalizado que en etapas anteriores (Jiménez Asensio, 1989, 297).

Respecto a la segunda cuestión, la inamovilidad de los funcionarios públicos se había constituido en una garantía constitucional, estipulándose, por primera vez, que ningún funcionario podía ser molestado ni perseguido por sus opiniones políticas, sociales o religiosas. La inamovilidad se refería a la imposibilidad de destituir al funcionario, pero entendida como garantía para afianzar al funcionario en su función y no en un destino concreto. La segunda parte iba dirigida a garantizar la imparcialidad objetiva en el desempeño del puesto y proteger al funcionario de los vaivenes de la política. Por este precepto, el funcionario lo era del Estado y no del Gobierno²⁸⁹.

No obstante, el periodo republicano también se vio inmerso en una dinámica de depuración de funcionarios en la que hubo remociones, cambios, separaciones, etc., según cual fuera el bloque dominante en cada momento.

Por último, respecto a la tercera cuestión, correspondía al Presidente de la República “conferir los empleos civiles y militares y expedir los títulos profesionales, de acuerdo con las leyes y los reglamentos”. Precepto que recogía una atribución de carácter formal

²⁸⁸ Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931, GM n.º 344 de 10 de diciembre de 1931, art. 40.

²⁸⁹ *Ibidem*, art. 41.

cuya finalidad era la de señalar que los funcionarios públicos eran servidores del Estado y no de un gabinete concreto²⁹⁰.

6.3.2 La reducción de efectivos burocráticos.

Como ya se ha apuntado en este trabajo, los excedentes de plantilla han sido una nota singular en la Administración española, y, en la Segunda República, vuelve a plantearse la cuestión desde una perspectiva doble: civil y militar. Las primeras medidas que se adoptaron para paliar este problema fueron dirigidas a la reorganización del ejército con el decreto de 25 de abril de 1931. En el mes de octubre, Azaña afrontó la problemática de la reducción de efectivos en la Administración pública con un decreto en el que se establecía la amortización del cincuenta por ciento de las plazas que figurasen en las plantillas de todos los centros y dependencias, reduciendo la mitad de cada categoría administrativa. Si bien quedaban exceptuados de esta medida los funcionarios de la carrera judicial y fiscal, consular y diplomática, personal facultativo docente y los servicios de correos y telégrafos que no revistieran carácter administrativo. Además se concedían una serie de ventajas que afectaban al señalamiento de la correspondiente pensión a los funcionarios públicos que voluntariamente pidieran la jubilación, siempre que llevaran al menos veinte años de servicios efectivos. En el caso de que no se alcanzaran las reducciones pretendidas en cada categoría, se podía declarar en situación de excedencia forzosa el número de funcionarios necesario para completar la amortización decretada²⁹¹.

La reforma propuesta no contenía elementos de fondo novedosos, pero establecía una amortización de plazas que podía estimarse como excesiva. El aspecto más criticado fue el arbitrio aritmético, el amortizar el cincuenta por ciento de las plazas sin fijar otro criterio más acorde con las necesidades reales del funcionamiento de los servicios. Al parecer, Azaña, apostó por una amortización cuantitativamente exagerada, para después, en determinados supuestos concretos, ir flexibilizando la medida en función de las necesidades objetivas del servicio. Lo cierto fue que algunas previsiones del decreto comenzaron a ser aplazadas en su aplicación (Jiménez Asensio, 1989, 307).

En lógica correlación con esta medida, y de la misma manera que en abril se había anulado la convocatoria de ingreso en la Academia General Militar, el decreto de

²⁹⁰ *Ibidem*, art. 76, apdo. b).

²⁹¹ Decreto de 28 de octubre de 1931, GM n.º 302 de 29 de octubre de 1931.

octubre anuló todos los concursos y oposiciones convocados para proveer plazas en los Centros y dependencias afectados por la reforma y señalaba que no volverían a convocarse mientras existiera personal en situación de excedencia forzosa²⁹².

El incumplimiento de esta medida, que tenía carácter transitorio, fue manifiesto, como lo demuestra el hecho de que casi un año después se insistiera mediante ley en la prohibición de convocar oposiciones y concursos “que impliquen aumento de plantilla sin expresa autorización del Consejo de Ministros²⁹³”.

Tampoco esta ley, a pesar de sus términos restrictivos evitó que se celebraran oposiciones, pues la autorización del Consejo de Ministros, se utilizó en reiteradas ocasiones para apartarse de la regla general.

6.3.3 Revisión de actuaciones de la Dictadura.

Las normas adoptadas en relación con la función pública durante la Dictadura de Primo de Rivera desvirtuaron, excepcionaron o dejaron en suspenso las previsiones de la ley de 1918, fruto de la falta de rigor jurídico, que, como ya se ha puesto de manifiesto en este trabajo, presidió algunas de sus decisiones. Por eso no es de extrañar que las primeras medidas adoptadas en la Segunda República en relación con los empleados públicos fueran dirigidas a subsanarlas o corregirlas y, en este sentido, se planteó la cuestión de revisar la política de personal del sistema anterior, declarando “revisables por los Ministerios los nombramientos que no se hubieran obtenido por oposición o concurso con garantía equivalente a aquélla y todos los ascensos o promociones que no fuesen de rigurosa antigüedad, obtenidos desde el 13 de septiembre de 1923 hasta el 13 de abril de 1931”²⁹⁴.

Un mes después, se dictó un decreto, en el que se abrían una serie de plazos para que los empleados vejados por la dictadura, como consecuencia de la política clientelar que había aplicado, pudieran formular las correspondientes reclamaciones y se constituyó en cada Ministerio una comisión encargada de elaborar la preceptiva propuesta de resolución²⁹⁵. Las previsiones de esta norma servirían de base para dictar la ley relativa

²⁹² *Ibíd.*, art. 8.

²⁹³ Ley de 12 de septiembre de 1932, GM n.º 258 de 14 de septiembre de 1932.

²⁹⁴ Decreto de 22 de abril de 1931, que suspende preceptos y reglamentos de las carreras dependientes del Ministerio de Estado en lo referente a ascensos, traslados, provisión de vacantes, etc., en todo cuanto pueda oponerse a las necesidades del mejor servicio de la República en sus relaciones con el extranjero. GM n.º 114 de 24 de abril de 1931.

²⁹⁵ Aranzadi, 1931, Ref. 266.

al abono de tiempo de los empleados públicos separados arbitraria e ilegalmente por la dictadura:

En los casos en que por virtud de lo dispuesto en el decreto de 20 de mayo de 1931, los ministerios declaren o hayan declarado arbitrarias o ilegales disposiciones de la Dictadura que implicaran postergación de los funcionarios en los correspondientes escalafones o su separación del servicio y, por consiguiente, pérdida de tiempo computable para los derechos pasivos de aquéllos o de sus familias, se les abonará el tiempo que permanecieron separados del servicio por la disposición declarada ilegal.

También se realizó una revisión de los sistemas de provisión de puestos en determinados cuerpos que tradicionalmente habían basado la promoción en la antigüedad y al igual que ocurriera en el Ejército, la libre designación fue dejando otra vez paso a la provisión de ascensos por antigüedad, en los cuerpos de ingenieros de caminos y montes, entre otros²⁹⁶.

Además, entre las medidas que se adoptaron en el primer bienio republicano, con las que se revisaba la obra de la dictadura figuraban: La supresión de la Junta Calificadora de aspirantes a los destinos públicos y la revisión de los fallos de los Tribunales de honor de empleados públicos²⁹⁷.

6.3.4 La Ley de Restricciones.

La movilidad gubernamental fue particularmente intensa durante los años del “bienio negro”, y su política se caracterizó por una absoluta esterilidad cuya máxima obsesión radicó en frenar las reformas iniciadas en el primer bienio, ya fuera por la vía de la paralización, del olvido o de la anulación (Tamames, La República, pág. 206).

La suspensión de oposiciones y concursos sería violada una y otra vez. Se echaría mano de contrataciones interinas y de la figura de los temporeros. La medida administrativa más relevante de este periodo –al margen de la ley de Restricciones– consistió en la aprobación de la ley de 13 de diciembre de 1934 que venía a sancionar la aplicación de la ley del péndulo en la política funcional de la República. Su objeto no era otro que revisar y, en su caso, anular las resoluciones dictadas referentes a la separación, jubilación, traslado y postergación de funcionarios públicos. Se trataba, en

²⁹⁶ Orden de 20 de abril de 1931, GM n.º 111 de 21 de abril de 1931, orden de 17 de junio de 1931, GM n.º 169 de 18 de junio de 1931 y decreto de 4 de mayo de 1931, GM n.º 126 de 6 de mayo de 1931.

²⁹⁷ Leyes de 16 de febrero de 1932, GM n.º 48 del 17 de febrero de 1932, ley de 11 de marzo de 1932, GM n.º 72 del 12 de marzo de 1932 y ley de 29 de junio de 1933, GM n.º 101 de 30 de junio de 1933.

definitiva, de poner en cuestión la política seguida en este tema durante el primer periodo.

Poco más dieron de sí estos dos años: aplazar los temas pendientes (vejaciones a funcionarios en la Dictadura), congelar las cuestiones escabrosas (reforma del Estatuto) y modificar determinadas actuaciones (separaciones de funcionarios).

En 1935, Joaquín Chapaprieta, ministro de Hacienda del Gobierno formado por Lerroux, político independiente, acreditado técnico y con una visión honesta de los problemas que aquejaban a la Administración, impulsó una ley, que fue llamada de Restricciones, cuya justificación se encontraba en la existencia de un “presupuesto francamente en déficit”²⁹⁸.

En concreto, los gastos de personal alcanzaban un porcentaje próximo al 40 por 100 del total y en la conciencia colectiva de la Cámara había práctica unanimidad en considerar que tal consignación era excesiva y que existía un número de personal sobrante que había que reducir.

Pero la ley de Restricciones no sólo se dirigía a la reducción de personal. Las medidas adoptadas fueron varias, aunque en absoluto novedosas. Se trataba, en esencia, de recoger ideas que una y otra vez se habían puesto en práctica, sin éxito alguno, en la Administración española.

Relacionadas con el objeto de estudio de este trabajo, la ley articulaba cuatro medidas:

1.- Reorganizar los servicios de los departamentos ministeriales. Se autorizaba al Gobierno para que, por decreto acordado en Consejo de Ministros, reorganizase los diferentes servicios de cada uno de los departamentos ministeriales, agrupándolos y reduciéndolos en lo posible, así como variando su distribución e incluso disminuyendo su número (art. 1).

2.- La reducción de los gastos de personal. No se podía ingresar en ningún Centro del Estado si no era por oposición o concurso y el ingreso se producía por la última categoría y clase del escalafón, aunque hubiese vacantes en las clases superiores. También se regulaban minuciosamente los ascensos. No se podían convocar oposiciones hasta que se hubiere llevado a cabo la reorganización y se prohibía el nombramiento de temporeros (art. 3).

²⁹⁸ Ley de 1 de agosto de 1935, de Restricciones. Aranzadi 1935, ref. 1369.

3.- Sólo se podían crear Cuerpos de funcionarios en virtud de una ley. Esta medida no era novedosa, la ley de presupuestos de 1895 –aunque referida a la inamovilidad de estos empleados– ya lo preveía para los especiales. Pero su finalidad era evitar la omnímoda libertad de la que habían dispuesto los Ministerios para organizar sus servicios burocráticos y que había dado lugar a la creación constante de nuevos Cuerpos y servicios del Estado, con carácter especial (art. 7).

4.- La previsión de que en breve plazo el Gobierno presentara a las Cortes un estatuto de funcionarios.

Sin embargo, esta reforma apenas sí se inició. El desplazamiento del poder de Chapaprieta y las circunstancias políticas que siguieron no permitieron una aplicación efectiva de la misma. Sus objetivos colisionaron frontalmente con los intereses de las clases sociales, burocracia incluida, que representaba el Gobierno.

LA CONTINUIDAD DEL ESCALAFÓN CERRADO (1936-1964)

En 1936, la inmensa mayoría del Cuerpo de Oficiales era tan pequeño-burguesa como siempre y casi todos ellos consideraban la revolución proletaria como una especial amenaza al orden establecido, y, en consecuencia, a sus propias carreras y posiciones sociales. Las influencias democratizadoras de los últimos cinco años habían estimulado el ingreso de jóvenes de ambientes sociales marginados.

La gran figura con prestigio suficiente entre la izquierda republicana para suceder a Alcalá Zamora era Azaña, pero los militares se oponían a su ascenso al poder porque temían que aquello fuera el prelude para una dictadura del Frente Popular, o que condujera a la realización de la demanda de comunistas y socialistas de que el ejército regular fuera disuelto y sustituido por un “ejército rojo” obrero y campesino, con oficiales elegidos por los soviets de los soldados. Aunque Azaña no secundaba tales propósitos, parecía totalmente incapaz de controlar las fuerzas que, con sus votos, habían llevado a la coalición al poder (Payne, 1977, 450).

El golpe de Estado de julio de 1936, preparado por un puñado de oficiales —probablemente menos de doscientos—, mereció el aplauso de la inmensa mayoría de sus 18.000 compañeros y fue secundado aproximadamente por la mitad de ellos. La trama definitiva, la que urdió desde Pamplona el general Mola, fue producto de la conjunción de varias otras, de carácter civil y militar, que inicialmente perseguían objetivos muy distintos e incluso contradictorios (Puell, 55, 2013).

Finalizada la guerra y comenzadas las tareas de reconstrucción y resurgimiento de España era necesaria la adaptación de los órganos de gobierno del Estado a las nuevas exigencias de la situación. Para ello se crearon los siguientes ministerios: Asuntos Exteriores, Gobernación, Ejército, Marina, Aire, Justicia, Hacienda, Industria y Comercio, Agricultura, Educación Nacional, Obras Públicas y Trabajo. Como órgano directivo de trabajo de la Defensa Nacional y coordinador de los tres Estados Mayores de tierra, mar y aire, funcionó a las órdenes directas del Generalísimo, un Alto Estado Mayor con un General al frente y con el indispensable personal especializado en las tres ramas: militar, marítima y aérea.

Se creó también la Junta de Defensa Nacional, presidida por el Jefe del Estado, y compuesta por los tres Ministros del Ejército, de Marina y del Aire, sus Jefes de Estado Mayor, y actuando de secretario, el General Jefe del Alto Estado Mayor.

7.1 LAS MOTIVACIONES DE LA CONSPIRACIÓN.

Los oficiales profesionales de 1936 pertenecían a una generación acostumbrada a desempeñar el papel de garantes del mantenimiento del orden público e institucional conforme a lo prescrito por la Ley Constitutiva del Ejército, que le asignaba la misión de defender “el imperio de la Constitución y las leyes”, precepto no derogado explícitamente hasta 1989²⁹⁹.

También se creían con derecho a autogobernarse y rechazaban con firmeza que nadie se inmiscuyera en sus asuntos; Como estimaban que todo esto había sido vulnerado desde la proclamación de la república, a la que consideraban responsable de su descrédito social y profesional, se fue creando una mentalidad intervencionista para reconducir la situación. Algunas otras cuestiones se sumaban a estos factores: escisiones internas, miedo a la pérdida del puesto de trabajo, resentimiento por la anulación de los ascensos por méritos de guerra y la presión ambiental.

Desde el triunfo electoral del Frente Popular se reactivaron las tramas que habían permanecido más o menos aletargadas durante el Bienio Negro. Una semana después de que el general Carlos Masquelet fuera nombrado ministro de la Guerra, Emilio Mola, acérrimo enemigo de Azaña desde que éste le procesara y suspendiera de sueldo y empleo en 1931, perdió también el influyente cargo de jefe superior de las Fuerzas Militares de Marruecos, y fue destinado a Pamplona para mandar la XII Brigada de Infantería. A la vista de estas medidas, los generales y altos oficiales africanistas, que habían perdido sus ascensos por méritos de guerra cuando Azaña los anuló, y agradecían a Gil Robles el haberlos recuperado, sintieron de nuevo amenazadas sus fulgurantes carreras por el nuevo gobierno.

Azaña y Masquelet optaron por cubrir los puestos q iban quedando vacantes con generales que hubieran permanecido totalmente al margen de la política, lo que generó protestas de la Unión Militar Republicana y Antifascista (UMRA), otra organización clandestina, integrada por militares de cualquier empleo de ideología marcadamente progresista, quienes consideraron insensato dejar las riendas del ejército en manos de generales poco comprometidos con la República (Alpert, 2007, 17).

²⁹⁹ Ley Constitutiva del Ejército, de 19 de julio de 1989, art. 1.º, GM n.º 201, y ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional, disposición derogatoria 1, BOE n.º 172.

La mejor prueba de que no iban muy desencaminados fue que el general José Sánchez-Ocaña, nombrado por Masquelet jefe del Estado Mayor Central, puesto que desempeñaría hasta el 18 de julio, no hizo nada por detener el golpe y terminó sus días como teniente general del ejército franquista por estar en posesión de la medalla militar individual, con antigüedad y efectos económicos de 27 de septiembre de 1940³⁰⁰.

7.2 QUIEBRA DEL SISTEMA DE ASCENSOS. LAS MILICIAS.

Fue el veterano africanista Emilio Mola quien coordinó la conspiración de 1936, apremiado por la creciente demanda, por parte de la izquierda, en el mes de marzo, de que un antiguo decreto de octubre de 1931, que limitaba el servicio de todo el personal en Marruecos a un máximo de cinco años, fuese puesto en vigor inmediatamente³⁰¹. Ello suponía, si lo lograban, que el contingente de africanistas del protectorado se dispersara, por lo que la rebelión debía llevarse a la práctica rápidamente, mientras las unidades de Marruecos estaban todavía intactas. El temperamento belicoso y la mística “elitista” de los africanistas, especialmente de los oficiales del Tercio, les convertía en los más firmes puntales de la rebelión.

Hernández Saravia, ministro de la Guerra, intentó fortalecer el Ejército y facilitarle los cuadros que precisaba dictando una serie de disposiciones importantes. Creó una escuela de formación de oficiales con tres secciones –Infantería, Artillería e Ingenieros–, pero los partidos y sindicales se opusieron tan tajantemente que Largo Caballero vetó la disposición. Como la disposición no llegó a tener efectividad, pocos días después, creó el Ejército voluntario constituido por reservistas, individuos ya instruidos, “con el fin de acrecentar los efectivos militares al servicio de la República”. Se fijó un haber diario en metálico para el miliciano que sería de diez pesetas y la posibilidad de ascender “a los grados superiores por méritos contraídos en campaña”, empleos que les serían reconocidos al final de la guerra³⁰².

Por motivos de equidad, también se concedió al personal de la primera sección del Cuerpo Auxiliar Subalterno del Ejército, con consideración de oficial, que hubiere servido en las Armas y Cuerpos del Ejército, la posibilidad de reintegrarse en las Armas y Cuerpos de procedencia con el empleo de alférez, siempre que contaran con más de

³⁰⁰ Decreto de 14 de junio de 1952, BOE n.º 176

³⁰¹ Decreto de 21 de octubre de 1931, GM n.º 294 de 21 de octubre de 1931.

³⁰² Decreto de 17 de agosto de 1936, GM n.º 231 de 18 de agosto de 1936.

cinco años de servicios en el ramo de Guerra, previa solicitud al Ministerio. El reingreso concedía el goce de una serie de derechos:

- Continuaban disfrutando de su sueldo hasta que pudiera corresponderles otro superior en su nueva situación.
- Los ascendidos a alféreces, con más de diez años de servicios, eran promovidos al empleo de teniente si realizaban con aprovechamiento las prácticas fijadas.
- Con veinticinco años de servicios ininterrumpidos, eran promovidos a capitán quienes hubieren realizado con aprovechamiento las prácticas en el empleo de teniente.
- En iguales condiciones ascenderían a comandante los capitanes que llevaran más de treinta años de servicios ininterrumpidos en el ramo de Guerra.
- Todos los empleos se concedían en propiedad y con el disfrute de todos los derechos, emolumentos y deberes inherentes a los jefes y oficiales del Ejército.

Largo Caballero defendió la idea de un nuevo ejército, cuya organización, que en nada debía recordar el pasado, encontraría su base y su estilo en las milicias. De lo viejo sólo se conservaría la técnica. A esta línea servirán las disposiciones que emanaron del Gobierno desde el mes de septiembre, autorizando el reingreso en el Ejército al personal en situación de retirado, reserva, separado del servicio o licenciado que lo solicitara, siempre que estuvieran bien conceptuados³⁰³. Previamente había sido concedido el ingreso en el servicio activo a los retirados, en reserva, complemento o cualquier otra situación militar que lo solicitaran y que a juicio del Gobierno hubieran prestado “en los momentos actuales servicios a la República y estén dentro de los límites de edad reglamentaria”³⁰⁴. El matiz diferencial estaba en que inicialmente se trataba sólo de un reingreso transitorio a la situación de actividad y más tarde en un reingreso en las escalas activas con todos los derechos inherentes a ello.

Las graves circunstancias por las que atravesaba el país habían motivado una notoria escasez de oficiales en el Ejército y con estas medidas se regulaba la provisión de nueva

³⁰³ Decreto de 15 de septiembre de 1936, GM n.º 260 de 16 de septiembre de 1936.

³⁰⁴ Decreto de 20 de julio de 1936, GM n.º 208 de 26 de julio de 1936.

oficialidad que cubriera el déficit de mandos en los niveles inferiores. Por decreto se dictaron normas para el ingreso de oficiales en el ejército y se convocaron cursos de distinta duración, según el grado de conocimientos o instrucción de los futuros alumnos. Haciendo un curso de formación de quince días, los oficiales de complemento que lo solicitaran podían pasar a serlo efectivos y los suboficiales de complemento obtener el empleo de alférez. Los suboficiales de la Guardia Nacional Republicana, Cuerpo de Carabineros, Guardia Municipal y Cuerpo de Picadores Militares con un curso informativo de veinticinco días eran promovidos al empleo de alférez del arma de procedencia. Los doctores o licenciados de las Facultades de Ciencias Exactas, Físico-Químicas y Naturales; Ingenieros de Caminos, Industriales, Agrónomos, Montes y Minas, y Arquitectos que hubieren servido en el Ejército, previa la realización de un curso de información de quince días, fueron promovidos a tenientes de las armas. Los alumnos de las carreras de Ingenieros, Arquitectura y Ciencias a quienes faltara menos de dos años para terminar y los Ayudantes de Obras Públicas, Peritos y Ayudantes de Ingenieros, Aparejadores, Topógrafos y Oficiales de Telégrafos, podían ser nombrados sargentos alumnos y previo un curso de veinte o veinticinco días, según hubieren recibido o no instrucción militar, ser promovidos al empleo de alférez. Los Doctores y Licenciados en Derecho que lo solicitaran podían ser nombrados Tenientes Auditores de tercera del Cuerpo Jurídico Militar, previo un curso de información militar para los que no hubieran recibido instrucción de tal índole, y una práctica de treinta días en las Auditorías de División y Asesoría del Ministerio de la Guerra. Los Oficiales del Cuerpo Pericial de Aduanas y los que posean título de la carrera de Comercio podían ser nombrados Alféreces de Intendencia, previo un curso de veinte o veinticinco días, según hubieran o no recibido instrucción militar. Los bachilleres podían ser nombrados alumnos para oficiales, previo un examen de aptitud (conocimientos elementales de matemáticas, física, química y geografía) y seguir un curso de dos o tres meses, aprobado el cual eran promovidos al empleo de Alférez. Los Maestros nacionales que lo solicitaran, sin prueba de ingreso, eran nombrados alumnos para oficiales y promovidos al empleo de alférez previo un curso de uno o dos meses, según tuvieran o no formación militar. En todos los casos el personal citado había de estar comprendido dentro de los límites de edad reglamentaria, los empleos tendrían carácter eventual y podían ser revalidados al final de la guerra³⁰⁵.

³⁰⁵Decreto de 15 de septiembre de 1936, GM n.º 260 de 16 de septiembre de 1936, arts. 1, 2, 3, 4 y 5.

Sin embargo, el decreto de reclutamiento de oficialidad provisional encontró muy mala acogida y quedó en suspenso. En realidad lo que hacía era reactualizar el de Saravia, y los partidos no estaban preparados para aceptar lo que se había descartado dos meses antes.

Además de todas estas medidas, se decretó el pase a las escalas activas del Ejército de todos aquellos Jefes, Oficiales y clases de milicias que debidamente controlados por la Inspección General de Milicias, tanto en cuanto se refiere a su capacidad militar como a su conducta social y política, fueran acreedores a ello y se les reconocía en propiedad el empleo que hubieran adquirido en ellas³⁰⁶.

De momento, por tanto, los procedimientos en uso para surtir de oficiales a los cuadros de mando se redujeron al autorreclutamiento que se produjo por los ascensos de los adeptos a la república, por la transformación de brigadas y sargentos en oficiales y por readmitir en el arma de origen a los que se habían integrado en el C.A.S.E.

Con la aplicación de estos criterios, la tradicional estructura jerárquica del Ejército se quebraba con un sistema de ascensos no basados en la antigüedad – sistema clásico–, ni en el mérito –método que se iba introduciendo en todos los ejércitos modernos–. El criterio selectivo estaba sustentado sobre la adhesión al régimen del frente popular; el entusiasmo real o fingido por la revolución proletaria o la sincera u oportunista afiliación a un partido o agrupación política. Incluso se autorizó al ministro de la Guerra para conceder ascensos hasta el empleo de capitán inclusive, a propuesta del jefe de la columna, facultad que le fue aumentada para poder otorgarlos, en forma discrecional, hasta el de coronel. Incluso llegó a determinarse que todos los oficiales leales que tuvieran informe favorable del gabinete de información y control, serían promovidos al empleo superior inmediato, a medida que fueran llegando al Ministerio los informes de su calificación política: republicano, indiferente o fascista. El ascenso se concedía únicamente a los que gozaran de la primera calificación. Los indiferentes permanecían congelados en sus empleos y puestos, pero se les permitía hacer méritos en espera de una nueva calificación que les permitiera continuar su carrera. A los calificados como fascistas, más tarde se les llamó desafectos, se les pasaba a la situación de disponible gubernativo y se les abría un expediente que normalmente terminaba con su expulsión del Ejército³⁰⁷.

³⁰⁶Decreto de 28 de septiembre de 1936, GM n.º 273 de 29 de septiembre de 1936.

³⁰⁷ Orden de 7 de agosto de 1936, DO 172 y otras de 31 de agosto, 15 de septiembre, 10, 20 y 23 de octubre DDOO núms. 174, 185, 208, 215 y 219.

El sistema de ascensos basado en motivaciones políticas produjo una profunda alteración en las escalas con gran encumbramiento de los “leales” de “probada adhesión al régimen”. Todos los así calificados obtuvieron dos empleos durante la guerra y muchos tres y aún cuatro, mientras que en zona nacional fueron mayoría los que finalizaron la guerra con el mismo empleo (Salas, 1973, 496).

Así durante la guerra coexistieron en el ejército cuatro clases de oficiales: profesionales, de complemento, de milicias y en campaña (estos últimos procedentes de las escuelas populares de guerra), si bien la legislación preveía que al acabar la contienda se vieran reducidas a las dos primeras.

Finalizando el año, se reorganizaron los centros de instrucción de oficiales y suboficiales, tomando como base para su constitución la escuela antifascista de oficiales de Valencia que funcionaba desde octubre. Los nuevos centros fueron cuatro: Infantería, Caballería e Intendencia, Transmisiones y Artillería. En ellas se exigirían estudios de matemáticas a nivel de bachillerato, y aval político de los aspirantes. La duración de los cursos oscilaba entre 20, 40 ó 60 días según los conocimientos de los alumnos. A los sargentos con menos de dos años de antigüedad, se les eximió de exigencias culturales, porque al haber sido suprimidos los empleos de alférez y brigada, se producía el ascenso automático a teniente de todos los de los empleos suprimidos hasta cubrir las vacantes que existieran de oficiales subalternos y si quedaban algunas ascendían a tenientes los sargentos con más de dos años de antigüedad³⁰⁸.

En cumplimiento de lo anterior ascendieron por antigüedad a comandante 40 capitanes de Infantería y 10 de Artillería. A Capitán 200 tenientes de Infantería, 50 de Artillería, 10 de Ingenieros y 10 de Intendencia y a teniente 820 alféreces, suboficiales, brigadas o sargentos de Infantería, 190 de Artillería, 40 de Caballería, 40 de Ingenieros y 30 de Intendencia. Por lo tanto no ascendían todos, sino aquéllos que tuvieran vacante; los restantes quedaban con su antiguo empleo a extinguir y ascenderían a tenientes cuando les correspondiera. De momento ascendieron todos los alféreces y algunos brigadas; más tarde posteriores ampliaciones de las plantillas produjeron el de todos los brigadas e incluso muchos sargentos. Los así ascendidos tenían la obligación de ir destinados a unidades del frente, su ascenso tenía carácter provisional y habrían de consolidarlo al final de la guerra cumpliendo las condiciones legales establecidas³⁰⁹.

³⁰⁸ Orden de 26 de noviembre de 1936, DO n.º 250 de 30 de noviembre.

³⁰⁹ OC de 5 de diciembre de 1936, DO 259 que rectificaba en parte la anterior y daba normas sobre la forma en que debía producirse la desaparición de esos empleos.

También se dispuso que las nuevas escuelas se denominaran escuelas populares de guerra y se suprimieran las antiguas, aunque, incumpliendo este mandato, siguió existiendo la Escuela Popular de Instructores de Guerra de Cataluña creada por la Generalidad³¹⁰.

El primer curso que se convocó se limitaba al arma de Artillería: 50 plazas entre ingenieros, arquitectos y licenciados en ciencias, y 150 entre bachilleres. Para los primeros el curso duraba 20 días y para los segundos 60. Posteriormente se iniciaron las convocatorias normales de todas las escuelas populares que se efectuaron a partir de enero con ritmo periódico³¹¹.

La última escuela que se creó fue la Escuela Superior de Guerra Popular que inicialmente tenía como misión conceder la aptitud de Estado Mayor a oficiales profesionales procedentes de las academias militares, para los que se convocó, en la misma disposición, el primer curso. Posteriormente la escuela amplió su función y pasó a llamarse Escuela Popular de Estado Mayor, teniendo acceso a la misma los oficiales procedentes de milicias o de las escuelas populares³¹².

7.3 LAS MEDIDAS DE LARGO CABALLERO.

Para dar satisfacción a los militares profesionales que luchaban en el frente sin que hubieran recibido aún ningún ascenso ni recompensa, se publicaron dos disposiciones de gran interés. Una primera por la que se establecían las recompensas que podían concederse a los miembros del Ejército Popular, y una segunda por la que se concedía un ascenso a quienes no hubiesen obtenido ninguno durante la campaña.

Las nuevas condecoraciones fueron: la Placa Laureada de Madrid (que sustituía a la Laureada de San Fernando en homenaje a la defensa de la capital y para dejar constancia del carácter laico del nuevo régimen), la Medalla de la Libertad (que reemplazaba a la Medalla Militar, buscando un apellido más del agrado de los viejos milicianos) y la Medalla de Sufrimientos por la Patria (que conservaba la misma denominación y características que en el antiguo reglamento) y se mantenía como

³¹⁰ Orden de 9 de diciembre de 1936, D.O. n.º 258.

³¹¹ Orden de 23 de noviembre, DO n.º. 247 de 26 de noviembre.

³¹² Orden de 15 de diciembre, GM n.º. 353 de 18 de diciembre.

premio excepcional el ascenso por méritos de guerra. Se suprimieron la Cruz de María Cristina o de Guerra y la Medalla al Mérito Militar³¹³.

La segunda disponía que se reconsideraran todas las calificaciones del Gabinete de Información y Control, porque había muchos jefes y oficiales que estaban cooperando activamente y que por no haber obtenido una calificación favorable permanecían en los mismos empleos que tenían al empezar la campaña. Para subsanar esta situación, Largo Caballero dispuso que en un plazo improrrogable de quince días todos los jefes de ejército y división orgánica remitieran al Ministerio de la Guerra informes personales de todos los jefes, oficiales y clases que se encontraban congelados en sus puestos, para la provisión del correspondiente ascenso, a la vez que se daban las normas y trámites a seguir para su concesión³¹⁴.

Pero la más importante y trascendente de las disposiciones de Largo Caballero fue el decreto de “modernización y democratización de los mandos superiores del Ejército”, con el que se suprimieron los empleos dentro del generalato quedando reducidos al único y genérico de general del Ejército, empleo para el que se establecía el límite máximo de edad en 65 años (o antes por inutilidad física acreditada). Además se suprimieron los empleos de sargento primero, brigada, subteniente y alférez, mientras que los comandantes pasaron a llamarse mayores. Los grados militares pasaron a ser los siguientes:

- Clases: sargento, cabo y soldado.
- Oficiales: capitán y teniente.
- Jefes: coronel, teniente coronel y mayor.
- General: general de Ejército³¹⁵.

Esta disposición supuso una honda transformación en el concepto clásico de la jerarquía militar, pues estableció el principio de que un militar podía tener mando sobre quien tuviera mayor jerarquía o graduación, si bien esa autoridad le duraría únicamente el tiempo durante el cual ejerciera el mando para volver nuevamente a ser inferior y subordinado de los que antes tenía a sus órdenes. Y ello porque el decreto señalaba que

³¹³ Decreto de 5 de marzo de 1937 estableciendo las distinciones que podrán concederse a todos los ciudadanos, tanto civiles como militares, *Gaceta de la República* (en notas sucesivas GR) n.º 66 de 7 de marzo.

³¹⁴ Orden de 26 de marzo de 1937, GR n.º 86 de 27 de marzo.

³¹⁵ Decreto de 16 de febrero GR n.º 48 de 17 de febrero.

los nombrados para algún mando, servicio o cargo, tendrían, en tanto lo ejercieran, autoridad sobre todos sus subordinados cualquiera que fuere su categoría o antigüedad³¹⁶.

Los generales ocuparían todos los mandos de grandes unidades a partir de la división y el nombrado para mandar unidades superiores tendría jerarquía superior a todos sus subordinados, siendo el decreto de nombramiento el título que se la confería durante el tiempo que ejerciera el mando. No existía distintivo alguno que expresase ese mando superior, que era premiado exclusivamente por una gratificación del 20% del sueldo. La consideración de mandos superiores se reservaba no sólo a los de cuerpo de ejército y Ejército sino también al de jefe de Estado Mayor y el subsecretario a quienes se otorgaban facultades inspectoras sobre todas las fuerzas militares.

Los generales con categoría de divisionario seguirían a la cabeza del nuevo escalafón único de generales y los no colocados serían retirados con los derechos que les correspondiera previo informe del gabinete de información y control.

Pero aún más revolucionario y novedoso fue el hecho de que el nombramiento de los jefes de batallón a división quedara al arbitrio del ministro, quien podía elegirlos entre los generales y jefes del Ejército o entre “personas civiles de reconocida y probada competencia”, constituyendo la disposición de nombramiento título de categoría superior a todos los destinados en la unidad a su mando. A los civiles designados para algún mando se les reconocía un empleo militar que tendría su tope superior en el de mayor “que por el momento es la máxima jerarquía que se les reconocerá en el Ejército o Milicias”³¹⁷.

De todas formas Largo Caballero fue muy prudente en la aplicación de estos preceptos y normalmente se mantuvo respetuoso con la jerarquía adquirida y reticente con los nuevos militares, en los que no debía tener excesiva confianza como lo demuestra el hecho de la limitación que impone en la jerarquía que puedan alcanzar, limitación que fue impopular en las milicias y que tuvo que dulcificar dándole carácter transitorio (Salas, 1973, 1108).

³¹⁶ *Ibíd*em art. 14.

³¹⁷ *Ibíd*em art. 9.

7.4 INNOVACIONES ORGÁNICAS.

En mayo de 1937 se creó el Ministerio de Defensa Nacional en cuyo titular confluía el mando de las fuerzas de Tierra, Mar y Aire, cada una de las cuales tenía su propio Estado Mayor. Como órgano auxiliar, sin facultad para dictar órdenes, pero con carácter de director del conjunto de las operaciones y encargado del desarrollo de las directivas del mando y del estudio del plan general de operaciones, se estableció el Estado Mayor Central. Por encima de éste se encontraba el Consejo Superior de Guerra, que funcionaba como órgano colegiado con capacidad para resolver y decidir, aunque la dirección de la guerra seguía en manos del ministro de Defensa Nacional bajo la inspección del presidente.

Entre las primeras medidas dictadas por Indalecio Prieto figuraban la constitución de la escuela popular de Estado Mayor, abierta a oficiales de milicias, y cuya primera promoción se inició en el mes de junio con 113 jefes y oficiales del Ejército y las milicias, aunque sólo 31 llegaron a ser nombrados oficiales de Estado Mayor³¹⁸.

Durante este periodo se asistió a un paulatino relevo de jefes militares profesionales por improvisados jefes de milicias. El fenómeno fue generalizado pero alcanzó su mayor expresión en las unidades de maniobra y los mandos de brigada pasaron en número muy elevado a oficiales de milicias.

Aunque no pueda afirmarse que en todos los casos fuera un error la sustitución de los militares profesionales por oficiales de milicias, lo cierto es que llevar a ultranza este criterio privó al Ejército Popular de jefes de gran capacidad. Muchos profesionales conocían su oficio, tenían experiencia adquirida en África y poseían dotes de mando y entusiasmo político. Los muy comprometidos políticamente escalaron puestos elevados en una rapidísima ascensión que en ocasiones rebasaba con mucho sus capacidades, pero los más fueron a engrosar la cada vez más amplia burocracia administrativa, a cubrir los numerosos puestos de instrucción que se crearon y a dirigir las dependencias que aseguraban en la retaguardia el apoyo logístico al Ejército. Vegetando en esos oscuros puestos se desmoralizaron pronto y en ellos cundió el desánimo y el derrotismo (Salas, 1973, 1352).

Así las cosas, la provisión de los mandos resultó ser uno de los grandes quehaceres de la política, aunque inicialmente el criterio que presidía en las grandes esferas era el

³¹⁸ Orden de 1 de octubre de 1937, DO n.º 246.

de preferir a los militares profesionales, como lo prueba el mantenimiento de la limitación de Largo Caballero en el ascenso del personal de milicias que seguían sin poder pasar del grado de mayor.

Como los ascensos fueron muy escasos y en su casi totalidad debidos a corrimientos de escalas, sólo en contadas excepciones se produjo la promoción de los mejores. En el bando en el que según casi todos los autores se alineaban los oficiales ambiciosos ávidos de hacer carrera, predominó el criterio de la escala cerrada y muchos terminaron la guerra con el mismo empleo que la comenzaron (Salas, 1973, 1508).

En la zona gubernamental se fomentó el criterio selectivo basado en el fervor político y ello produjo rápidas carreras de los más afectos a la causa frente-populista o los mejor respaldados por los partidos. Casi todos los que habían sido calificados como afectos en agosto de 1936 ascendieron por lo menos dos empleos, muchos de ellos tres. De esta regla fueron exceptuados los coroneles, empleo en el que incluso los más entusiastas quedaron inmovilizados.

El espíritu juntero del gabinete de Azaña, partidario fervoroso de la escala cerrada, había dado paso a un amplio criterio en el que se consideraba fundamental premiar la lealtad, la dedicación y la capacidad, pensamiento que siempre estuvo unido al grupo de los llamados africanistas y que, paradójicamente, fue hecho suyo por los más férreos defensores de la escala cerrada.

Prieto frenó considerablemente esta tendencia iniciada por Largo Caballero y que llegaría a su plenitud con Negrín. Durante su gestión fueron pocas las promociones extraordinarias, pero las producidas con anterioridad habían ocasionado ya profundos movimientos en las escalas y se había colocado en lo más alto de éstas a los más entusiastas políticamente, con independencia de su capacidad. Sin embargo, como los mandos se otorgaron sin directa relación con el empleo de quien iba a ejercerlos, se produjo un elemento de compensación que suavizaba los efectos producidos por los ascensos indiscriminados. Muchos mandos importantes eran ocupados por oficiales de escasa graduación que con frecuencia tenían a sus órdenes a otros de superior jerarquía.

La de Prieto fue una etapa contrarrevolucionaria, durante ella se volvió al principio jerárquico tradicional, se introdujeron distintivos de mandos y empleos, se reforzó la jurisdicción castrense, se consumó la disolución de las milicias y se emprendió una progresiva despolitización del Ejército en un intento de devolverle su carácter nacional. Las medidas de Gobierno más importantes en esta etapa, fundamental en la corta vida del ejército popular, son amplísimas y cubren todos los aspectos orgánicos,

administrativos y logísticos que se iniciaron con la disposición que creó el Estado Mayor Central y definía su competencia y la de la subsecretaría.

El 21 de junio se suprimía definitivamente la comandancia militar de milicias y con ella morían los milicianos, que únicamente subsistirían en su jerarquía y sólo en tanto se cubrían los trámites de su integración en las escalas activas del Ejército, lo que se pospuso para el final de la guerra. De momento los oficiales y suboficiales de esa procedencia se mantenían en las escalas de milicias hasta su clasificación y a medida que eran confirmados en sus empleos pasaban a las escalas de oficiales en campaña que se nutría con los de esta procedencia y con los promovidos por las escuelas populares de guerra. Más tarde, con fecha 15 de septiembre, se dio opción a los militares profesionales que adquirieron en las milicias empleos superiores a los que poseían en propiedad en el Ejército para que eligieran entre volver a las escalas activas del Ejército con su grado en propiedad, o causar baja definitiva en ella y conservar el grado alcanzado en las milicias, pero con esa consideración. La mayoría de los interesados se decidieron por conservar sus elevados grados en las milicias, aunque no faltaron los que renunciaron a los rápidos ascensos alcanzados y volvieron a sus escalas de procedencia que se les aparecían como de un futuro más estable³¹⁹.

Durante esta época y en adelante hasta el final de la guerra el porcentaje medio de evasiones de uno a otro campo era superior a la relación de cinco a uno a favor de los nacionales. Este ambiente era el que el Estado Mayor Central quería corregir con medidas de la “máxima severidad”, a tomar “contra los indiferentes o simpatizantes con el fascismo” lo que suponía reconocer que los indiferentes se vencían peligrosamente del otro lado. Es decir, que la causa propia perdía apoyo popular.

El gobierno ante este peligro denunciado en noviembre por el Estado Mayor Central, adoptó una serie de medidas represivas de extremada dureza que al parecer tuvieron escasa efectividad y que definieron una larga actividad legislativa.

Al lado y paralelamente a este conjunto de medidas represivas se tomaron otras que por el contrario intentaban elevar la moral del Ejército satisfaciendo sus aspiraciones y deseos, en especial estableciendo un sistema de premios y recompensas para estimular a los soldados. En definitiva se trataba de una vuelta al sistema tradicional de fuerte jerarquización, promociones por méritos, recompensas y condecoraciones que rompían

³¹⁹ Decreto de 21 de junio de 1937, GR 173 de 22 de junio.

definitivamente el igualitarismo revolucionario inicial que había presidido la llamada democratización de las fuerzas armadas.

Se otorgaron gratificaciones sobre el sueldo a los jefes y oficiales con mando de unidades tipo brigada o superior y se establecieron los distintivos de mando como distinción de quienes lo ejercían. Con anterioridad el decreto o la orden de nombramiento era título de jerarquía superior del nombrado sobre todos sus subordinados, pero no se hacía visible por ningún signo externo, lo que resultaba penoso, especialmente para los oficiales de milicias cuyo empleo máximo era el de mayor. El poder ostentar un emblema que diera fe del mando alcanzado era alentador y satisfacía un legítimo orgullo. El distintivo lo constituían una o varias estrellas de tres puntas colocadas sobre los emblemas del empleo efectivo y que eran doradas para los mandos y rojas para los jefes de Estado Mayor³²⁰.

El sistema de recompensas no varió después del reglamento promulgado por Largo Caballero y durante el periodo de Prieto no se prodigaron en absoluto hasta el punto de que casi la totalidad de los ascensos que se produjeron durante él lo fueron por aplicación de las disposiciones que los otorgaban automáticamente a los bien clasificados o bien por antigüedad. El ministro hizo un discreto uso de la capacidad discrecional que tenía para otorgar libremente ascensos hasta el empleo de coronel y niveló las promociones anteriores al reclasificar a los considerados hasta entonces como indiferentes.

El Estado Mayor se quejaba de que no se hubieran concedido las recompensas previstas en el reglamento para el primer periodo de la campaña, pero hasta después de Teruel las cosas apenas cambiarían.

Entre la oficialidad profesional causó cierto malestar esta parquedad en la concesión de recompensas y el profundo trastorno que en las escalas produjeron los ascensos por “lealtad”, que originaron cambios muy superiores por su amplitud a cualquiera de los precedentes que se pudieran invocar en la historia de la milicia y mucho menos justificados profesionalmente y aún políticamente por lo subjetivo del sistema.

Tampoco fue bien recibido el reingreso masivo en las escalas profesionales de retirados, separados del servicio y en situación de reserva y la opción que se dio a los oficiales de complemento de ingresar en las escalas activas. Todos estos al regresar al Ejército y recuperar sus antiguos puestos en las escalas, que nutrían por su cabeza,

³²⁰ Orden de 12 de junio de 1937, GR 164 de 13 de junio.

perjudicaban a los que se consideraban con mejor derecho por haber permanecido constantemente en el servicio activo. Para darles satisfacción, una disposición de 12 de junio dio por finalizado el reingreso de este personal, al que no se admitiría en lo sucesivo. No obstante se les movilizó con carácter forzoso pero manteniéndolos en su anterior situación legal, es decir, sin reingresarles en las escalas activas. Esto conducía a la vuelta a los sistemas tradicionales y al renacimiento de un Ejército muy semejante al de preguerra en el que los cambios iban reduciéndose a la presencia de un personal nuevo, el procedente de milicias, que en general se insertaba con bastante naturalidad en los viejos modos y tradiciones.

Unos meses después se abriría un nuevo plazo para que pudieran volver al Ejército los retirados que habían servido en el Norte. Ésta disposición dejaba en suspenso el decreto de 12 de junio de 1937 que había puesto fin a los reingresos. El nuevo plazo finalizaba el día 30 de abril de 1938 y era condición indispensable para solicitarlo, encontrarse prestando servicio activo desde la fecha anterior al 1 de noviembre de 1936. Para ello se había dispuesto que una comisión constituida al efecto estudiara los expedientes de todos los jefes, oficiales y clases procedentes del Norte al objeto de legalizar su situación³²¹.

En el Gobierno de 1939, el general José Varela Iglesias se hizo cargo del recién creado Ministerio del Ejército, que en septiembre se trasladaría de Burgos a Madrid, donde el ministro puso en marcha una gran reforma.

Gracias a ella fueron licenciados los reemplazos más veteranos, restablecido el grado de teniente general y desmontados los últimos restos de las reformas militares de Azaña.

Con la llegada de la república se reintegró en las escalas a quienes habían sido expulsados por tribunales de honor, y se habían suprimido los empleos superiores del generalato, reemplazando la categoría de teniente general por la de generales de división habilitados temporalmente para funciones inspectoras.

La realidad vino a desacreditar estas medidas y se vio la ineficacia de un sistema que permitía que las altas jerarquías sufriesen los altos y bajos de los vaivenes políticos y que las funciones inspectoras y de mando careciesen de aquella fortaleza que sólo se da por la superioridad en el empleo y la estabilidad en el cometido³²².

³²¹ Orden de 28 de febrero de 1938 DO n.º 50.

³²² Ley de 11 de abril de 1939, BOE n.º 103 de 13 de abril de 1939, Exposición de motivos.

En consecuencia, se restableció en el Ejército y la Armada el empleo de teniente general y almirante respectivamente, aunque se permitía que en tiempos de campaña los altos mandos fueran desempeñados por generales de brigada o vicealmirantes.

La plantilla de tenientes generales y almirantes era variable y se fijaba en los presupuestos generales del Estado según las necesidades de los institutos armados.

El ascenso al generalato, y dentro de esta categoría, en tiempo de paz, se concedía siempre por elección entre los que, poseyendo dos años de servicios efectivos en el empleo, se encontraran en la primera mitad de la escala inferior. Para otorgarlos se atendía a la capacidad técnica profesional y a las condiciones de mando acreditadas durante su vida militar, sin que fuera circunstancia preceptiva, aunque si recomendable, poseer los estudios de la Escuela Superior de Guerra y la Cruz Laureada de San Fernando.

Para que nadie más que Franco pudiera controlar todas las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa había sido dividido en otros tres ministerios, llamados respectivamente de Tierra, Marina y Aire, y creado un Alto Estado Mayor, para coordinarlos bajo la dependencia directa del presidente del Gobierno.

La reforma redujo a 20 las 60 divisiones que había al término de la guerra, distribuyéndolas en ocho cuerpos de Ejército peninsulares, el Ejército de África y las tropas de África, Baleares y Canarias. Como órgano consultivo se creó el Consejo Superior del Ejército, formado por los más altos mandos militares de Tierra³²³.

7.5 ASCENSOS Y RECOMPENSAS.

Como ya se ha expuesto, en tiempos de Largo Caballero se habían establecido la placa laureada de Madrid, la medalla de la libertad, la medalla de sufrimientos por la patria y el ascenso al empleo superior, como recompensas que podrían otorgarse en tiempos de guerra³²⁴. La concesión de las mismas era considerada por los jefes como uno de los medios más eficaces de mantener la moral en las unidades, premiando así los actos individuales o colectivos de valor o aquellos otros que ponían de manifiesto dotes de serenidad y capacidad. Sin embargo Largo Caballero no las prodigó, en primer lugar porque el reglamento de aplicación del decreto fue posterior a su caída y después porque ni él ni sus consejeros eran entusiastas del sistema.

³²³ Decreto de reorganización del Ejército de 24 de julio de 1939, BOE n.º 206 de 25 de julio

³²⁴ Decreto de 5 de marzo de 1937, GR n.º 66 de 7 de marzo.

En los largos meses de gestión ministerial de Largo Caballero y Prieto se concedió el ascenso con carácter general a todos los militares bien clasificados por el Gabinete de Información y Control, con lo que se premiaba no su capacidad o sus méritos sino la lealtad. Ambos ministros hicieron poco uso del poder discrecional que les otorgaba los decretos de 7 de agosto y 13 de octubre de 1936, el primero de los cuales les facultaba para conceder ascensos hasta capitán con el informe preceptivo de los jefes de columna y el segundo para darlos hasta el grado de coronel inclusive previo parecer del Gabinete de Información y Control, aunque en la práctica fueron bastantes los que con ocasión de las batallas de Madrid o Teruel fueron premiados con el ascenso extraordinario.

Prieto era partidario de que se limitara al máximo la concesión de recompensas y además creía que el ascenso no debía figurar entre ellas, salvo en casos sumamente excepcionales. De ahí su repugnancia a otorgarlo a Lister en enero de 1938 y su negativa a concedérselo a Modesto en febrero³²⁵.

En milicias Lister había logrado romper con la ayuda de Rojo la barrera establecida por Largo Caballero en el empleo de mayor. En diciembre de 1937, de forma insólita e incluso ilegal, se le concedió al mayor de milicias Enrique Lister el ascenso a teniente coronel, grado que estaba vedado a los oficiales de milicias, invocando como motivo “exaltar su moral para imponerle un nuevo sacrificio”. Esta medida, que no fue aceptada con demasiado entusiasmo por el Gobierno, provocó la redacción de un decreto en virtud del cual se anulaba el artículo 9.º del decreto de 16 de febrero de 1937 que limitaba al empleo de mayor el máximo grado que podían alcanzar los militares procedentes de milicias. En el mismo se exigía para la concesión de estos ascensos extraordinarios propuesta razonada al ministro de Defensa Nacional, discusión posterior en Consejo de Ministros y por último disposición con rango de decreto con sanción del presidente de la república³²⁶.

Prieto, que era contrario a esta medida, no concedió el ascenso a empleo superior al de mayor o comandante a ningún oficial de milicias, mientras estuvo al frente del ministerio.

Aunque jamás se interrumpió la labor legislativa y apenas sufrió soluciones de continuidad en los relevos de ministros y subsecretarios, la llegada de Negrín al

³²⁵ Orden de 19 de agosto de 1938, por la que se asciende al empleo superior al teniente coronel Juan Modesto Guilloto, primer coronel de milicias. GR 238 de 26 de agosto.

³²⁶ Decreto de 4 de enero de 1938, GR n.º 5 de 5 de enero.

Ministerio produjo una aceleración del proceso que había iniciado Prieto dirigido a un renacer del viejo Ejército.

Negrín modificaría totalmente el criterio de sus dos predecesores, aunque no lo haría de forma inmediata. Los jefes de milicias, impacientes por lograr lo que ya había alcanzado Líster, no tardaron en arrancar un nuevo ascenso a teniente coronel: el de Ángel Beltrán Casañas “El Esquinazao”, el hombre de Jaca que había mandado siempre por los Pirineos las milicias aragonesas y para mantener el equilibrio en el mismo diario oficial se concedía a título póstumo el mismo empleo a Buenaventura Durruti, héroe oficial del movimiento libertario, al que se le asignaba la antigüedad en su empleo de 20 de noviembre de 1936, fecha de su muerte (Salas, 1973,1902).

Todo este movimiento delataba un estado de ánimo colectivo que es común a todos los ejércitos y a todas las guerras en las que los combatientes sienten el deseo de ver premiado el valor, el mérito y el riesgo voluntariamente aceptado. Ni jefes ni tropas ven con agrado que los que viven cómodamente en puestos o servicios de retaguardia sigan en su carrera idénticas vicisitudes que los que sufren las penalidades de la campaña que no comparten. A este clamor se debió el decreto de 23 de enero de 1938, todavía obra de Prieto, por el que se modificaba el de 5 de marzo de 1937 ampliando el número de condecoraciones de guerra que serían las siguientes:

- Medalla del Deber. Para premiar méritos destacados siempre que hubieren permanecido al menos tres meses en el frente. Honorífica.
- Medalla del Valor. Para premiar hechos y servicios extraordinarios. Pensionada con el 20% del sueldo.
- Placa del Valor. Para premiar reiterados hechos y servicios extraordinarios. Pensionada con el sueldo del empleo superior durante cinco años.
- Medalla de la Libertad. Que sólo se otorgaría “cuando el valor llegue al heroísmo y las aptitudes profesionales a lo genial”. Honorífica.
- Placa Laureada de Madrid. Que exigía el valor heroico y la máxima capacidad. Honorífica.

En la nueva reglamentación se mantenía la Medalla de Sufrimientos por la Patria pero se suprimía el ascenso como premio al mérito en campaña, aunque continuaba siendo prerrogativa del ministro concederlas hasta el empleo de coronel.

Las tres primeras condecoraciones de la escala exigían necesariamente, la posesión de la inmediata inferior para poder adquirirlas.

La facultad de conceder estas recompensas era privativa del ministro, salvo la Medalla de la Libertad y la Placa Laureada que precisaban la formación de un expediente y su resolución favorable por el Consejo de Ministros. Por orden comunicada en la primavera del 38, se facultó a los jefes de ejércitos de operaciones para conceder las medallas del Deber, del Valor y de la Libertad³²⁷.

A mediados de abril, pasó a la subsecretaría como jefe de personal, el teniente coronel Eleuterio Díaz Tendero, cuya máxima creación, el gabinete de información y control, y la comisión de clasificación de oficiales de milicias, le estarían subordinados, pasando de esta manera a ser el hombre clave en la selección de los mandos del Ejército tanto de los procedentes de las filas del Ejército de la República como los que viniesen de las milicias. La concesión de ascensos y recompensas quedó prácticamente en sus manos³²⁸.

Con Negrín en el Ministerio se amplió el decreto de veintitrés de enero, en el sentido de que entre las recompensas que figuraban en su artículo primero, y que podían concederse “en la actual campaña”, se incluía también el ascenso al empleo inmediato y se modificaban las pensiones de la Medalla y la Placa del Valor que fueron fijadas la de la Medalla en 500 pesetas para la tropa, 750 para los oficiales y 1000 para los jefes y una cifra doble para la placa, pensiones que tenían una duración de cinco años. Con esta norma se restableció el ascenso por méritos de guerra³²⁹.

En efecto, en mayo aparecieron los primeros ascensos por méritos de guerra que fueron muy numerosos. Se concedían por lo que se llamó primera fase de la campaña y se les señalaba como antigüedad en sus nuevos empleos la de 22 de abril de 1938³³⁰. También comienza a concederse en esta época Medallas del Valor.

Además Negrín ordenó que desapareciera para el personal militar la calificación de “indiferente” dando un plazo de 45 días para que todos los considerados como tales fueran reclasificados definitivamente como afectos o desafectos; con ello, se daba un nuevo paso en la línea iniciada por Largo Caballero al eliminar la limitación que para su carrera pesaba sobre los indiferentes.

³²⁷ Orden de 6 de abril, DO n.º 82, de 7 de abril de 1938.

³²⁸ D.O. n.º 89 de 14 de abril de 1938.

³²⁹ Decreto de 22 de abril de 1938, GR n.º 113 de 23 de abril de 1938.

³³⁰ Orden de 5 de mayo, DO n.º 107, de 6 de mayo.

Una nueva disposición publicada en mayo, señalaba que la Placa Laureada, que se instituyó como honorífica, fuese remunerada con una pensión vitalicia, que se fijó en 3000 pesetas para la tropa, 5000 para los oficiales, 7500 para los jefes y 10000 para los generales³³¹. Días más tarde se anulaba la obligatoriedad de poseer la medalla del Deber para poder recibir la del Valor: “La Medalla del Valor se otorgará indistintamente, según los méritos contraídos de los interesados aún cuando estos no estén en posesión de la Medalla del Deber”³³².

No pararon ahí las rectificaciones, finalizando el año se restablecieron las suprimidas categorías de general de división y teniente general, que habían sido eliminadas esta última por Azaña y la primera por Largo Caballero, aunque no se creyó indispensable fijar una plantilla para los renacidos empleos, que sólo se alcanzarían por rigurosa selección. Así, los grados de general, general de división y teniente general, se alcanzarían por elección resuelta en Consejo de Ministros y previo informe del Consejo Superior de Guerra entre una terna propuesta por el Estado Mayor Central y en la que para figurar era necesario encontrarse en el primer tercio de la escala del empleo correspondiente. Excepcionalmente, por méritos de guerra y a propuesta del Consejo Supremo de Guerra podría prescindirse de los requisitos legales³³³.

En su conjunto la prolija legislación puso de manifiesto las resistencias que tuvo que vencer la institución militar para hacer aparecer finalmente triunfantes unos criterios que hubieran escandalizados en los tiempos de la reforma de Azaña y aún más en los revolucionarios e igualitarios de los primeros meses de la guerra. La arbitrariedad ministerial se elevó a norma e incluso se legalizó, pues jamás tuvieron los ministros mayor y más amplia competencia en materia de destinos, ascensos y recompensas: el número de condecoraciones fue mayor que en tiempos de la monarquía, el ascenso por méritos de guerra se restableció en todo su vigor y el ascenso por elección se simplificó, eliminando toda formalidad y dejando como único elector al ministro (Salas, 1973,1904).

Después de la guerra, Franco y Varela, que habían hecho su carrera gracias a los ascensos de campaña, eliminaron la promoción por méritos y establecieron que, hasta el grado de coronel incluido, los militares ascendieran por rigurosa antigüedad.

³³¹ Decreto de 9 de mayo de 1938, GR n.º 131 de 11 de mayo.

³³² Decreto de 25 de mayo de 1938, GR n.º 147 de 27 de mayo.

³³³ Decreto n.º 142, de 24 de octubre 1938, DO n.º 280 de 27 de octubre.

7.6 EL RESTABLECIMIENTO DE LA ACADEMIA GENERAL MILITAR.

Con objeto de formar a los oficiales, dentro de las medidas que se establecieron para recobrar la normalidad, una vez finalizada la guerra, se restauró la Academia General Militar, que, renacida en mil novecientos veintisiete, había sido disuelta durante la República, periodo en el que la oficialidad se había nutrido merced a los espontáneos ofrecimientos de la juventud, rápidamente preparada para el ejercicio de su empleo, ante la urgencia de las circunstancias³³⁴.

Así pues, sobre la base de la Academia de Infantería, se restableció en Zaragoza la Academia General Militar con la finalidad de educar, instruir y preparar moralmente a los futuros oficiales del Ejército, imponiendo un régimen de internado para todos los cadetes. En 1941 reanudó su actividad la Escuela Naval de San Fernando (Cádiz), que dos años más tarde Franco haría trasladar a Marín (Pontevedra), mientras que la nueva Academia General del Aire no entraría en actividad hasta el 15 de septiembre de 1945.

Antes de 1931 sólo se exigían para ingresar en las academias militares los primeros cursos de bachillerato y una oposición. La Segunda República impuso la obligación del título de bachiller y un año de estudios universitarios, lo que fue criticado por algunos militares como Mola. Al restaurarse la Academia General en 1940, se exigió el bachillerato sin examen de Estado y una dura oposición con pruebas de gimnasia, humanidades y matemáticas, cuya intensa preparación podía durar varios años, precedidas por un exhaustivo reconocimiento médico.

El ingreso en la Academia se producía por concurso-oposición entre los suboficiales profesionales y de complemento, clases de tropa, y los paisanos que, habiéndolo solicitado, reuniera las condiciones siguientes:

- a) Paisanos: ser español, soltero o viudo sin hijos, sin defecto físico y buen concepto moral, estando en posesión del título de bachiller, la educación preliminar y la edad mínima de diecisiete años cumplidos en el de la convocatoria.
- b) Suboficiales profesionales: aptos física y moralmente y de edad máxima de treinta años cumplidos en el de la convocatoria.

³³⁴ Ley de 27 de septiembre de 1940 por la que se restablece en Zaragoza la Academia General Militar, BOE n.º 286, de 12 de octubre de 1940.

- c) Suboficiales de complemento y clases de tropa profesionales con aptitud física y buen concepto moral, estar en posesión del título de bachiller y un año de servicio en filas, como mínimo, y edad máxima de veinticinco años en el de la convocatoria.
- d) Para los hijos de laureados de San Fernando y los huérfanos de militar o marino profesionales muertos en campaña o de sus resultas se mantendrán los beneficios que para las convocatorias normales establecen las disposiciones vigentes y que se hacen extensivos a los huérfanos de militares y marinos asesinados en zona roja sin menoscabo del honor militar, debiendo reunir condiciones morales y físicas, tener el título de bachiller, la educación preliminar y la edad máxima de veinticinco años cumplidos en el de la convocatoria³³⁵.

Las convocatorias tenían carácter anual y la primera se organizó para comenzar los exámenes el primero de junio de mil novecientos cuarenta y dos. La primera promoción de la General ingresó el 15 de septiembre de 1942³³⁶, al examen se presentaron 650 aspirantes de los que tras dura oposición de ingreso con pruebas físicas, culturales y de matemáticas, que garantizaban un buen nivel académico, aprobaron 170. Los nuevos cadetes tenían una edad media de 13 años al acabar la guerra civil, muchos de ellos eran hijos de militares y, bastantes, huérfanos de guerra del bando franquista, aceptados siempre que superasen los exámenes, aunque no existieran plazas disponibles. Los primeros tenientes de la nueva academia de Zaragoza no se incorporaron al Ejército hasta 1946 y, mientras tanto, el funcionamiento de la General despertó la suspicacia de los miles de oficiales provisionales que deseaban profesionalizarse (Cardona, 2003, 128).

Durante los años cuarenta se convocaron 384 plazas anuales en la Academia General y 3.119 tenientes se incorporaron a la escalilla. En los cincuenta, con las plantillas de tropa reducidas a la mitad y puestas en práctica diferentes medidas correctoras para eliminar excedentes, siguieron convocándose 303 plazas anuales, que proporcionaron otros 2.918 oficiales, apenas un siete por ciento menos que en la década anterior. Y en los sesenta, cuando había ya plena conciencia de la gravedad del problema, las 239 plazas convocadas y los 2.193 tenientes formados sólo proporcionaron una tímida disminución del 25 por ciento (Puell, 2005, 205).

³³⁵ *Ibidem.* art. Tercero.

³³⁶ Decreto-ley de 27 de septiembre de 1940, BOE n.º 273 de 29 de septiembre de 1940.

Las posibilidades reales de que estos tenientes alcanzaran el empleo de coronel eran muy problemáticas. Al objeto de garantizar lo que se consideraba la meta natural de la carrera militar en todos los ejércitos del mundo, se abultaron artificialmente las plantillas, se crearon infinidad de destinos burocráticos y se asignaron a comandantes y tenientes coroneles tareas que hasta entonces solían desempeñar capitanes, tenientes e incluso brigadas, con la consiguiente frustración profesional de quienes se veían obligados a pasar varios años gestionando la cantina de tropa o el almacén de víveres del cuartel.

La creación de la Academia General Militar cerraba el ciclo iniciado por Primo de Rivera para eliminar el espíritu de los oficiales de Artillería e Ingenieros. Después de la Guerra, la formación de oficiales quedó establecida en dos cursos en la Academia General, otros dos en la respectiva academia de su cuerpo y un trimestre nuevamente en la General. Los artilleros e ingenieros ya no se graduarían como ingenieros civiles y se limitarían a las cuestiones puramente tácticas.

De forma simultánea a la descabellada política de reingresos en la restaurada Academia General Militar, unos 2.000 alféreces, los más capacitados, fueron reciclados con urgencia y pasaron a la escala activa. Otros tantos se licenciaron, y el resto —más de 8.000— continuó prestando servicio en las unidades, con el título de reservistas movilizados. La prolongación de la Guerra Mundial obligó a permitir el acceso de estos últimos a la escala activa, previa superación de un curso en academias *de transformación*.

La transformación de los antiguos cuerpos facultativos fue radical. En adelante, Infantería, Caballería, Artillería e Ingenieros se denominarían “armas combatientes”, reservándose el apelativo de “cuerpos” para otros como intendencia, sanidad, veterinaria, jurídico, intervención y similares que no combatían directamente.

Azaña había establecido que cuando los suboficiales ascendieran a oficial, se integraran en los mismos escalafones que los mandos de academia. Esta posibilidad fue eliminada por el franquismo, aunque concedió una generosa posibilidad al esfuerzo personal de los sargentos con dos años de antigüedad, que podrían ingresar en la Academia Militar de Suboficiales y tras aprobar dos cursos, se integraban con los cadetes procedentes de la Academia General Militar en igualdad de condiciones para continuar su carrera como oficiales³³⁷.

³³⁷ Creada por ley de 13 de diciembre de 1943, comenzó su primer curso en octubre de 1944.

Tampoco dejó el régimen en la cuneta a quienes le habían ayudado a ganar la guerra y organizó una operación para recuperar a los suspendidos y excluidos. Una ley de 1943 permitió repescar a quienes llevaban cinco años como oficiales, pero habían suspendido o no había podido acogerse a la transformación. Se les convocó a un curso de ocho meses, cuya superación los convertiría en alféreces que, dos años más tarde, ascenderían a tenientes. La operación se llevó a cabo en la nueva academia de Villaverde (Madrid) que funcionó hasta 1948, intercalándose sus alumnos con las sucesivas promociones de la Academia General. La repesca resultó difícil porque el nivel de preparación de las últimas promociones de provisionales no era muy alto, con el agravante de que algunos deseaban ingresar en Artillería o Ingenieros, cuando habían hecho la guerra en Infantería o Caballería y carecían de formación matemática. Los suspendidos en la transformación fueron licenciados con una indemnización de seis meses de sueldo³³⁸.

El balance de la integración resultó devastador para el Ejército porque incorporó una masa de oficiales con edades equivalentes. Su número era similar a los oficiales que habrían sido promovidos en las academias durante veinticuatro años en un régimen de estudios normal. Esta generación de provisionales politizó seriamente el cuerpo de oficiales sin enriquecerlo profesionalmente, dada la sumaria formación de la mayor parte de sus miembros. El enorme bloque de los militares de la guerra congeló totalmente los escalafones hasta varios años después de la muerte de Franco, pues los provisionales eran tan numerosos que no podían ascender y, simultáneamente impedían el ascenso de las promociones siguientes. La carrera de los oficiales de la Academia General de Zaragoza también nació herida de muerte; a partir de la tercera promoción todas las siguientes quedaron condenadas a no ascender hasta que se retirasen todos los militares de la guerra (Cardona, 2003, 129).

El conjunto del cuerpo de oficiales de 1945 sumaba 22.097 personas, frente a las 10.517 de 1934. La política militar franquista había hinchado los escalafones y reducido seriamente las posibilidades de hacer carrera. El problema no era nuevo; ya se había suscitado durante la monarquía y constituyó el argumento central de las reformas de Azaña. Sin embargo, la transformación masiva de los provisionales lo multiplicó hasta el absurdo.

³³⁸ Ley de 19 de julio de 1944, BOE n.º 201 de 19 de julio.

7.7 LAS PRUEBAS DE APTITUD PARA EL ASCENSO.

Finalizada la guerra y en tanto se revisaban los preceptos vigentes respecto a la declaración de aptitud para el ascenso de los jefes y oficiales se estableció que para ser incluido en las propuestas de declaración de aptitud para el ascenso, fuera preciso haber prestado servicio en los destinos propios del Arma o Cuerpo a que perteneciera el propuesto, el tiempo siguiente: Alféreces un año; tenientes y capitanes tres años; comandantes tres años, o bien solamente dos si hubieran estado cuatro de comandante; coroneles dos años³³⁹.

A estos efectos se consideraron como destinos propios de cada arma o cuerpo los que figuraran en las plantillas reglamentarias respectivas, computándose también los prestados por conveniencia del servicio en cuerpos y armas distintos de los propios, y los prestados en zona nacional en los servicios de información y policía militar.

Además para ser incluido en las propuestas de aptitud era necesario estar bien conceptuado en la hoja de servicios.

Los que no fueran declarados aptos para el ascenso por no cumplir la condición de tiempo de servicio, podían serlo en cuanto la cumplieran y al ascender se les colocaba en el lugar que les hubiera correspondido, sin pérdida de puestos.

Los que hubieren ascendido a su actual empleo sin haber cumplido en el anterior el tiempo de servicio establecido en la orden, permanecían en el que ostentaban antes de poder ser declarados aptos para el ascenso, todo el tiempo que correspondiera a su empleo, más el que dejaron de servir en el empleo inferior.

Inversamente los no ascendidos desde que terminó la campaña por no reunir el tiempo necesario de permanencia en su empleo, lo eran en cuanto lo cumplieran en la forma que se señala en esta orden.

Para tramitar las propuestas de declaración de aptitud los organismos responsables de la hoja de servicios del interesado tenían que remitir al Ministerio de Ejército una hoja-propuesta de aptitud por cada jefe u oficial en la que se cumplimentaba un formulario elaborado al efecto, y, de igual modo, debían comunicar los motivos por los que, en su caso, no se formulaba la hoja-propuesta respecto a aquellos jefes u oficiales a quienes se debía formular en razón al puesto que ocupaban en su escala.

³³⁹ Orden de 12 abril de 1940 *referente a la declaración de aptitud que debe preceder a los ascensos de los jefes y oficiales de las diversas armas y cuerpos del Ejército.*

Una vez examinadas las propuestas por el Ministerio, se procedía a publicar la orden de declaración de aptitud para el ascenso.

Pero la orden de 12 de abril de 1940 respondía a la necesidad de cubrir el gran número de vacantes existentes en las diferentes armas y cuerpos del Ejército con personal que reuniese el mínimo de condiciones aconsejado por aquellas circunstancias, pero al que había de proporcionársele oportunidades para completar y perfeccionar su formación profesional.

Aunque se había avanzado mucho en la consecución de este objetivo, resultaba evidente la necesidad de intensificar el esfuerzo para garantizar en todos los empleos la capacidad, cultura y dotes de mando que aseguraran el desempeño de las diversas misiones asignadas a los generales, jefes y oficiales y para ello se establecieron unos requisitos de ascenso entre los que figuraba la superación de cursos de aptitud.

Con carácter general se estableció que “los oficiales generales y particulares ascenderán al empleo superior inmediato cuando exista vacante y hayan sido declarados aptos para el ascenso”³⁴⁰.

Las condiciones que se exigieron para obtener la declaración de aptitud para el ascenso en los distintos empleos fueron las siguientes:

1. Estar bien conceptuado en su hoja de servicios
2. Contar con los años de efectividad (el transcurrido en posesión de un empleo) y servicio que se determinaran para cada empleo.
3. Haber superado los cursos de aptitud para el ascenso, excepto los capitanes que se hallaran en posesión del diploma de aptitud para el servicio de Estado mayor, quienes quedaban dispensados de la asistencia al curso para el ascenso al empleo de comandante (art. 2).

Se consolidaba así la exigencia de los cursos de capacitación: “para el ascenso de los capitanes al empleo de comandante será condición indispensable haber obtenido la calificación de apto en el curso de aptitud para el ascenso”³⁴¹.

A los que por causa de enfermedad no asistían al curso a que hubieren sido convocados, se les dejaba pendientes de clasificación hasta terminar aquél al que

³⁴⁰ Ley de 19 de diciembre de 1951 *sobre aptitud para el ascenso de los oficiales generales y particulares y sus asimilados en la escala activa del Ejército de Tierra*, art. 1, BOE n.º 354 de 20 de diciembre de 1951.

³⁴¹ *Ibíd.*, art. 6.

posteriormente concurrieran y continuaban con el empleo de capitán, aún cuando por su puesto en el escalafón les correspondiera ascender, en tanto no fueran declarados aptos para el ascenso. Pero, en el caso de haber quedado retrasados en el escalafón por esta circunstancia, recuperaban su puesto al ser promovidos al empleo de comandante.

Los que, por causa que no fuera la falta de salud, dejaran de asistir a más de un tercio del curso pasaban a ser convocados para el siguiente que se celebrara y los que en el primer curso al que asistían no lograran la calificación de aptos, quedaban pendientes de clasificación para el ascenso.

Si superaban alguno de los dos cursos siguientes, eran declarados aptos para el ascenso y colocados, al ascender, en la escala de comandantes, en el primer puesto que les hubiera correspondido de haber aprobado el primero. Si no superaban el tercero se les declaraba no aptos para el ascenso, continuando con el empleo de capitán durante el resto de su vida activa y empleados en los destinos o cometidos que en los anuncios de las vacantes correspondientes fueran autorizados a solicitar o el ministro les adjudicara por conveniencias del servicio.

Para el ascenso general de brigada era preciso figurar en los cuadros de elección y la inclusión de los coroneles en los citados cuadros requería haber obtenido aptitud en el curso correspondiente y también haber sido clasificado favorablemente por el Consejo Superior del Ejército, teniendo en cuenta las circunstancias de todo orden que concurrieran en los interesados.

La designación de quienes hubieren de asistir a cada curso correspondía al Consejo Superior del Ejército, con facultad de exclusión, definitiva o temporal, según la naturaleza de las circunstancias de carácter profesional, físico y social de cada caso.

Los que, designados por el Consejo Superior del Ejército, no pudieran asistir al curso o no hubieran podido ser clasificados a consecuencia de faltas al mismo por motivo de salud o necesidades del servicio, eran nuevamente nombrados para concurrir al primero que a continuación se celebrara.

Los coroneles excluidos definitivamente de asistencia a los cursos, los asistentes a los mismos que no tuvieran la aptitud y aquellos que aún habiéndola obtenido en los cursos fueran excluidos por el Consejo Superior del Ejército de formar parte de los cuadros de elección, eran empleados en los destinos que en los anuncios de las vacantes correspondientes fueran autorizados para solicitar o el ministro les adjudicara por conveniencias del servicio.

La renuncia a asistir a los cursos manifestada en forma y tiempo equivalía a la declaración de falta de aptitud y surtía los mismos efectos (art. 8).

Los generales y coroneles que figurando en los cuadros de elección quedaran retrasados en sus escuelas por haber sido elegidos para el ascenso otros más modernos, causaban baja en los mismos y pasaban a ser considerados como no aptos para el ascenso, cuando el número de los ascendidos con menor antigüedad durante el tiempo en que hubieren pertenecido a los referidos cuadros de elección (sin tener en cuenta los que lo fueren por méritos de guerra) alcanzaba el 10% de la escala correspondiente, en número no inferior a tres ni a diez (art. 9).

Una vez declarada la aptitud para el ascenso, éste se otorgaba, hasta el empleo de coronel, inclusive, por riguroso orden de antigüedad. El ascenso a general de división y teniente general se concedía por elección entre los del empleo inferior inmediato respectivo que se encontraran en la primera mitad de la escala (art. 3).

Los tiempos mínimos de efectividad y servicios, exigencia que se mantuvo, pasaron en cada empleo a ser los siguientes (art. 4):

- Alféreces y tenientes dos y tres años de efectividad, respectivamente, los pertenecientes a las Armas y Cuerpo de la Guardia civil tres años en destinos propios del Arma o Cuerpo. Y los de los demás cuerpos tres años en destinos propios de los mismos.
- Capitanes y comandantes cuatro años de efectividad, los primeros pertenecientes a las Armas y Cuerpo de la Guardia civil cuatro años en destinos propios del Arma o Cuerpo. De ellos dos en mando de unidad armada o en plana mayor de mando y los pertenecientes a los demás cuerpos haber ejercido en los suyos respectivos durante los cuatro años destinos propios del empleo o superior. Y los comandantes pertenecientes a las armas dos años de mando de unidad armada correspondiente a su empleo o al superior o en plana mayor de mando, los de la guardia civil dos años en destinos de tercio, comandancia, unidad similar o en planas mayores de mando de unidades armadas del cuerpo. En los demás cuerpos dos años en destinos del suyo propio correspondientes al empleo o al superior.
- Tenientes coroneles, tres años de efectividad. Los pertenecientes a las armas dos años destinados en unidades armadas correspondientes a su empleo o al superior, uno de estos años podía computarse por otro destinados como jefes

de estudios de los centros de enseñanza o instrucción militar y los de la guardia civil dos años de mando en comandancia, unidad similar, uno de ellos podrá ser computado por otro servido en destinos de director o jefe de estudios de los centros de enseñanza o instrucción del cuerpo. Los demás cuerpos dos años en destinos del suyo respectivo.

- Coroneles, dos años de efectividad. Los pertenecientes a las armas o cuerpo de la guardia civil dos años de mando de regimiento o de directores o jefes de estudios de los centros de enseñanza o instrucción militar. Los de los restantes cuerpos, dos años en destino del suyo respectivo.
- Generales de brigada. Los de estado mayor de las armas y el cuerpo de la guardia civil, haber prestado servicio de su empleo dos años, exigiéndose siempre uno de mando. Los de los distintos cuerpos, dos años en servicio propio de los suyos.
- Generales de división. Dos años de servicio, exigiéndose siempre haber desempeñado uno de mando de gran unidad o jefatura de tropas.

La ley de 19 de diciembre de 1951, había establecido las condiciones de aptitud para el ascenso de los oficiales generales y particulares en la escala activa del ejército de tierra y en su artículo octavo determinaba que la renuncia a asistir a los cursos equivaldría a la declaración de falta de aptitud y surtiría los mismos efectos que ésta.

Pero este derecho a la renuncia se concedía sólo a los coroneles, cuando de todo el texto de la ley se deducía la similitud de circunstancias, normas y medidas en que el legislador quiso encuadrar todos los cursos de aptitud.

Ninguna disposición, posterior a la mencionada ley había subsanado esta diferencia, pues aunque con posterioridad se admitió tal renuncia, lo fue refiriéndose únicamente a aquellos oficiales que por haberles correspondido realizar el curso de aptitud cuando se hallaban cursando estudios en las escuelas de Estado Mayor y Politécnica hubieran obtenido su ascenso al empleo superior, con carácter condicional, y a los capitanes provisionales procedentes de suboficial³⁴².

Por ello, ante la necesidad de generalizar el derecho aludido, se dispuso que todos los jefes y oficiales de las Armas Cuerpos y servicios que como condición indispensable para ascender al empleo superior tuvieran que realizar el curso de aptitud

³⁴² Orden de 18 de febrero de 1952, párrafo 3.º BOE 50 de 18 de febrero de 1952.

correspondiente, podrían renunciar a él, al anunciarse la oportuna convocatoria. Tal renuncia equivalía a la falta de aptitud y producía con carácter definitivo los mismos efectos. La falta de asistencia, sin causa justificada, a un curso al que hubieran sido convocados, se entendía como renuncia al mismo. Idénticos efectos se producían también si no se superaban los exámenes previos o los periodos de presente en los tres cursos sucesivos a que hubiere sido convocado. La no superación del curso suponía no poder ascender al empleo superior al que se ostentaba al ser convocado al curso correspondiente y cesar en el destino que ocuparan, asignándoseles otro por necesidades del servicio³⁴³.

Sin embargo no se preveía la situación militar en que debían quedar los generales y coroneles que incluidos en los cuadros de elección, fueren retrasados en sus escalas por haber sido elegidos para el ascenso otros más modernos. Ante esta laguna se dispuso que los eliminados para el ascenso causaren baja en el Grupo de “Mando de Armas” y alta en el de “Destino de Arma o Cuerpo”, en el que permanecerían hasta que por edad les correspondiera el paso a la situación de reserva o retirado, cuando el número de ascendidos con menor antigüedad, sin tener en cuenta los que lo fueran por méritos de guerra, hubiere alcanzado el diez por ciento de la plantilla correspondiente al respectivo Grupo de “Mando de Armas”, en número no inferior a tres ni superior a diez³⁴⁴.

En la práctica, la redacción del artículo 10 de la ley de 1951 suscitó dudas de interpretación en cuanto a la delimitación de los destinos hábiles para cumplir condiciones de mando y los considerados como de Arma o Cuerpo por ello, para solventarlas, se dispuso que a estos efectos se considerara³⁴⁵:

I.- Tiempo de efectividad: El transcurrido en posesión de un empleo

II.- Mando de unidades armadas:

A. Dentro del Ejército.

a) En unidades armadas propiamente dichas, el de unidades tácticamente organizadas correspondientes a la propia Arma o Cuerpo y al empleo que se ostente o a uno superior. El de agrupaciones tácticas constituidas por Unidades

³⁴³ Decreto de 1 de febrero de 1957 por el que se dan normas sobre los cursos de aptitud para el ascenso al empleo superior, BOE n.º 49 de 18 de febrero de 1957.

³⁴⁴ Ley de 16 de diciembre de 1954, DOME n.º 288 de 21 de diciembre.

³⁴⁵ Decreto de 11 de abril de 1958 por el que se da nueva redacción al artículo 10 de la ley de 19 de diciembre de 1951 sobre declaración de aptitud para el ascenso de la oficialidad del Ejército de Tierra. BOE n.º 95 de 21 de abril.

Armadas de igual o distinta arma, cuando sus efectivos sean al menos iguales a los que correspondan al empleo que se ostenta. El de planas mayores o de subdivisiones tácticamente organizadas de la propia arma o cuerpo.

b) En centros de enseñanza, el desempeño de los cometidos de director y jefe de estudios en las Escuelas y academias del ejército, y el de profesor principal en la escuela superior del ejército. El ejercicio del profesorado cuando implique la enseñanza de la técnica de la misma Arma o Cuerpo, o el mando efectivo de unidades tácticas de caballeros cadetes.

B. En unidades militarmente organizadas. El de unidades tácticamente constituidas de la guardia civil, Mehalas Jalifianas, tropas nómadas, Guardia colonial y policía armada y de tráfico; en estas últimas en las banderas móviles y grupos de caballería. El mando efectivo de unidades tácticamente organizadas para la instrucción en los centros de enseñanza e instrucción de la Guardia Civil y la policía armada y de tráfico.

III.- Destinos de Arma o Cuerpo.

A. Dentro del ejército los señalados en las plantillas vigentes no comprendidos en el inciso A) del apartado II. Los destinos en comisión en cuerpos, centros y dependencias del ejército que no impliquen el mando de unidades armadas

B. En unidades militarmente organizadas: las funciones no comprendidas en el inciso B del apartado II ejercidas en la Guardia Civil, Policía armada y de tráfico, Intervenciones militares y Mejasnias Armadas de marruecos y todas las desempeñadas en servicios militares o en unidades militarmente organizadas, así declaradas por el Ministro del Ejército.

La ley de 1951 y el decreto de 1958 estuvieron vigentes hasta que en la siguiente década fueron derogados por la ley sobre declaración de aptitud para el ascenso y ascensos en régimen ordinario de los oficiales generales y particulares en el grupo de mando de armas y sus asimilados de la escala activa del ejército de tierra³⁴⁶.

³⁴⁶ Ley de 19 de abril, BOE n.º 96 de 22 de abril de 1961.

En ella se señalaba que, los oficiales generales y particulares de la escala activa ascenderían en régimen ordinario al empleo superior inmediato, con ocasión de vacante que fuera concedida al ascenso, por riguroso orden de antigüedad, dentro de cada arma o cuerpo, hasta el empleo de coronel inclusive, previa declaración de aptitud para el mismo. El ascenso al generalato en sus categorías de brigada y división sería por elección³⁴⁷.

Como condiciones indispensables para obtener la declaración de aptitud para el ascenso a los diferentes empleos se establecían las siguientes (art. 3.º):

- Estar bien conceptuado en la hoja de servicios
- Haber cumplido el tiempo mínimo de efectividad de destino y de mando.
- Haber superado las pruebas de aptitud

Como tiempos mínimos de efectividad, destino y mando que habían de reunir los generales, jefes y oficiales del ejército, teniendo en cuenta que el tiempo de mando formaba parte del de destino y éste del de efectividad, se fijaron conforme al siguiente cuadro:

Empleo	Efectividad (años)	Destino (años)	Mando (años)
Alféreces	2	2	-
Tenientes	3	3	3
Capitanes	4	4	3
Comandantes	4	2	2
Tenientes coroneles	3	2	2
Coroneles	2	2	2
Generales de brigada	2	2	1
Generales de división	2	2	1

Y, a los efectos de terminar dichos efectos mínimos, se entendía como tiempo de efectividad el transcurrido en posesión de un empleo; tiempo de destino el de efectividad permanecido cubriendo vacantes asignadas en las plantillas vigentes al Arma o Cuerpo al que perteneciera el interesado; tiempo de mando el de destino

³⁴⁷ Ibídem, arts. 1.º y 2.º

permanecido por el personal en unidades y servicios seleccionados como idóneos para cumplirlo, mediante decreto que los determine.

El exceso de tiempo de mando sobre el mínimo establecido que se sirva en un empleo podía ser completado hasta la mitad del necesario para obtener la aptitud para el ascenso al inmediato superior.

Las declaraciones de aptitud para el ascenso eran formuladas para los oficiales generales y coroneles por el Consejo Superior del Ejército. Y para los jefes y oficiales, desde el empleo de alférez al de teniente coronel inclusive por la Dirección General de Reclutamiento y Personal.

Para el ascenso general de brigada se estableció como condición previa haber superado los cursos o prueba de aptitud que se establecieran a realizar en los empleos de coronel o teniente coronel.

Al Consejo Superior del Ejército correspondía la designación de los coroneles o tenientes coroneles que tenían que asistir a dichos cursos o pruebas de aptitud y la facultad para excluirlos de la convocatoria con carácter definitivo o temporal, según las circunstancias apreciadas en cada caso concreto

Los coroneles y tenientes coroneles designados para asistir a un curso o prueba de aptitud al que no pudieran incorporarse o hubieran de cesar en él, por necesidades del servicio podían ser nuevamente nombrados, en tanto no se hubieren modificado desfavorablemente las circunstancias apreciadas en dichos jefes, a fin de concurrir al primero que se celebrase una vez que hubieran desaparecido las causas del aplazamiento. Los que no se incorporaban por motivos de salud justificados, o los que, una vez iniciado el curso o prueba no fueran calificados como consecuencia de faltas de asistencia originadas por los mismos motivos, eran nuevamente nombrados para concurrir al siguiente, previa resolución favorable del ministro del ejército al expediente que habría de instruirse por el capitán general de la región a que pertenecieran, y en el cual tenía que figurar un informe del tribunal médico regional acreditando la desaparición de las causas que motivaron su falta de incorporación o asistencia al curso o prueba.

El ascenso a general de brigada se otorgaba por decreto entre los coroneles que incluidos en los cuadros de elección por el Consejo Superior del Ejército. Para dicha inclusión era indispensable: hallarse en la primera mitad de la respectiva escala de coroneles; haber obtenido la aptitud en el curso o pruebas establecidas al efecto y haber cumplido el tiempo mínimo de efectividad, de destino y de mando. Además de estas

condiciones, el Consejo Superior del Ejército podía considerar las circunstancias de todo orden que concurrieran en los interesados para decidir su inclusión en los cuadros de elección o la exclusión en su caso.

El ascenso a general de división y teniente general se otorgaba igualmente por decreto entre los del empleo inferior inmediato respectivo que se encontraran en la primera mitad de la escala, hubieran cumplido el tiempo mínimo de efectividad, de destino y de mando y hubieran sido incluidos en los cuadros de elección por el Consejo Superior del Ejército (art. 13).

Los generales y coroneles que figurando en los cuadros de elección quedaban retrasados en sus escuelas por haber sido elegidos para el ascenso otros más modernos, causaban baja en los mismos y pasaban a ser considerados como no aptos para el ascenso, cuando el número de los ascendidos con menor antigüedad durante el tiempo en que pertenecieron a los referidos cuadros de elección (sin tener en cuenta los que lo fueren por méritos de guerra) alcanzara el 10% de la escala correspondiente, en número no inferior a tres ni a diez.

En 1961 la gran masa de antiguos alféreces provisionales continuaba en activo, sin que hubieran reducido sustancialmente su número las ventajas ofrecidas en dos leyes sucesivas de reserva. La mayor parte de los capitanes ya habían superado los 45 años, demasiada edad para seguir la marcha de los soldados situados en los primeros escalones.

Como era imposible congelar perpetuamente su carrera militar, se tomó la decisión de promocionarlos de golpe y, en sólo seis días del mes de febrero, fueron ascendidos a comandante 1.075 capitanes, de los que 976 eran antiguos provisionales. Pero no había dónde colocar aquella masa de comandantes recién ascendidos y fue preciso inventarles ocupaciones. Se les adaptaron múltiples destinos, desempeñados hasta ese momento por capitanes y hasta por tenientes de la escala auxiliar. Después de ganar una guerra y de soportar veinticinco años de servicio, centenares de comandantes se vieron condenados a administrar el depósito de víveres, el almacén de vestuario u otros cometidos sin relieve ni mando de tropa.

Este ascenso masivo de veteranos tampoco mejoró las perspectivas de los oficiales procedentes de la General, que siguieron sometidos al tapón formado por los mayores porque, tras la espectacular avalancha de febrero, los ascensos volvieron a detenerse (Cardona, 2003, 314).

7.8 LA PROVISIÓN DE LOS DESTINOS.

La guerra había impuesto que la provisión de destinos se ajustara únicamente al criterio de elección, por eso la Junta de Defensa Nacional había ordenado que quedaran sin curso por las autoridades militares las peticiones de destinos de jefes y oficiales. Pero terminada la contienda, sin el acuciamiento de tener que cubrir inmediatamente las vacantes que en los centros se produjeran, la cuestión de los destinos fue nuevamente planteada estableciéndose un orden de preferencia entre los solicitantes para ocupar las vacantes ordinarias³⁴⁸.

- a) Destinados en la plaza antes de incorporarse su unidad al frente
- b) Laureados de San Fernando
- c) Mayor tiempo de campaña
- d) Cautivos en cárceles rojas
- e) Mayor antigüedad en el empleo

De este orden de preferencia se exceptuaban las de jefes de unidad, gobernadores militares, jefes de sección del Ministerio de Defensa, agregados militares, personal de los Cuarteles Generales y ayudantes de campo, que eran de libre elección³⁴⁹. Y las de centros de instrucción e industriales, demás puestos técnicos, juzgados permanentes, comisiones geográficas, hospitales, clínicas y enfermerías, que se cubrían por concurso. En todos los casos se exigía una permanencia mínima de dos años en el nuevo destino (arts. 3 y 4). Esta excepción se aplicaba exclusivamente a los jefes de los distintos servicios, debiendo cubrirse las vacantes del restante personal de dichos cuarteles generales en la forma ordinaria³⁵⁰.

Cuando las vacantes quedaban desiertas, se procedía a cubrir con carácter forzoso por el de menor antigüedad que no estuviera destinado, modificándose el plazo de mínima permanencia que se reducía a un año en este caso (art.5).

³⁴⁸ Orden de 22 de julio de 1939 disponiendo que las vacantes que se produzcan en las unidades del ejército habrán de cubrirse en la forma que se especifica, BOE n.º 205 de 24 de julio de 1939, art. 1.

³⁴⁹ *Ibidem*, art. 2.

³⁵⁰ Orden de 29 de julio de 1939 aclarando la de 22 de julio de 1939, sobre la forma de cubrir las vacantes que se produzcan en las unidades del ejército, BOE n.º 210, de 29 de julio de 1939, pág. 4104.

Para solicitar un destino era necesario cursar una papeleta dirigida a la Subsecretaría de Defensa, pudiendo solicitarse hasta ocho destinos en cada una. Las vacantes existentes se publicaban mensualmente, y se habilitaba un plazo de diez días para solicitarlas, si bien se establecía como restricción que los situados en el primer tercio de la escala de su empleo no pudieran cambiar de destino³⁵¹.

Para que todos los jefes y oficiales que solicitaran destino con arreglo a la orden de 22 de julio, pudieran aportar los datos necesarios para poder adjudicarlos conforme a la misma, todas las papeletas de petición de destino tenían que ajustarse a un modelo único, entendiéndose que de faltar algún dato o no reunir la exactitud debida serían anuladas y devueltas a los interesados³⁵²:

- Arma o cuerpo y escala
- Empleo efectivo, BOE en que se le confirió y antigüedad en el mismo
- Nombre y apellidos
- Destino y situación
- Destinos que solicita
- Fecha y firma

Una vez liquidada la guerra con la victoria, la manera de ocupar los destinos no podía ser otra que el mérito alcanzado en la misma, mediante el esfuerzo personal prestado. En consecuencia se establecieron tres modalidades distintas para cubrir los destinos: libre elección, de concurso o de provisión normal³⁵³.

- a) Destinos de libre designación del ministro: los desempeñados por los generales, los mandos de cuerpo, jefaturas de estado mayor, comandantes de las armas y jefes de los servicios de las grandes unidades y regiones militares, directores y jefes de estudios de las academias escuelas y centros de formación militar, jefes de secciones de estado mayor del ejército y del ministerio y todo el personal de la secretaría general del mismo, auditores y fiscales regionales y de las comandancias de Baleares, Canarias y fuerzas militares de Marruecos, directores

³⁵¹ *Ibidem*, art. 6 y 7.

³⁵² Orden de 3 de agosto de 1939 señalando el modelo al que han de ajustarse las papeletas solicitando destino por los jefes y oficiales. BOE n.º 217 de 5 de agosto de 1939. Pág. 4260.

³⁵³ Orden de 22 de septiembre de 1939 modificando la de 22 de julio último, sobre provisión de destinos de plantilla del personal militar.

de fábricas, establecimientos, laboratorios y hospitales militares, y a propuesta de los generales y asimilados sus respectivos ayudantes de campo.

- b) Destinos de provisión por concurso: los desempeñados por el personal del Estado Mayor del Ejército, los Agregados Militares y el cuadro de profesores de las Academias, Escuelas y Centros de Instrucción Militar, los de carácter técnico o de especialidades de fábricas, laboratorios y hospitales militares, personal del servicio geográfico y cartográfico e histórico militar, los jueces militares y personal del Consejo Supremo de justicia militar.
- c) Destinos de provisión normal: todos los no mencionados en los apartados anteriores, teniendo en cuenta el siguiente orden de preferencia dentro de la misma categoría:
 - 1. Caballeros laureados de San Fernando
 - 2. Condecorados con la medalla militar individual
 - 3. Mayor tiempo en campaña
 - 4. Cautivos en cárceles rojas
 - 5. Los de mayor antigüedad en el empleo

Todas las vacantes debían ser anunciadas en el Boletín Oficial del Estado para conocimiento general y solicitud y las peticiones se realizaban por conducto reglamentario, en el plazo de diez días desde su publicación, a través de papeleta firmada por el interesado pudiendo adelantarse por fax el contenido de la misma. Ésta sólo surtía efecto para una convocatoria de vacantes y podía comprender hasta cuatro peticiones de destino³⁵⁴.

Los que obtenían el destino solicitado se obligaban a permanecer en él un plazo mínimo de dos años antes de poder solicitar otro de provisión normal. En los casos en que un destino se declarara desierto por ausencia de peticionarios se procedía a la provisión del mismo por turno de colocación forzosa entre los que no desempeñaran ninguno, de menor a mayor antigüedad en el empleo correspondiente, debiendo el adjudicatario permanecer en él un plazo mínimo de un año (art. 6).

³⁵⁴ *Ibíd*em, arts. 4 y 5.

Además, cuando las necesidades del servicio lo exigieran, el ministro podía proceder al destino de cualquier general, jefe u oficial sin sujeción a estas normas y disponer su cese en el que estuvieran desempeñando (art. 7).

En definitiva lo que se pretendió con la regulación expuesta fue retrotraer la normativa a la vigente en 1917.

Siguiendo esta línea se redujeron los destinos de libre elección y se estableció que todos los destinos de provisión normal se cubrieran por antigüedad en el empleo, aunque se mantuvo la preferencia en todos ellos para los laureados de San Fernando o con Medalla Militar individual³⁵⁵.

El hecho de que esta reglamentación se hiciera atendiendo a la naturaleza de los destinos, obligó a una revisión de sus preceptos de manera que, manteniéndose la facultad de la Administración para utilizar sin restricciones al personal con arreglo a sus aptitudes profesionales y necesidades del servicio, se restablecieran normas seguidas en otros tiempos para la adjudicación de ciertos destinos con carácter forzoso y se modificaran otras procurando una mayor continuidad en los destinos asignados, estableciendo la clasificación de los destinos como elección, concurso o provisión normal en armonía con las funciones que en ellos se desarrollaran³⁵⁶.

No obstante un gran volumen en relación con el número total de destinos en plantilla del Ejército, seguía asignándose por libre elección ministerial y hasta 1952 no se hizo una revisión de puestos a los que pudieran optar los componentes del Ejército por el sistema de antigüedad en el empleo. Los sistemas de provisión pasaron a denominarse libre elección, concurso y antigüedad en el empleo³⁵⁷.

Como destinos que podían proveerse libremente, por conveniencia del servicio se fijaron los siguientes: Casa Militar y Regimiento de la Guardia del Jefe del Estado, Agregados militares, todos los de Coronel, directores de establecimientos, ayudantes de campo, jefes de sección en el Estado Mayor Central y primeros jefes de unidades tácticas independientes del África Occidental a propuesta del Capitán General de Canarias.

Se mantuvo la exigencia de plazo de mínima permanencia, excepto en los tres destinos siguientes, que podían solicitarse con independencia del tiempo que llevara el interesado en la vacante que estuviera ocupando al solicitar estos:

³⁵⁵ Orden de 3 de julio de 1940, DO n.º 148 de 4 de julio.

³⁵⁶ Orden de 12 de abril de 1944, DOME n.º 84, de 13 de abril y orden de 5 de mayo de 1944, que modifica la de 12 de abril, DOME n.º 102 de 6 de mayo.

³⁵⁷ Orden de 1 de julio de 1952, DOME n.º 148, de 2 de julio.

- Casa Militar del Jefe del Estado y Regimiento de la Guardia.
- Destinos de nueva creación
- Cualquier vacante producida en la misma guarnición en que se haya cesado con motivo de ascenso.

EL TRASLADO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA A LA MILITAR

8.1 LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN CIVIL

En la evolución de la función pública en España pueden diferenciarse, claramente, tres etapas: una primera de regulaciones parciales encaminadas a dar respuesta al fenómeno de la contratación pública de personal al servicio de la Administración, para hacer frente al mayor volumen de competencias que ésta empezaba a adquirir a lo largo del siglo XIX; una segunda con pretensiones de regulación global con la que se pretendía, a grandes rasgos, seguir el modelo francés de función pública cerrada; y una tercera, que se inició con la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, en la que se abandonó progresivamente el modelo cerrado francés y fueron incorporándose técnicas y soluciones procedentes del modelo abierto anglosajón.

A partir de este momento se dejaría atrás el sistema de categorías y se iniciaría una tendencia hacia el modelo abierto de los países anglosajones, articulado sobre la base del puesto de trabajo. Sin embargo, no se lograron llevar a la práctica los postulados que recogía la ley, sino que se produjo un fortalecimiento de los cuerpos de funcionarios que no hizo sino acentuar un corporativismo incipiente y muy perjudicial para el conjunto de la administración.

Terminológicamente conviene precisar que aunque el término “funcionarios” viene utilizándose desde 1852, la legislación de función pública de los últimos años, en concreto desde 1964, ha optado por utilizar un concepto de funcionarios públicos de carácter amplio, refiriéndose a los que mantienen con la Administración una relación de carácter permanente, que perciben sus retribuciones con cargo a los presupuestos públicos y que se sujetan o rigen por el Derecho administrativo. Además, también ha excluido normalmente de su ámbito a los funcionarios de los poderes legislativo y judicial, así como a los militares. Frente al concepto de funcionario público como sujeto al Derecho administrativo, se establece el de personal obrero y el de trabajadores al servicio de la Administración pública, que se rige por el Derecho laboral.

8.1.1 El nuevo papel del puesto de trabajo en la Administración Pública.

Con anterioridad a la ley de funcionarios de 1964, el puesto de trabajo aparecía implícito en la figura de las categorías. Con la reforma que se planteó a través del Texto articulado de esta ley, la situación normativa derivó hacia la desaparición de las Escalas de Administración General de cada Ministerio, la creación subsiguiente de los Cuerpos Generales, la idea de las plantillas orgánicas y al análisis de puestos de trabajo como instrumento de ordenación de la función pública y de reforma organizativa de la Administración, la desaparición de las categorías como sistema retributivo y de carrera funcional y un sistema nuevo de retribuciones complementarias. Pero el elemento central para la efectividad de todos estos cambios fueron las plantillas orgánicas y el análisis de puestos de trabajo y su clasificación para un Cuerpo de funcionarios³⁵⁸.

Como en realidad ello suponía la reclasificación de puestos de trabajo en favor del Cuerpo General Técnico de Administración Civil hasta entonces en poder de Cuerpos especiales, en virtud del principio de que los funcionarios pertenecientes a éstos se dedicarían a las funciones propias de su profesión y especialidad, el proceso determinó una lucha de intereses corporativos que finalizó con una solución diferente a la que inicialmente se pretendía.

Dicha solución fue la de que *“se determinarán los puestos de trabajo que puedan ser desempeñados por funcionarios de diversos Cuerpos”* para realizar la adscripción múltiple o indistinta de los puestos de trabajo de nivel superior de cada departamento ministerial a favor de todos los Cuerpos superiores de los mismos y su clasificación como de libre designación.

Desde entonces el análisis de puestos de trabajo y su clasificación de modo directo o indirecto, a través de las plantillas orgánicas o de las relaciones de puestos de trabajo, ha sido el instrumento técnico y teórico en la ordenación de la función pública y de la organización administrativa³⁵⁹.

En síntesis, las notas características del texto articulado fueron las siguientes:

³⁵⁸ Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, BOE n.º 40 de 15 de febrero.

³⁵⁹ *Ibidem* art. 53.1 e)

- Unificó los cuerpos que se ocupaban de las tareas de carácter general, creando los siguientes: técnico de administración civil, administrativo, auxiliar y subalterno.
- La titulación académica se convirtió para estos cuerpos en un requisito ineludible.
- Se impuso que la creación de nuevos Cuerpos se hiciera por ley.
- Se creó un órgano de competencia general: Comisión Superior de Personal dependiente del Ministerio de la Presidencia pero con un importante papel del Ministerio de Hacienda.
- Se suprimió el sistema de categorías y se implantó la clasificación de puestos de trabajo, de origen anglosajón, aunque se vinculaba al sistema de cuerpos.
- El sistema se caracterizaba por la inexistencia de la carrera administrativa.
- A la larga se produciría una separación entre el sistema de puestos y el retributivo que acabó produciendo una enorme inflación orgánica y el desmoronamiento de las clasificaciones de puestos de trabajo.
- El sistema se hallaba dominado por los cuerpos burocráticos y llegó a caracterizarse por la fragmentación corporativa.
- Se utilizaron de forma generalizada las figuras del contratado administrativo y del laboral, así como del interino.

La aplicación práctica de la norma supuso la constatación de un nuevo fracaso, pues no solucionó ninguno de los problemas que nuestra función pública tenía planteados. Se adoptaron medidas para intentar remediar las deficiencias observadas y anticipar soluciones más acordes con el nuevo sistema democrático que estaba llegando. De entre ellas la más destacable fue la solución adoptada para el ámbito retributivo, en la que se distinguían ya muy claramente las retribuciones básicas de las complementarias y tomando como referencia la titulación exigida para el ingreso en la función pública a efectos retributivos, creando unos coeficientes correlativos a dicha titulación³⁶⁰. Ambas soluciones fracasaron por diferentes motivos, pero, de una manera más desarrollada y perfeccionada, se incorporarían posteriormente a la Ley de Reformas para la Función Pública, vigente hasta hace no hace mucho tiempo.

³⁶⁰ Real Decreto-Ley de 30 de mayo de 1977 de reforma de la legislación sobre funcionamiento de la Administración civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire. BOE n.º 83, de 7 de abril.

8.1.2 La Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado

La ley articulada de funcionarios civiles del Estado, supuso la segunda regulación general de los funcionarios civiles del siglo pasado³⁶¹. Como ya sucediera bajo la vigencia de la ley anterior, los Cuerpos y Escalas se insertaban en Grupos Profesionales en atención a la titulación exigida para su ingreso:

- Grupo A (Técnico superior). Estaban adscritos a este Grupo los Cuerpos y Escalas para cuyo ingreso se exigía el título de Doctor, Licenciado, Arquitecto Superior, Ingeniero Superior o equivalente. Ejemplo: Cuerpo de Abogados del Estado, Inspectores de Finanzas del Estado.
- Grupo B (Grupo de Gestión). Cuerpos y Escalas para cuyo ingreso se exigía el título de Diplomado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente. Ejemplo: Cuerpo General de Gestión del Estado, Cuerpo de Gestión de la Seguridad Social, Cuerpo de Gestión de Hacienda.
- Grupo C (Cuerpo Administrativo). Cuerpos y Escalas para cuyo ingreso se exigía el título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente. Ejemplo: Cuerpo General Administrativo del Estado, Cuerpo Administrativo de la Seguridad Social, Cuerpo Administrativo de Hacienda.
- Grupo D (Grupo Auxiliar). Cuerpos para cuyo ingreso se exigía el título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente. Ejemplo: Cuerpo General Auxiliar del Estado.
- Grupo E (Grupo Subalterno). Cuerpos para cuyo ingreso se exigía el certificado de escolaridad.

Dentro de cada uno de estos Grupos profesionales existían unos niveles de puestos de trabajo que iban del 30, el más alto, al 7, el más bajo, y que podían ser desempeñados por los funcionarios pertenecientes a los mismos:

³⁶¹ Decreto 315/1964 de 7 de febrero, por el que se aprobó la ley articulada de funcionarios civiles del Estado. Cumpliendo con las previsiones de la ley 109/1963, de bases de los funcionarios civiles del Estado.

- Grupo A: Niveles del 20 al 30.
- Grupo B: Niveles del 16 al 26.
- Grupo C: Niveles del 11 al 22.
- Grupo D: Niveles del 9 al 18.
- Grupo E: Niveles del 7 al 14.

Las notas características de esta reforma fueron:

- Centralización de la política de personal en la presidencia del gobierno y en la comisión superior de personal.
- Distinción entre cuerpos generales, que se crearon y los especiales.
- Ámbito general de aplicación, no sólo a la administración civil del Estado sino que se aplicaba subsidiariamente a los funcionarios al servicio del poder judicial, poder legislativo, administración militar, entes locales y organismos autónomos.
- A pesar de lo anterior, la aplicación en el seno de la administración civil se efectuó sobre los recién creados cuerpos generales, ya que los especiales siguieron rigiéndose por sus reglamentos de cuerpo, por lo que la citada ley sólo les era de aplicación parcial.
- Se introdujo la clasificación de puestos de trabajo como modelo de carrera que sustituía al clásico escalafón. En este sentido se desjerarquizaron los cuerpos, haciendo a todos sus miembros iguales.
- Se rompió la exclusividad del sistema de función pública, apareciendo los funcionarios eventuales, los contratados administrativos y los sujetos al régimen laboral.

A pesar de estas notas, pronto la ley quedó en una declaración de buenas intenciones en muchas de sus innovaciones. Esto dio lugar en 1977 a una reforma parcial del estatuto que incidió especialmente en el sistema retributivo, aunque de nuevo su operatividad fue escasa al seguir perviviendo las disfunciones que, con su publicación, se intentaban evitar. El periodo que se iniciaba con la nueva regulación iba a caracterizarse por la lucha entre los cuerpos de burócratas por controlar la administración, hecho éste que se vio claramente favorecido por el gran vacío

político que sufriría el país desde finales de los años 60. Tras este periodo, la lucha burocrática generó una reacción contra el corporativismo que terminó por concretarse en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública³⁶².

La ley nació como promesa electoral del PSOE en 1982, enmarcada en un programa de reforma de la administración pública como uno de los motores del cambio de la sociedad y del Estado. Sin embargo, lo que iban a ser unas medidas urgentes que dieran paso en breve plazo a una profunda reforma de la función pública y de la administración acabaron por ser ellas mismas la reforma, pero ya en 1984.

Los rasgos de la citada ley fueron los siguientes:

- Su ámbito de actuación abarcaba a la administración civil del Estado y sus organismos autónomos, las comunidades autónomas, las corporaciones locales, la administración institucional y el personal civil al servicio del Ministerio de Defensa.
- Se consolidó la existencia de unos órganos con competencias generales sobre todos los funcionarios, cuestión ya regulada de manera más tímida por la ley de 1964.
- Se reformó el sistema de Cuerpos, propiciando la movilidad de todos ellos al permitir que los Cuerpos especiales también pudieran ser interdepartamentales.
- Se diseñó una nueva carrera administrativa basada en el grado personal del funcionario, que operaba a modo de garantía en dos aspectos concretos: el retributivo y el profesional, impidiendo que al funcionario que tuviera consolidado un determinado grado personal se le proporcionaran puestos de trabajo de categoría inferior, en más de dos niveles, al ya consolidado y se garantizaba el cobro del complemento de destino del grado personal consolidado, siempre que el mismo fuera inferior al nivel del puesto de trabajo desempeñado.

³⁶² ley 30/1984, de 2 de agosto de medidas para la reforma de la función pública, BOE n.º 185, de 3 de agosto.

8.1.3 La negociación de las condiciones de empleo de los funcionarios.

La excesiva laboralización que de la función pública, dio lugar a una serie recursos de inconstitucional, cuya sentencia resolutoria³⁶³ obligó al Estado a modificar algunos aspectos básicos de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que se concretaron en una ley que modificaba la anterior³⁶⁴. La Administración del Estado aprovechó la ocasión para reconducir el problema laboral, manteniendo entonces que con carácter general los puestos en la Administración estarían desempeñados por funcionarios. A la vez que se establecía una fórmula para posibilitar el acceso del personal laboral fijo a la condición de funcionario de carrera³⁶⁵.

Así se abordó en esta Ley una reforma en profundidad de las competencias en materia de personal, estableciendo claramente que el Gobierno será el que, de manera efectiva, decidirá la política de personal y muy particularmente, en un aspecto específicamente novedoso, cual fue el de la negociación de las condiciones de empleo de los funcionarios públicos. Congruente con este propósito debe interpretarse la dependencia orgánica del personal al servicio de la Administración del Estado de un solo departamento ministerial que se estableció, en esta Ley por primera vez en la historia de la Administración Pública española.

Igualmente, el ámbito de aplicación de esta Ley hace especial referencia a los denominados funcionarios civiles al servicio de la Administración Militar, que quedaron integrados en los respectivos Cuerpos de la Administración Civil del Estado.

Otros rasgos de la reforma fueron los siguientes:

- Se modificó el concepto de carrera y el de consolidación del grado personal, en el sentido de que ya no se requería la posesión de un grado determinado para acceder a un puesto. A partir de entonces sólo se tendría en cuenta a efectos de mérito.
- Se cambió el sistema de provisión de puestos de trabajo.

³⁶³ Sentencia 99/1987, de 11 de junio, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la norma.

³⁶⁴ Ley 23/1988, de 28 de junio, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, BOE n.º 181, de 29 de julio de 1988.

³⁶⁵ *Ibidem*, art. 15.

- Se clarificó y perfeccionó el modelo de carrera administrativa a través del concepto de grado personal y de nivel de puesto de trabajo que ya se había acogido en la redacción originaria de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
- Se desapoderó al Gobierno de varias atribuciones que le asignaba la anterior norma a favor de la ley mediante una mayor concreción de la misma. Entre ellas estaba la unificación de cuerpos y escalas.
- Se fomentó la promoción interna.

8.1.4 La concepción ideológica de la reforma de 1993

Aprovechando la tramitación de un proyecto de ley de medidas fiscales y de empleo, el Ministerio para las Administraciones Públicas introdujo una serie de reformas a la ya muy parcheada Ley de agosto de 1984. No se trató de dar un nuevo contenido a la ley, pero tampoco de reformas menores, aunque se encontraran en el texto algunas medidas de este tipo. La nueva reforma de la Ley de la Función Pública se concretó en una ley de medidas fiscales cuyo aspecto más significativo fue la subordinación de la oferta de empleo al establecimiento de una serie de directrices sobre necesidades con arreglo a unos objetivos. Claro es, que puede suceder que de esas necesidades surgiera una reasignación de efectivos que hiciera innecesaria la oferta de empleo. A esta medida, la más importante, acompañaron otras complementarias que permitían los procesos de reasignación de efectivos³⁶⁶.

El cambio era, por tanto, de tipo ideológico y consistía en transmitir a la sociedad y a los funcionarios que la permanencia en la Administración estaba subordinada realmente al cumplimiento de una tarea considerada necesaria. Sin embargo, para que las previsiones de la ley, incluso los planes de empleo, pudieran tener efecto debería haberse planificado la fijación de objetivos políticos escalonados en sus prioridades, un estudio en profundidad de la organización de cada Administración y el establecimiento de una serie de necesidades concordantes con aquéllos.

Ya en la transición política, la función pública se caracterizó por su indefinición; se produjo la conversión del movimiento nacional, de los sindicatos verticales y del numeroso colectivo de contratados.

8.2 LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN MILITAR

Si la evolución de la función pública en España se caracterizó, como vimos, por la influencia del modelo militar en la función pública civil, en la época en que nos adentramos asistiremos al fenómeno contrario, al traslado de un modelo civil al ámbito castrense.

La Ley del Régimen del Personal Militar Profesional nació con la idea de que la función pública militar constituía una parte de la función pública. Este planteamiento conduciría a que la función pública militar fuera regulada igual que la civil pero con peculiaridades³⁶⁷.

En la propia Carta Magna parecía marcarse una clara diferencia entre la administración civil y la administración militar³⁶⁸ ya que observando con detenimiento el título IV de la propia Constitución, rubricado “Del Gobierno y de la Administración”, se llegaría a una respuesta negativa y, en este sentido, resulta particularmente ilustrativo el artículo 103 de la Ley Fundamental refiriéndose a la “Administración Pública”. Por lo tanto, se podría concluir que no existen dos administraciones (civil y militar), sino sólo una, y así lo aclaró la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado³⁶⁹, describiendo sus tres elementos: la pluralidad de órganos, la jerarquía entre ellos y la personalidad jurídica única de todo el complejo. Hablar de administración militar o de administración civil no es sino una fórmula descriptiva. Lo que se conoce como administración militar es un sector de la administración general integrado por aquellos órganos que están directamente vinculados a la función administrativa de defensa militar del Estado.

³⁶⁷ Ley 23/1988, de 28 de junio, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, BOE n.º 181, de 29 de julio de 1988.

³⁶⁷ *Ibidem*, art. 15.

³⁶⁷ Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales de reforma del régimen jurídico de la Función Pública y de la protección por desempleo, BOE n.º 313 de 31 diciembre.

³⁶⁷ Ley 17/1989, de 20 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional, BOE n.º 172, de 20 de julio de 1989, exposición de motivos.

³⁶⁸ Constitución española de 6 de diciembre de 1978, BOE n.º 311, de 29 de diciembre, arts. 25.3, 26 y 97.

³⁶⁹ Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, BOE n.º 90, de 15 de abril de 1997, art. 2.

En el mismo sentido, si se analizan las normas básicas más recientes de la función pública, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado y la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, se observa una referencia exclusiva a la denominada Administración Civil del Estado, lo que excluye su aplicación directa al personal de las Administraciones de los otros poderes estatales y al personal militar. Ello no quiere decir que en dichas Administraciones no existan funcionarios. Así, la Ley de 1964 expresamente decía, por ejemplo, que quedaban excluidos de su ámbito los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, lo que evidenciaba que lo eran, aunque no les fuera de aplicación la mencionada ley.

Partiendo de este planteamiento no es de extrañar que la evolución producida en las reformas de la función pública civil de 1964 y 1984 se trasladara a la función pública militar.

El corporativismo de servicio, o modelo castrense en versión moderada que era propio de la función pública civil, se abandonó no sólo en el ámbito de ésta, sino también en el ámbito militar. Se trataba de una reforma de la profesión militar que afectaría a aspectos sustanciales de la organización del personal militar tradicional, tanto en el régimen de ascensos como en la provisión de los destinos. De paso, muchos defectos técnicos, de lenguaje y de concepto de la legislación civil de funcionarios, se trasladaron por contagio a la militar. Así por ejemplo la distinción entre militares de carrera y empleo, término con el que se designaba a los de complemento y que fue tomada de la Ley de funcionarios civiles de 1964. Como el término empleo nada significaba ni distinguía, puesto que los militares de carrera también tienen un empleo, resulta que la ley tuvo que aclarar el concepto de militares de empleo con el término “que complementan las escalas de los cuerpos”. Para lo cual hubiese sido mejor haber seguido hablando de militares de la Escala de complemento (Parada, 1995, 52).

8.2.1 La Ley del Régimen del Personal Militar Profesional de 1989.

El régimen de ascensos en el ámbito de la Función Pública militar experimentó con la entrada en vigor de esta Ley una modificación sustancial respecto al sistema regulado en la legislación hasta entonces vigente. Tal legislación, dispersa en una multitud de disposiciones de diverso rango que atendían a diferentes especialidades derivadas del encuadramiento en cuerpos o escalas, así como de la consideración de las distintas armas, había venido recogiendo las oscilaciones de la voluntad

legislativa, entre un estricto sistema de ascensos por antigüedad o un sistema donde tuvieran cabida los distintos méritos del interesado.

La variabilidad entre uno u otro sistema, que fue determinando las diversas modificaciones legislativas citadas, así como las posteriores, reflejaron claramente la tensión que tradicionalmente se había producido entre un sistema donde el criterio objetivo de la antigüedad era el determinante de la promoción a puestos superiores, y otro en el que, al darse cabida a méritos o circunstancias individuales de los candidatos a los ascensos, abría la puerta a la discrecionalidad (por la ineludible valoración subjetiva de los mismos por el órgano competente para decidir) aunque, sin dejar de reconocer, que al mismo tiempo conllevaba la indudable virtud de incentivar y motivar el desarrollo de la carrera militar.

Precisamente con esta finalidad de combinar las virtudes de ambos sistemas, así como de superar la dialéctica expuesta, la ley del Régimen del Personal Militar Profesional estableció una regulación en la materia donde junto al sistema de ascenso por estricta antigüedad se incluyeron nuevos sistemas de ascenso que trataban de premiar los méritos de los candidatos, admitiendo los ascensos extraordinarios y estableciendo para los empleos superiores un sistema electivo.

Uno de los parámetros en los que se ha basado la carrera horizontal del funcionario público a lo largo de la historia ha sido el desarrollo de un sistema de evaluación que considerara la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. En el Ejército, este sistema ha podido favorecer por un lado, los ascensos de aquellos mejor evaluados pero también provocar el efecto contrario al retener o ralentizar los ascensos de los peor evaluados.

Esta norma fue la primera gran ley que aunó el régimen de personal, estableciendo una regulación general para los militares de carrera y superando la dispersión normativa existente con anterioridad. Sus objetivos fueron, además de la integración de legislación dispersa, los siguientes³⁷⁰:

- Racionalizar la estructura de cuerpos y escalas
- Fijar los sistemas de ingreso y retiro
- Diseñar sistemas de evaluación, promoción y ascenso

³⁷⁰ Ley 17/1989, de 19 de julio, de Régimen del Personal Militar Profesional de las Fuerzas Armadas, BOE 172, de 20 de julio.

- Definir un modelo de enseñanza militar
- Regular el status militar

Con la ley de 1989, en definitiva, se asentaron los principios que iban a fundamentar una nueva política de personal en las Fuerzas Armadas donde, entre otras cuestiones, se apuntaba ya la necesidad de conseguir obtener el personal más capacitado para desarrollar los cometidos que a cada puesto de trabajo se asignaran.

El éxito más destacable de esta ley fue su misma publicación. La refundición en un solo texto legal de la cantidad y disparidad de lo legislado hasta esa fecha marcó un verdadero hito en la normativa, haciendo frente a problemas de toda índole para poder establecer una reglamentación coordinada para los tres Ejércitos.

8.2.2 De la escala cerrada a la discrecionalidad ministerial.

Para que la Administración, tanto civil como militar, sirva con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y para que los funcionarios, tanto civiles como militares, ejerzan con imparcialidad sus funciones, es preciso que la Administración y la función pública gocen de una cierta autonomía institucional y no sean interferidas en sus sistemas de carrera.

Con las reformas introducidas, cada vez fueron más los cargos directivos, propios de la burocracia profesional, civil o militar, que se reservaron al nombramiento de la clase política y cada vez fue mayor la posibilidad de discrecionalidad que sobre la carrera de los funcionarios se reservó a la instancia político ministerial.

En la función pública militar, la politización del nivel profesional puede producirse tanto por la participación de los militares en la actividad política como a través de la regulación del sistema de ascensos.

El sistema de ascensos y provisión de destinos militares que se estableció fue todo un modelo de autoatribución al nivel político ministerial de la más amplia discrecionalidad para el manejo de la carrera militar, de forma que quienes pretendieran hacer una buena carrera tenían que desempeñar su actividad más que con la vista puesta en el servicio y en sus mandos naturales, con vista al Ministerio. Y esto porque del tradicional sistema de escala cerrada, sólo excepcionado y con dificultad por los ascensos por méritos de guerra, se pasó a un sistema que consagraba la más amplia discrecionalidad ministerial

sobre la promoción de grado y asignación de destinos militares profesionales, y no sólo sobre el generalato.

Ascensos

El régimen de los ascensos se trató en la ley de la función militar con un criterio unitario para los tres Ejércitos y los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas, guardando una notable semejanza con las Reales Ordenanzas, en las que también se disponía que los ascensos se producirían con ocasión de vacante, por antigüedad, selección o elección y que los ascensos extraordinarios o por méritos de guerra se regirían por ley.

La discusión parlamentaria sobre esta materia se centró en tres sistemas clásicos de ascenso, según los diferentes empleos y escalas, que se diseñaron dando primacía a la elección sobre la antigüedad, pues sólo uno de ellos se dejó a esta última —y aún así, con posibilidad de veto ministerial— e incluyendo como innovación un sistema llamado de selección:

- Elección. En este sistema los ascensos se otorgaban sin necesidad de tener en cuenta el principio de mérito o capacidad. No obstante, la ley señalaba que en la evaluación previa se procedería a analizar las condiciones de idoneidad para el desempeño del empleo superior, condiciones especificadas y motivadas, en un intento de que la discrecionalidad que presidía este sistema no se convirtiera en arbitrariedad. Venía a ser un sistema de libre designación que se reservaba a los empleos superiores de las correspondientes escalas: oficiales generales, teniente coronel de las escalas medias y al de suboficial mayor de las escalas básicas.
- Selección. En este sistema se entremezclaban el orden de clasificación y el orden de escalafón para ascender, en porcentajes que fijaba el Ministro de Defensa a propuesta del Jefe de Estado Mayor correspondiente.

Para el ascenso se partía del número de vacantes previsto, procediéndose a la evaluación de quienes se encontraran en la zona del escalafón delimitada y teniendo en cuenta sus condiciones de tiempos mínimos.

Con esta evaluación se determinaba la aptitud o no aptitud para el ascenso y entre los aptos se establecía un orden de clasificación (méritos, entre un 10 y un

50 por cien de las previstas para el ciclo) y el resto de los evaluados declarados aptos ascendían por orden de escalafón.

- Antigüedad. En este sistema el ascenso se producía siempre por orden de escalafón (comandante y capitán de las escalas superiores, capitán y teniente de las escalas medias y brigada y sargento de las escalas básicas). Característica del mismo era que con la evaluación intentaba garantizarse la cobertura de las vacantes previstas en el ciclo de evaluación, y por ello se evaluaba durante el mismo no sólo a los que reunieran las condiciones para el ascenso, sino también a los que pudieran reunirlos a lo largo del ciclo, de modo que quedaran todas las vacantes cubiertas. De estas evaluaciones no podían derivarse modificaciones en el orden de escalafón.

El ascenso siempre se producía al empleo inmediato superior (graduación) y con ocasión de vacante en la Escala correspondiente en sus distintos empleos. Estas vacantes podían ser causadas por ascenso, ingreso en otra escala, pase a las situaciones de servicios especiales, excedencia voluntaria, suspenso de empleo, reserva o retirado, por pérdida de la condición militar y por fallecimiento.

Dentro de los requisitos exigidos para el ascenso, eran comunes a los tres sistemas:

1. Exigencia de un tiempo mínimo de servicios efectivos, entendiéndose por tal el tiempo transcurrido en la situación de servicio activo en los diferentes destinos ocupados en el empleo que se considerara. Y también el transcurrido en las situaciones de servicios especiales, disponible durante los seis primeros meses, excedencia voluntaria por ingreso como alumno en un centro docente militar o en el caso de cuidado de hijos durante el primer año y en la situación de suspenso de funciones cuando hubiere sobreseimiento o sentencia absolutoria.
2. Exigencia de un tiempo mínimo de mando o función, computándose como tal el tiempo prestado en destinos de mando o de funciones propias de cada escala y empleo que eran determinados por los jefes de Estado mayor de los respectivos ejércitos, y por el Secretario de Estado de la Administración Militar para los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas. El tiempo de mando o función era exigible únicamente al cuerpo general de las armas del Ejército de tierra, cuerpo general del Ejército del aire y cuerpo general de la armada. Para el resto de

cuerpos (incluido cuerpo de intendencia, ingenieros politécnicos, ingenieros y cuerpos comunes de las Fuerzas Armadas) se requería un tiempo mínimo de función, excluyendo por tanto a estos cuerpos del ejercicio del mando.

3. Evaluación y clasificación. La ley arbitró un sistema de evaluación previa necesario para determinar la aptitud, la no aptitud para el ascenso (sistemas de selección y antigüedad), las condiciones de prelación e idoneidad (sistemas de elección y selección), la selección para la asistencia a determinados cursos de capacitación, para la asignación de mandos y otros destinos de especial responsabilidad o la determinación de insuficiencia de facultades profesionales o condiciones psicofísicas, a efectos de pase a la reserva (o retiro) o limitación para ocupar determinados destinos. En los sistemas de ascenso por selección y elección de las evaluaciones derivaba la ordenación de los evaluados dentro de su escala y empleo con vistas a un próximo ascenso. Se realizaba periódicamente y siempre durante los tres meses anteriores al 1 de julio de cada año, fecha en la que empezaba a surtir efectos la evaluación.

Además de los requisitos vistos hasta ahora, para el ascenso a determinados empleos General de Brigada y comandante de la escala superior, teniente coronel de la escala media y Suboficial Mayor) se exigía un curso de capacitación para el desempeño de los cometidos de la categoría o empleo superior. Durante la realización del curso era necesario encontrarse en alguna de las siguientes situaciones

- Servicio activo
- Disponible
- Servicios especiales
- Primer año de excedencia voluntaria por cuidado de hijos.

Para la realización del curso de ascenso a comandante eran convocados todos los capitanes de la promoción; para el ascenso a general de brigada, teniente coronel y suboficial mayor, únicamente se convocaba a quienes superaran una evaluación específica para la realización del curso.

El curso de capacitación para el ascenso admitía dos solicitudes de aplazamiento, por razones personales, siempre que se acompañara documentación justificativa.

El pase a alguna situación administrativa no incluida en las mencionadas, excepto la de reserva, y las faltas de asistencia por motivos justificados, constituía motivo de baja en el curso, con opción de una nueva convocatoria. Por el contrario, era causa de baja definitiva el pase a la situación de reserva, la pérdida de la condición de militar de carrera y la renuncia.

Destinos

En cuanto a la asignación de los destinos, según su forma de asignación, estos podían ser de libre designación, de concurso de méritos, y de provisión por antigüedad. Los destinos de libre designación se definían como aquellos para los que se precisaban condiciones personales de idoneidad que valoraba la autoridad facultada para concederlos. Los destinos de concurso de méritos eran aquellos que se asignaban evaluando los méritos que se poseyeran en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto. Y los destinos de antigüedad eran los que se asignaban por el orden de escalafón de los interesados que cumplieran los requisitos para el puesto.

Mientras que en los niveles inferiores de la carrera administrativa (que deberían ser los de menor responsabilidad) los destinos podían ser asignados por antigüedad, y en los niveles intermedios podía introducirse el concurso de méritos como procedimiento de valoración de conocimientos y experiencia, en los niveles más altos de la función pública podían ser tenidos en cuenta, además de los méritos profesionales, otros elementos como la confianza de la Autoridad que realizara el nombramiento.

Sin embargo, la ley no hacía ninguna mención a la “confianza personal” aunque éste sea el fundamento último de la libre designación.

Llama la atención la amplitud con que se definían los destinos de libre designación, pues en la mayor parte de las vacantes de cierta entidad podría argumentarse la necesidad o conveniencia de que quien las ocupara poseyera “condiciones personales de idoneidad”, abriéndose de este modo la puerta a una generalización desmedida de la libre designación para las vacantes más interesantes y atractivas, y quedando reducidos los demás sistemas a los destinos de nivel inferior o rutinarios. En un sistema de provisión de destinos coherente, lo lógico sería que las vacantes con exigencia de “condiciones personales de idoneidad” fueran provistas mediante el sistema de concurso

de méritos, a través del cual se pudiera acreditar y valorar de modo objetivo la concurrencia de tales condiciones en los aspirantes. Sin embargo, tal como fue redactada la definición legal de la libre designación, el efecto que irremediablemente se produjo fue el desuso del concurso de méritos y el abuso de la libre designación, al ocupar este último sistema el espacio que naturalmente correspondería al primero (Escribano, 1994, 136).

Pero además la ley no limitaba la libre designación a los destinos correspondientes a los empleos más altos de la carrera militar, sino que, sin distinguir entre circunstancias de normalidad y anormalidad, permitía extender el sistema a todos los empleos, incluso los más bajos, sin establecer ningún tipo de previsión en el sentido de que en los empleos más bajos o intermedios la libre designación fuera un sistema excepcional y restringido a destinos muy concretos y específicos:

“Los destinos correspondientes a los empleos de la categoría de Oficiales Generales serán de libre designación, los de Coronel podrán ser de libre designación o de concurso de méritos y los de los demás empleos podrán ser de libre designación, concurso de méritos o provisión por antigüedad”³⁷¹.

De este modo, se reforzaba la posibilidad de cubrir por libre designación cualquier vacante ya que al prescindir de una enumeración como la que se recogía en la normativa anterior, que debía entenderse un *numerus clausus*, en el sentido de que sólo las vacantes expresamente recogidas eran de libre designación, se optó por una fórmula genérica que atribuía mayores facultades a la Administración en la determinación de las vacantes consideradas de libre designación.

Durante la tramitación parlamentaria de la ley, el portavoz del grupo socialista en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, señor Busquets, argumentando que el sistema de antigüedad en la provisión de vacantes había surgido como una garantía para los funcionarios de nivel inferior frente a la arbitrariedad de los poderosos, señaló que “fue una gran conquista de las gentes más sencillas en el Ejército frente a otros, que querían los destinos por libre designación”³⁷².

Por otra parte, el grupo parlamentario CDS presentó una enmienda tendente a eliminar la libre designación en la elección del profesorado de los centros docentes militares, señalando su portavoz en el Senado, Martínez Sospedra, que el profesorado

³⁷¹ Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional, Art. 74.1, BOE 172, de 20 de julio.

³⁷² Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, 26 de abril de 1989, n.º 454.

debía ser reclutado siempre mediante procedimientos de mérito y capacidad y no mediante la libre designación. En la misma sesión, el portavoz de izquierda Unida, Romero, pidió la limitación de la libre designación a los empleos de teniente general y de general de división o brigada para el mando de las grandes unidades. Pero tales enmiendas fueron rechazadas por el grupo socialista, cuya portavoz, García Moreno, argumentó que la libre designación no era incompatible con el mérito y la capacidad³⁷³.

Pero más aún, la ley señalaba que los destinos que debieran cubrirse mediante el procedimiento de libre designación podrían otorgarse sin publicación previa de la vacante correspondiente³⁷⁴. Este fue uno de los extremos más debatidos durante la tramitación parlamentaria de la ley de la función militar. Con ocasión de la discusión del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, el grupo parlamentario “minoría catalana”, a través de su portavoz, De Salas Morno, solicitó expresamente la supresión de este número. Por su parte, el portavoz del CDS, Cervero Lataillade, pidió que la libre designación sin publicación previa de la vacante estuviera condicionada a circunstancias extraordinarias y justificadas que exigiesen esta forma de proceder, y en el mismo sentido se pronunció el portavoz del grupo parlamentario popular, Trillo y López-Mancisidor, el cual propuso que se estableciera la obligatoriedad de expresar las razones excepcionales o de urgencia por las que se hubieran adjudicado destinos sin previa publicación. Sin embargo, las correspondientes enmiendas no fueron aceptadas por el grupo parlamentario socialista, y se mantuvo la redacción del citado artículo en la redacción del proyecto ley, pero quedó expresamente puntualizado que la libre designación sin publicación previa de la vacante quedaría restringida a supuestos de “urgencia por razones de tipo militar” y no para circunstancias de normalidad.

Además, la ley contenía dos previsiones que aumentaban la inseguridad jurídica en esta materia. La primera se reflejaba al establecer que “los destinos de libre designación podían ser revocados libremente por el Ministro de Defensa”, sin que se estableciera ningún requisito de carácter previo como podría haber sido el de dar trámite de audiencia del afectado. Esta regla que puede ser coherente con las características del sistema de libre designación, puede llegar a producir importantes distorsiones si la libre designación terminara aplicándose a la mayor parte de los destinos de alguna importancia.

³⁷³ Diario de sesiones del Senado, 28 de junio de 1989, n.º 126.

³⁷⁴ Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional, Art. 74.2, BOE n.º 172, de 20 de julio.

La segunda al señalar que el Ministro de Defensa podía destinar, cesar en un destino o denegar su adjudicación “cuando las necesidades del servicio lo aconsejen”, configurándose de este modo la posibilidad de que cualquier militar pudiera ser eventualmente destinado a cualquier puesto³⁷⁵. Es cierto que las “necesidades del servicio” constituyen un concepto jurídico indeterminado, controlable por los tribunales de justicia, pero no cabe duda de que esta regla atribuía a la Administración poderes amplísimos y en la práctica difícilmente fiscalizables.

La vaguedad e indefinición de los preceptos de la ley de 1989 no fueron paliadas por las normas reglamentarias de clasificación y provisión de destinos del personal militar profesional aprobadas por sus normas de desarrollo. Al contrario, se añadió un nuevo supuesto en el que se establecía que al personal de nuevo ingreso en una escala se le podría asignar destino, sin que mediare la publicación previa de aquellas vacantes que se consideraran más idóneas para el mismo, atendiendo a la antigüedad, preferencias y requisitos específicos. Es decir, al personal de nuevo ingreso se le podía destinar a cualquier vacante de su empleo si así se consideraba oportuno. Es fácil comprender el riesgo potencial de arbitrariedad que implicaba esta regla, pues no se establecía ninguna indicación o límite para designar qué destinos se reservaban para el personal de nuevo ingreso, con lo que podían ser destinados tanto a las peores vacantes como a las más solicitadas, sin pasar en este último caso por el proceso previo de pedir las en concurrencia con otros aspirantes más antiguos³⁷⁶.

Pero además, este artículo era difícilmente compatible con la exigencia de que las vacantes se publicaran en el Boletín Oficial del Ministerio de Defensa, cuya única excepción prevista era la libre designación. La ley pudo haber previsto que el personal de nuevo ingreso fuera destinado directamente, sin publicación previa de las correspondientes vacantes, pero no lo hizo, al contrario, señaló de modo tajante que todas las vacantes debían ser publicadas³⁷⁷.

³⁷⁵ *Ibidem*, arts. 77.1 y 78.

³⁷⁶ Orden Ministerial 120/93 de 23 de diciembre, art. 36, BOD n.º 253, de 5 de noviembre.

³⁷⁷ Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional, Art. 74.2, BOE 172, de 20 de julio.

En definitiva, las convocatorias de vacantes y adjudicaciones de destinos podían resumirse en los siguientes términos.

- La libre designación lejos de ser un sistema excepcional, se convertía en habitual, no sólo en los altos empleos de la carrera militar, sino también en los intermedios y bajos. Más aún, en los destinos correspondientes a los empleos de Oficiales Superiores (coronel, teniente coronel y comandante) la mayor parte de las vacantes se adjudicaron mediante este sistema.
- La adjudicación de destinos mediante libre designación sin publicación previa de la vacante tampoco fue excepcional, al contrario, en algunos Órganos era usual cubrir las vacantes de este modo, sin que pudieran apreciarse razones de urgencia de carácter militar que lo justificasen.
- El concurso de méritos era un sistema residual que apenas se utilizó.
- La ausencia de un criterio objetivo en cuanto a la forma de cubrir cada vacante, y así, podía observarse que vacantes idénticas se publicaban en ocasiones para su cobertura por libre designación, y sin embargo en otras se publican por el sistema de antigüedad.
- Fue también relativamente frecuente la publicación de vacantes “ad personam”, es decir, vacantes en las que se fijaban unas condiciones y requisitos específicos, diseñados en función del candidato en el que se había pensado para cubrir el puesto antes de la publicación de la vacante. De este modo, vacantes análogas fueron ofrecidas con requisitos diferentes según a quien se quisieran adjudicar. La consecuencia de esta forma de proceder fue que la publicación se convirtiera en un mero formalismo, ya que de antemano se conocía al adjudicatario del puesto, con independencia de quienes fueran los peticionarios.

El peligro de esta situación fue el de llegar a un estado de inseguridad jurídica en el que los posibles peticionarios de una vacante, no supieran si se iba a publicar o no, desconocieran con qué requisitos y condiciones se publicarían, ignoraran cuál sería su forma de provisión, y carecieran de criterios objetivos para albergar expectativas de poder ser los adjudicatarios de las vacantes solicitadas. La regulación que la nueva ley de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas realizó de los ascensos siguió los criterios fundamentales y principios ya contenidos en la Ley anterior, si bien como señalaba su exposición de motivos, con la finalidad de asegurar la máxima eficacia

en las Fuerzas Armadas y que los Ejércitos dispusieran de los mejores profesionales en los empleos más elevados de cada escala, se definieron criterios y se arbitraron procedimientos para potenciar el mérito y la capacidad e incentivar la preparación y dedicación profesional³⁷⁸.

8.2.1 La Ley del Régimen del Personal Militar Profesional de 1989.

La regulación de los ascensos en esta nueva ley, siguió los criterios fundamentales ya contenidos en la anterior, señalando como finalidad principal la de asegurar la máxima eficacia en las Fuerzas Armadas, y que los Ejércitos dispongan de los mejores profesionales en los empleos más elevados de cada escala. En este sentido se definieron criterios y se arbitraron procedimientos tendentes a potenciar el mérito y la capacidad e incentivar la preparación y dedicación profesional³⁷⁹.

El régimen de ascensos de los militares de carrera se caracterizó con esta Ley por la naturaleza ordinaria de los mismos, puesto que con carácter general quedaron fuera de la misma otro tipo de ascensos presentes en anteriores normativas, que se configuraban como formas de recompensa o reconocimiento de circunstancias o hechos especialmente reseñables. En este sentido, expresamente se indica que, "no se otorgarán avances en el orden de escalafón o ascensos como recompensas" estableciéndose a continuación una reserva de ley respecto de los ascensos por méritos de guerra, que, aunque también se recogía en la ley anterior, no había sido objeto de desarrollo. Por tanto, con esta única excepción, supeditada en todo caso al desarrollo legal, puede decirse que no tenían cabida en la norma los ascensos extraordinarios.

Por el contrario, se mantuvo la figura de los ascensos honoríficos:

"En atención a los méritos excepcionales o circunstancias especiales, el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Defensa, podrá conceder, con carácter honorífico, al militar profesional que haya pasado a retiro, el empleo inmediato superior. Los empleos con carácter honorífico también podrán concederse a título póstumo".

³⁷⁹ Ley 17/1999, de 18 de mayo de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas, BOE n.º 119 de 19 de mayo de 1997, exposición de motivos.

Sistemas de ascenso.

a) Antigüedad

En este sistema los ascensos se producían según el orden de escalafón, régimen que se mantuvo análogo a la regulación anterior, si bien con la particularidad de que en el ascenso a comandante de las escalas superiores de oficiales, el orden del escalafón se determinaba por la reordenación de cada una de las promociones a través de los procedimientos de evaluación y clasificación. Esta novedad suponía una manifestación de la voluntad del legislador, en orden a que los mejores profesionales alcanzaran los puestos más elevados de cada escala, estableciéndose así el indicado filtro que desvirtuaba parcialmente el sistema de antigüedad estricto a la hora de ascender a determinados empleos³⁸⁰.

El sistema de antigüedad se aplicó en el ascenso a los empleos de comandante y capitán de las escalas superiores de oficiales, de capitán y teniente de las escalas de oficiales, de brigada y de sargento primero, no existiendo en este punto novedad alguna respecto a la Ley anterior, y manteniendo la competencia para acordarlos y concederlos el Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente.

b) Selección

Este sistema se caracterizaba porque un determinado porcentaje de ascensos se producía por orden de clasificación entre los que, situados en determinada zona del escalafón, hubieran sido seleccionados en el proceso de evaluación. El resto de las vacantes se cubrían por orden de antigüedad entre los seleccionados declarados aptos para el ascenso, configurándose este sistema como un híbrido entre criterios objetivos, como la antigüedad, y criterios valorativos que se plasmaban en la clasificación.

En este sistema, que se aplicaba para el acceso a los empleos de coronel y teniente coronel de las escalas superiores de oficiales, de comandantes de las escalas de oficiales y de subteniente, la nueva ley introdujo una importante modificación al fijar un sistema de retenciones mediante la introducción de un porcentaje, que había de concretarse reglamentariamente, de aquellos que, una vez evaluados y no

³⁸⁰ *Ibíd.*, art. 115.

ascendidos en el cupo de clasificación, eran retenidos en el empleo anterior "sin posibilidad de ascender por el cupo de antigüedad", con el riesgo de verse afectados por una retención definitiva y en consecuencia una inhabilitación para el ascenso si fuese retenido por segunda vez. Dicha retención definitiva implicaba la imposibilidad de ser nuevamente evaluados, de participar en cursos que no fueran de aplicación específica en el empleo que tuvieran y la limitación para ocupar determinados destinos.

Los ascensos se producían en primer lugar siguiendo el orden de clasificación hasta completar el número de vacantes fijado por el Ministro de Defensa, a propuesta del Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente. Los demás ascensos se producían a continuación siguiendo el orden de escalafón, salvo los que hubieran quedado retenidos en su empleo³⁸¹.

e) Elección

El ascenso por elección, se mantuvo para el acceso a los empleos superiores: oficiales generales, coronel del cuerpo de músicas militares, teniente coronel de las escalas de oficiales y suboficial mayor.

En este sistema correspondía a los órganos competentes elegir, en el ejercicio de una potestad discrecional, a quienes consideraran más idóneos para el ascenso entre un número de aspirantes (cuya determinación correspondía al Ministro de Defensa a propuesta del Jefe del Estado Mayor correspondiente, y que no podrá ser inferior a tres candidatos por vacante) previamente evaluados, si bien respetando los principios de mérito y capacidad "El ascenso por elección se concederá entre los militares de carrera del empleo inmediato inferior de acuerdo con sus méritos y aptitudes".

La competencia para conceder estos ascensos se reservaba al Gobierno, quien la ejercía mediante real decreto del Consejo de Ministros a propuesta del ministro de Defensa, oído el Jefe de Estado Mayor del Ejército correspondiente.

³⁸¹ *Ibíd.*

Presupuestos para el ascenso.

Sin perjuicio de los requisitos que con carácter específico se exigían en cada uno de los sistemas de ascenso enunciados, la ley estableció una serie de condiciones generales que debían ser cumplidas en todos los supuestos: la existencia de vacante, que el ascenso sólo podía producirse al empleo inmediato superior y haber cumplido en el empleo inferior el tiempo de servicios que reglamentariamente se determinara para cada escala o empleo.

En concreto, para el requisito de existencia de vacante, la ley enumeraba las situaciones que podían generarla, sin introducir modificaciones sustanciales en cuanto al régimen anterior, salvo la inclusión, entre tales causas, de la declaración de fallecimiento, aunque producía los mismos efectos que el fallecimiento. Las otras causas el ascenso, la incorporación a otra Escala militar, el pase a las situaciones de servicios especiales, de excedencia voluntaria y de suspenso de empleo, la pérdida de la condición de militar de carrera y la permanencia como prisionero o desaparecido durante un periodo de al menos dos años.

Producida la vacante y sin solución de continuidad, se iniciaba el procedimiento de ascenso. No obstante, cuando las vacantes se producían en los empleos de la categoría de Oficiales Generales, Coronel del Cuerpo de Músicas Militares, Teniente Coronel de las Escalas de Oficiales y de Suboficial Mayor, correspondía al Consejo de Ministros en el primer caso y al Ministro de Defensa en los restantes, la decisión de darlas al ascenso. Esta norma se justificaba en la necesidad de introducir mecanismos legales que permitieran la adecuación de las plantillas de militares de carrera de las Fuerzas Armadas a las necesidades de cada momento.

En relación con la determinación de la fecha en que producía efectos el ascenso, se establecían una serie de modificaciones respecto a la regulación anterior. La regla general establecía que la fecha de antigüedad con la que se confería un empleo era la del día siguiente a aquél en que se producía la vacante que originaba el ascenso, con dos excepciones. La primera se refería al ascenso a oficial general, supuesto en el que los efectos del ascenso se producirán a partir de la celebración del Consejo de Ministros en que aprueben. La segunda, una regla especial para aquellos casos en que se producía más de una vacante en la misma fecha, según la cual todos los ascensos producidos para su cobertura tendrían la misma fecha.

Con la nueva Ley se modificó la regla general al disponer que la fecha de efectividad en los ascensos era la de la firma de la resolución por la que se hubiera acordado su concesión salvo que en la misma se hiciera constar como fecha de antigüedad la del día siguiente a aquél en que se produjera la vacante que daba origen al ascenso (considerando que la fecha en que se producía la vacante era la del día siguiente a aquél en que se producían los efectos del acto administrativo que la ocasionó). Así la regla general pasó a ser la de la fecha de concesión del ascenso, aún cuando se posibilitaba la concesión de efectos retroactivos a la misma, lo que en ningún caso podía tener lugar en los ascensos a los empleos de oficiales generales, Coronel del cuerpo de músicas militares, teniente coronel de las escalas de oficiales y de suboficial mayor³⁸².

En la ley anterior se establecía una regla especial para el supuesto de cobertura simultánea de más de una vacante, en cuyo caso todos los ascensos tendrían la misma fecha. Con la nueva normativa esta regla sólo se admitió específicamente en los ascensos en empleos inferiores

Analizados ya los requisitos generales y cumpliéndose estos, el régimen legal también exigía una serie de condiciones particulares para el ascenso a determinados empleos. Así en primer término la evaluación necesaria para el ascenso a todo empleo militar hasta el de general de brigada inclusive, y en el ascenso a los empleos de general de brigada, comandante de las escalas superiores de oficiales, teniente coronel de las escalas de oficiales y suboficial mayor, además era preceptivo haber superado los cursos de capacitación para el desempeño de los cometidos de dichos empleos.

Evaluación

Su regulación se realizó de forma muy semejante a la de la Ley anterior, si bien presentó algunas novedades de las que como más significativas destacan las siguientes:

En primer lugar, la ley establecía que los que renunciaran a ser evaluados para el ascenso, permanecerían en su empleo hasta su pase a la situación de reserva, tendrían limitaciones para ocupar determinados destinos y no podrían ser designados para

³⁸² *Ibíd*em, art. 117.

realizar cursos que no fueran de aplicación exclusiva a su empleo. Se trataba de una especie de penalización a quienes no sometiéndose al filtro de la evaluación, se apartaban del espíritu de la nueva ley que trató de incentivar la mejora y formación personal de los candidatos a ocupar los más altos puestos de las Fuerzas Armadas.

En cuanto a la determinación de los méritos y aptitudes evaluables, la nueva ley mantuvo la competencia del Ministro de Defensa si bien especificando que ello se realizaría a propuesta del Jefe del Estado Mayor de cada Ejército, y en cuanto a la publicidad que debía darse a aquellos, frente a la referencia genérica de la anterior, la nueva regulación exigía su publicación en el Boletín Oficial del Ministerio de Defensa.

También resultaba significativa, en la regulación de las evaluaciones para el ascenso por elección, la omisión de la necesidad de motivación en la especificación de las condiciones de prelación e idoneidad para el desempeño de los cometidos del empleo superior que la antigua ley expresamente exigía³⁸³.exigía en el artículo 91.3.

8.3 FLEXIBILIZACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS.

8.3.1 El nuevo Estatuto del empleado público

Finalmente, después de más de veinte años de aplicación de la ley de medidas de 1984, tras varios intentos infructuosos de lograr la aprobación de un estatuto de los funcionarios públicos, la desmotivación de los empleados públicos era evidente, ante la inexistencia de un sistema de incentivos. La baja productividad del empleo público, las injusticias del sistema: cobrar lo mismo por llevar a cabo tareas muy diferentes y la falta de una carrera profesional o de itinerarios de carrera había llevado al agotamiento del modelo de selección de los funcionarios públicos.

Previa constitución de una comisión específica de estudio y preparación, en el año 2007 se aprobó finalmente la ley por la que se regulaba el estatuto básico del empleado público, lo que supuso un salto cualitativo de importancia nada desdeñable en el proceso de modernización del empleo público en España.

³⁸³ Ley 17/1989, de 19 de julio, de Régimen del Personal Militar Profesional de las Fuerzas Armadas, art. 91.3 BOE n.º 172, de 20 de julio.

Uno de los mayores problemas que presentó el modelo cerrado de función pública fue el de la rigidez en la gestión de sus recursos humanos, la cual venía motivada por los derechos que se adquirirían al incorporarse a la organización administrativa. Además, este panorama se complicaba con la limitada movilidad, funcional y geográfica, que la organización podía imponer al funcionario como consecuencia de haber superado éste un proceso selectivo con el que, prácticamente, se aseguraba permanecer en el mismo puesto de trabajo durante toda su vida, y ello con independencia de las necesidades del servicio.

Con la incorporación, a la normativa funcionarial, de técnicas procedentes de sistemas abiertos y de la cada vez mayor atención que las organizaciones públicas fueron prestando a la utilización de instrumentos de gestión de recursos humanos procedentes de la empresa privada, el escenario de la estabilidad absoluta en el empleo y de la inamovilidad prácticamente total, resultó ser cada vez más discutido y matizado por las normas reguladoras de la función pública.

Con esta nueva reforma la principal idea que se perseguía era la de fomentar el reclutamiento de personal con unas capacidades más genéricas y no tan específicas como hasta entonces, para que pudiera desempeñar funciones diversas en atención a las necesidades del servicio, favoreciendo así la movilidad funcional y flexibilizando la gestión del personal³⁸⁴.

En este sentido, el Estatuto estableció que las Administraciones Públicas podrían asignar a su personal, funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñaran siempre que resultaran adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justificaran sin merma en las retribuciones³⁸⁵.

En cuanto a la titulación exigida para el ingreso, ya se incluyó adaptada al régimen de títulos recogido en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior (modelo Bolonia), y se redujeron a tres los Grupos profesionales (A, B y C), dividiéndose el A en A1 y A2 en atención a la responsabilidad ejercida en el desempeño del puesto de trabajo o a las dificultades que planteara el proceso selectivo para el ingreso. Por su parte, el Grupo C, se dividió en dos Sub-escalas, C1 y C2, dependiendo de la titulación exigida para el ingreso.

³⁸⁴ Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público, BOE n.º 89 de 13 de abril.

³⁸⁵ *Ibídem*, art. 73.2.

Provisión de puestos de trabajo

Los dos sistemas tradicionales de atribución de puestos de trabajo para los funcionarios en activo han sido el concurso y la libre designación, estos fueron los instrumentos a través de los cuales los funcionarios podían moverse funcional o territorialmente, aunque hayan habido otros sistemas de provisión de puestos de trabajo con una utilización más residual, como la permuta y la comisión de servicios.

El concurso consistía en la valoración de los méritos aportados por los funcionarios que quisieran optar a otros puestos de trabajo que hubieran quedado vacantes, atribuyéndose el puesto al que obtuviera una mayor puntuación. El puesto de trabajo obtenido por el sistema de concurso lo era en propiedad, es decir, inamovible y sólo se extinguía cuando cesaba el funcionario, en las funciones que en él desempeñaba, por circunstancias objetivas³⁸⁶.

La libre designación se definía como la atribución de puestos de trabajo con cierto grado de responsabilidad de manera discrecional. Mientras que en el sistema de concurso la atribución del puesto se hacía teniendo en cuenta circunstancias objetivas, en la libre designación dicha atribución era mucho más subjetiva, y el funcionario que lo ocupaba, a diferencia que en el concurso, podía ser cesado libremente por el órgano que lo hubiese nombrado. No se adquiría el puesto en propiedad.

En definitiva, las novedades más destacables que introdujo el Estatuto, fueron las siguientes:

1. Dotar de mayor transparencia al sistema de libre designación y reducir la discrecionalidad, requiriendo una convocatoria pública para la distribución de los puestos.
2. Flexibilizar la movilidad de los empleados públicos para mejorar la adaptación de la organización a las necesidades de cada momento de manera más ágil y eficaz.
3. Fomentar la movilidad interadministrativa y los criterios para llevarla a cabo³⁸⁷.

³⁸⁶ No confundir con el procedimiento selectivo de concurso para el ingreso en la función pública.

³⁸⁷ Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público, arts. 80,81 y 84, BOE n.º 89 de 13 de abril.

Promoción profesional

Por promoción profesional, también llamada carrera administrativa, se entendía el derecho del funcionario a evolucionar dentro de la organización pública, desempeñando puestos de trabajo de cierta responsabilidad., y podía desempeñarse por las siguientes vías³⁸⁸:

- Carrera horizontal. Consistente en la progresión de grado, categoría o escalón, sin tener que cambiar de puesto de trabajo.
- Carrera vertical. Consistente en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo mediante la participación en cualquiera de los sistemas de provisión de puestos de trabajo.
- Promoción interna vertical. Consistente en el ascenso desde un cuerpo o escala de un subgrupo o grupo de clasificación profesional a otro superior.
- Promoción interna horizontal, consistente en el ascenso a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional.

El Estatuto reguló dos formas de carrera administrativa sin cambiar de grupo de clasificación: la vertical, a través del desempeño de puestos de trabajo y la horizontal, a través del cumplimiento de objetivos específicos, aunque en la práctica sólo se utilizaría la primera de ellas. Se contemplaba también lo que vino a llamarse promoción interna (horizontal o vertical), es decir, la posibilidad de acceder a otro cuerpo o escala del mismo o de superior grupo de titulación³⁸⁹.

La carrera vertical.

Consistía en la posibilidad de consolidar un determinado grado personal mediante el desempeño de uno o más puestos de nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción.

A estos efectos, se entendía por grado personal la acreditación por la que el funcionario recibía una serie de prerrogativas, como la garantía del puesto (esto

³⁸⁸ *Ibíd*em, art. 16.3.

³⁸⁹ *Ibíd*em. Art. 17.

suponía que en caso de cese o remoción de aquél en su puesto de trabajo, no podía ser destinado a un puesto inferior en más de dos niveles a su grado personal) o el derecho a la percepción como mínimo, del mismo nivel de complemento de destino que venía percibiendo, en caso de pasar a ocupar un puesto de nivel inferior. No obstante, no se podía consolidar de una sola vez el grado superior en más de dos niveles al que se tuviera consolidado y, en los casos en que se modificara el puesto de trabajo durante el proceso de consolidación, se entendía que todo el tiempo de desempeño del puesto lo había ocupado en el nivel más alto³⁹⁰.

Esta consolidación sólo operaba de forma automática cuando el puesto se ocupaba con carácter definitivo, ya que en los supuestos de comisión de servicios o de adscripción provisional sólo se computaba el tiempo en función del puesto que obtuviera después el funcionario con carácter definitivo.

La promoción interna vertical consistía en el ascenso desde un cuerpo o escala de un subgrupo o grupo de clasificación profesional (en el supuesto de que éste no tuviera subgrupo) a otro superior. No se exigía, a diferencia de la regulación anterior, que el ascenso por promoción interna vertical tuviera que ser al grupo o subgrupo inmediatamente superior a aquél al que perteneciera el funcionario³⁹¹.

Carrera horizontal

En este apartado la ley señaló dos reglas que ampliaban considerablemente la regulación que, de esta forma de promoción, hacía la legislación anterior:

1. Articular un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso, fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Salvo supuestos excepcionales los ascensos tenían que ser consecutivos.
2. Para conceder el ascenso se valoraba la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño.

³⁹⁰ Art. 72 RD 364/1995 de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado y de provisión de puestos de trabajo y de promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, BOE n.º 85 de 10 de abril.

³⁹¹ Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público, art. 18 BOE n.º 89 de 13 de abril.

Esta forma de promoción, que se dejó al desarrollo posterior del Estatuto por cada Administración, ampliaba considerablemente las posibilidades de los funcionarios para progresar en su vida administrativa, con la ventaja añadida de no tener que cambiar de puesto de trabajo cada vez que quisieran ascender.

Es preciso resaltar que, en ningún caso a lo largo de la evolución normativa de la carrera de los funcionarios, se ha exigido en la Administración civil la realización y superación de cursos para el ascenso, mientras que en la Administración militar, como se ha ido viendo, se introdujeron como requisito previo e imprescindible para ascender a determinados empleos.

También se contemplaba la promoción interna horizontal, que consistía en el acceso a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional.

Tanto para la promoción interna horizontal como para la vertical, la ley preveía la realización del correspondiente proceso selectivo que garantizara el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Además se exigía al funcionario poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio efectivo en el inferior grupo o subgrupo y superar las correspondientes pruebas³⁹².

Balance del Estatuto.

De la regulación del Estatuto pueden destacarse las siguientes notas:

- Desarrolló, aunque fuera casi treinta años después, el artículo 103.3 de la Constitución Española, que llamaba a que una Ley regulara un Estatuto de la Función Pública (rebautizado como del “Empleado Público”).
- Representó la aprobación de la normativa básica en materia de función pública de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución.
- Fijó los criterios básicos en materia de función pública y reguló normativamente todo lo relativo al empleo público (en su dimensión

³⁹² Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público, art.18, BOE n.º 89 de 13 de abril de 2007.

laboral). Admitió, un modelo básico en temas estructurales como la carrera, el sistema retributivo y el personal directivo.

- Estableció un modelo de tratamiento unificado —aunque con muchas limitaciones— entre funcionarios públicos y laborales, de ahí su denominación como “Estatuto Básico del Empleado Público”, con algunos avances notables (código ético, derechos básicos, régimen disciplinario), aunque siguieran conviviendo en paralelo, con los correspondientes problemas de gestión.
- Incorporó un ámbito de aplicación más extenso que el previsto en la ley de 1984, pero bastante menor del que se proponía en el informe de la Comisión, recogiendo al personal de los Organismos Públicos, Agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquier Administración Pública.
- Redefinió las clases de personal o de empleados públicos. A los funcionarios de carrera se les reservaron determinadas funciones. Se amplió la noción de funcionario interino en cuanto a la ejecución de programas de carácter temporal y el exceso o acumulación de tareas. Recogió el personal laboral por tiempo indefinido, acotaba el personal eventual y permitía la creación del personal directivo profesional.
- Recogió un catálogo de derechos individuales y de derechos individuales ejercidos colectivamente que mejoraba la situación anterior.
- Definió la carrera profesional (concebirla como un derecho) y se preveían las posibles modalidades de carrera (horizontal, vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal). Probablemente la carrera horizontal fuera el reto más importante que se planteó a las diferentes administraciones públicas, pues obligaba al establecimiento de un sistema de grados, categorías o escalones con remuneraciones diferentes, en el que para progresar en el puesto había que valorar la trayectoria profesional, la calidad de los trabajos desarrollados, los conocimientos y la evaluación del rendimiento.
- Valoró el desempeño y el rendimiento, mediante un sistema de evaluación, que constituyó una de sus principales innovaciones, y se fijaron los criterios y posibles efectos de la misma.

- Introdujo las pagas extraordinarias íntegras de aplicación diferida y gradual, así como las retribuciones complementarias. Fueron los llamados “derechos retributivos” ligados a la estructura de la función pública, al sistema de carrera y a la evaluación del desempeño y del rendimiento.
- Reguló el sistema de acceso a través de órganos de selección permanentes y profesionalizados basados en el principio de imparcialidad.

No obstante, pese a que el Estatuto Básico del Empleado Público planteó importantes retos dirigidos a modernizar las administraciones públicas, no se produjeron grandes cambios en el sistema de carrera administrativa vigente en ese momento y continuó aplicándose el sistema de carrera previsto en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

8.3.2 La Ley de la Carrera Militar en relación con el Estatuto Básico del Empleado Público.

Señalaba esta ley en su preámbulo que uno de los recursos claves de la defensa era el personal militar. Por ello, en la carrera militar, la regulación de los mecanismos de ascenso fue algo esencial³⁹³.

En un sentido amplio, el término “carrera” puede equivaler a ejercicio de una profesión, y en este sentido se recogía en la Ley de Carrera Militar como la ocupación de diferentes destinos, el acceso a sucesivos empleos y la capacitación para mayores responsabilidades³⁹⁴. En un sentido más restringido lo había incorporado el Estatuto Básico del Empleado Público, configurando la carrera del funcionario como el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional³⁹⁵. Y lo cierto es que ambos conceptos tenían en común el elemento de la promoción profesional.

³⁹³ Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, BOE n.º 278 de 20 de noviembre de 2007.

³⁹⁴ *Ibidem*, art. 74.

³⁹⁵ Art. 16.2 Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público, BOE n.º 89 de 13 de abril.

La Ley de Carrera no sistematizó modalidades de carrera como hizo el Estatuto (carrera horizontal, vertical, promoción interna vertical y horizontal), pero en la práctica sí dio entrada a alguna de ellas:

- a. Los ascensos dentro de una misma escala refleja la carrera vertical de los militares.
- b. El acceso de los suboficiales a las escalas de oficiales, supone una promoción interna vertical.
- c. El cambio de una escala a otra de distinto nivel, ya sea del mismo cuerpo, o de otro distinto, es promoción interna horizontal.

Partiendo de los criterios de las leyes de personal militar de 1989 y de 1999, con esta norma se ampliaron los supuestos en los que se utilizarían sistemas de ascenso más exigentes de elección y clasificación, en perjuicio de la aplicación de la antigüedad que sólo se utilizará para el primer ascenso de los oficiales y suboficiales.

SISTEMAS DE ASCENSO A LOS DIFERENTES EMPLEOS			
CATEGORÍAS	EMPLEOS	LEY 17/1999	LEY 39/2007
OFICIALES GENERALES	Teniente General	Elección	Elección
	General de División	Elección	Elección
	General de Brigada	Elección	Elección
OFICIALES	Coronel	Selección	Elección
	Teniente Coronel	Selección	Elección
	Comandante	Antigüedad con reordenación	Clasificación
	Capitán	Antigüedad	Antigüedad
	Teniente		

CATEGORÍAS	EMPLEOS	LEY 17/1999	LEY 39/2007
SUBOFICIALES	Suboficial Mayor	Elección	Elección
	Subteniente	Selección	Clasificación
	Brigada	Antigüedad	Clasificación
	Sargento Primero	Antigüedad	Antigüedad
	Sargento		
TROPA Y MARINERÍA	Cabo Mayor	Elección	Elección
	Cabo Primero	Concurso Concurso oposición	Concurso Oposición
	Cabo	Concurso Concurso Oposición	Concurso Concurso Oposición
	Soldado o Marinero		

A la vista del cuadro anterior, puede decirse que la Ley de la Carrera Militar, pensando sobre todo en la carrera vertical, supeditó la progresión del militar a la preparación y experiencia profesional, que sólo en los primeros empleos de cada escala aparecía unida a la antigüedad, por el poco tiempo transcurrido desde la finalización de los estudios en la enseñanza de formación para el acceso a la escala correspondiente. Este sistema de antigüedad era sustituido para el ascenso a los empleos superiores por otros como el de clasificación o el de elección, que se basaban en criterios de mérito e idoneidad; por excepción, en las escalas de tropa y marinería no existen los ascensos por antigüedad, sino que se aplicaron los sistemas de concurso o concurso-oposición.

El Estatuto, por su lado, vinculaba la progresión vertical directamente con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

En lo que respecta a las escalas, las anteriores escala superior de oficiales y escala de oficiales de los cuerpos generales y de infantería de marina fueron sustituidas por una nueva y única escala de oficiales en cada cuerpo, con el propósito de superar las disfunciones que habían ido formándose al amparo del modelo anterior.

CUERPOS Y ESCALAS DE LOS EJÉRCITOS			
LEY 17/1999		LEY 30/2007	
CUERPOS	ESCALAS	CUERPOS	ESCALAS
GENERAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ESO ▪ EO ▪ SUBOFICIALES 	GENERAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ OFICIALES ▪ SUBOFICIALES ▪ TROPA Y MARINERÍA
ESPECIALISTAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EO ▪ SUBOFICIALES 		
INTENDENCIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ESO 	INTENDENCIA	OFICIALES
INGENIEROS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ESO ▪ TÉCNICA OFIC. 	INGENIEROS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ OFICIALES ▪ TÉCNICA

Así pues, bajo la Ley de la Carrera Militar, los militares se encuadran:

- a) En función de su respectiva área de actuación, en cuerpos y, dentro de cada uno de ellos, en escalas y especialidades.
- b) Jerárquicamente, dentro de cada escala, en categorías y empleos. Normalmente, todos los empleos de una escala corresponden a una misma categoría; Aunque, excepcionalmente, en algunas escalas de oficiales se agrupan en dos categorías (oficiales generales y oficiales).

Entre este planteamiento que acaba de exponerse y el que establece el Estatuto Básico del Empleado Público para los funcionarios, no hay grandes diferencias, pues los

funcionarios “se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen capacidades y conocimientos comunes”³⁹⁶.

Donde sí puede apreciarse mayor diferencia es en la ordenación jerárquica, que para el personal al servicio de la Administración civil se plasma en los grupos de “clasificación profesional”, complementada por ascensos obtenidos mediante la provisión de puestos de trabajo³⁹⁷. Pero, aunque no exista nominalmente una clasificación de los militares de carrera en grupos y subgrupos, lo cierto es que:

- Para el ingreso en la escala de oficiales, se exige estar en posesión de un título de grado universitario.
- Para el acceso a la escala de suboficiales, es preciso haber obtenido uno de formación profesional de grado superior
- Para tropa y marinería, obtener un título de formación profesional de grado medio³⁹⁸.

Además, por otro lado, la Ley de Carrera Militar establece que “a los exclusivos efectos retributivos y de fijación de los derechos pasivos de personal militar, se aplicarán las siguientes equivalencias entre los empleos militares y los grupos de clasificación de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas:

- General de Ejército a teniente: subgrupo A1
- Alférez y suboficial mayor a sargento: subgrupo A2
- Cabo mayor a soldado con relación de servicios permanente: subgrupo C1.

Otro elemento clave introducido por esta nueva ley fue la ocupación de diferentes destinos, que se proveerían mediante los sistemas de libre designación, concurso de méritos y provisión por antigüedad. Con la potenciación del mérito y la capacidad, la utilización del sistema de antigüedad, también aquí, irá disminuyendo progresivamente.

³⁹⁶ Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público, art. 75,1 BOE n.º 89 de 13 de abril.

³⁹⁷ *Ibidem*. Arts. 76 y 16.3

³⁹⁸ Arts. 44, 45, y 47 de la Ley 39/2007 de la Carrera militar, respectivamente.

CONCLUSIONES

Con este trabajo se ha pretendido, desde un planteamiento histórico, estudiar la regulación de los ascensos y destinos militares en España, y su evolución con el trascurso del tiempo, destacando, a la vez, la importancia que esta materia ha tenido en determinadas coyunturas.

En el Ejército de Tierra los Cuerpos Facultativos (Artillería, Ingenieros y Estado Mayor) defendían a capa y espada sus privilegios, sobre todo la mencionada escala cerrada, contra el embate de las Armas Generales (Infantería y Caballería), que con escala abierta querían gozar también de la comodidad de los ascensos por rigurosa antigüedad. Con el paso del tiempo, esta situación llegó a plantear un agravio comparativo entre Armas y Cuerpos, enconándose las inevitables rivalidades que el corporativismo de estos últimos fomentaba.

Además dentro de cada colectivo era la oficialidad media (oficiales particulares), carentes de influencias y poder, la que no ocultaba su hostilidad hacia los militares de alto grado (oficiales generales) que copaban cargos en el Ministerio de la Guerra, en el Palacio Real y en el Senado, generales “capitalinos” o “palatinos”, muy vinculados a la política y que, debido a ello gozaban de todo tipo de prerrogativas.

Podría parecer un contrasentido que la institución armada, cuyos miembros muestran su aptitud por el valor y las cualidades personales, fueran promovidos al empleo superior según la fecha de ingreso en el servicio, es decir, por rigurosa antigüedad. Pero, como ya se ha visto, la aspiración a que se estableciera este sistema vino precedida de un alud de ascensos y condecoraciones, que se habían concedido indiscriminadamente, gracias a la escala abierta.

En cuanto a la provisión de destinos, ésta estuvo a merced del rey mucho tiempo, pues se carecía de cualquier disposición legal que estableciera un criterio único para conceder un destino a un oficial. Esta ausencia de un criterio objetivo en su adjudicación había dado paso a la perniciosa influencia de la recomendación.

Dos normas vinieron a poner fin a esta injusta situación:

- Regulando el sistema de ascensos: La Ley Adicional a la Ley Constitutiva del Ejército de 1889.
- Regulando la provisión de destinos: El real decreto de 30 de mayo de 1917.

Estos son los dos puntos de inflexión que marcan la línea de la primera parte de este trabajo;

1. 1889, como consecuencia de la labor legislativa del general Cassola:

- Unidad de procedencia de toda la oficialidad del ejército
- Ascenso por antigüedad hasta coronel en Armas y Cuerpos
- Proporción de coroneles en el generalato
- Supresión de la dualidad

Esta ley acabó con la política de ascensos indiscriminados a que había dado lugar el sistema de ascensos por méritos, y estableció un sistema garantista, construido sobre el principio de la rigurosa antigüedad, en el que triunfaba la seguridad sobre el favoritismo.

2. 1917, por el acierto del real decreto refrendado por el general Aguilera:

- Haciendo desaparecer todo tipo de desigualdades en la adjudicación de los destinos
- Dando mayores oportunidades para desempeñar puestos de importancia a la totalidad del Cuerpo, y
- Erradicando definitivamente el uso de las recomendaciones

Este real decreto, con el que el ejército se adelantó en la regulación de los destinos de los empleados públicos, se constituyó en antecedente de la normativa del funcionariado

y destacó el carácter pionero de la administración militar en la regulación de los destinos de este colectivo en España.

La segunda parte a que se aludía, viene marcada por otras dos normas:

1. la Ley de Funcionarios civiles del Estado de 1964.

Por la que se inicia un proceso de reforma de la Administración General del Estado, se eliminan las categorías y se inicia una tendencia hacia el modelo abierto articulado sobre la base del puesto de trabajo.

2. La Ley reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional de 1989.

Que junto al sistema de ascenso por antigüedad introdujo otros sistemas que trataban de premiar los méritos de los candidatos, emprendiendo una carrera hacia el incentivo a la capacidad, en detrimento de la estricta antigüedad y tendente al definitivo abandono del escalafón cerrado.

En definitiva, se ha podido constatar a lo largo de este trabajo que la normativa de la regulación del funcionariado en la Administración Civil fue a remolque de la Administración Militar en la ardua tarea de alcanzar y mantener la escala cerrada.

A partir de 1964 será la Administración Civil quien tome la iniciativa hacia la implantación de un sistema abierto.

Diez años después de la publicación de la Ley Reguladora del Personal Militar Profesional, y para dar respuesta a los nuevos condicionantes de las Fuerzas Armadas del siglo XXI, nacería la Ley 17/99, profundizando en la profesionalización de sus miembros y pasando así, en apenas veinticinco años, de unos ejércitos propios de finales del siglo XIX, a unas Fuerzas Armadas con proyección en el siglo XXI.

En el año 2005 el gobierno comenzó la redacción de una ley que sustituyera a la de 1999, y, tras un periodo aproximado de dos años, entró en vigor el 1 de enero de 2008. Esta Ley 39/2007, que se publicaba poco después de la aprobación del Estatuto Básico

del Empleado Público, recogía como modificación más llamativa la reforma de la carrera adoptando una estructura de cuerpos y escalas.

En la provisión de puestos de trabajo en la actualidad, la Ley otorga al Ministerio de Defensa una discrecionalidad prácticamente absoluta, pues si, de una parte, los destinos de Oficial General y Coronel son de libre designación, y si en los demás empleos se establecen los sistemas de libre designación, por concurso de méritos y por antigüedad, el Ministerio no está obligado por ninguna reserva legal a anunciarlos para su provisión por concurso o antigüedad, pudiendo, si quisiera, proveerlos todos mediante libre designación, pues la forma de asignación se decide y se inserta en el anuncio del Boletín Oficial del Ministerio de Defensa, sin que sea necesario expediente o justificación alguna.

Si sumamos la discrecionalidad ministerial en la configuración de los ascensos en la carrera a la discrecionalidad ministerial en la asignación de destinos o puestos de trabajo da como resultado un alto grado de penetración de la política en la cobertura de los puestos de la línea de mando en las Fuerzas Armadas Españolas.

Podríamos llegar a la conclusión de que la carrera militar como tal, puede haber entrado en España en una fase de liquidación dentro del propio ámbito castrense, como consecuencia de una legislación que rompe los principios tradicionales en torno a los cuales estaba articulada la profesión militar y que se inició con la ley 17/1989, que moldeó la función pública militar sobre la civil.

Como ha ido viéndose, los ascensos militares han sido objeto de estudio por los tratadistas desde distintos puntos de vista: dualismo, macrocefalia, etc. Más dificultades se han encontrado al estudiar los destinos, al ser un tema sobre el que poco se ha escrito, a pesar de la importancia que tiene como antecedente de la normativa del funcionariado en España.

Todo trabajo de investigación queda abierto a nuevos estudios, posibles líneas de investigación en las que se podría profundizar más. En este caso una de ellas podría ser el estudio detallado de la interrelación que, como se ha visto a lo largo del presente trabajo, existe entre el funcionario civil y el funcionario militar. Otro tema de particular

interés que ha surgido en algunos capítulos de este trabajo, sería el de los cursos de aptitud para el ascenso que se instalaron como requisito imprescindible de la carrera militar y que en la Administración civil, si bien en algún momento se barajó la idea, nunca llegaron a implantarse.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR OLIVENCIA, Mariano

1999 *El Ejército Español Durante el Franquismo*, Madrid, Ediciones Akal, 455 págs.

ALBUERA GUIRNALDOS, Antonio

1990 *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 12, Madrid, Editorial Universidad Complutense, págs. 45-66.

ALONSO, José Ramón

1974 *Historia Política del Ejército Español*, Madrid, Editora Nacional, 567 págs.

ALONSO BAQUER, Miguel

1987 “Los pronunciamientos y la reforma constitucional”, *Historia social de las Fuerzas Armadas*, Madrid, Alhambra, tomo 3, págs. 47-93.

1989 “La reforma militar del siglo XIX”, *Revista de Cultura Militar*, págs. 15-26.

ALONSO IBÁÑEZ, Ana Isabel

1998 *Las Juntas de Defensa Militares*, Madrid, Ministerio de Defensa, 664 págs.

ALONSO MOLINERO, Antonio

1999 “La Profesión Militar y las Sabias Ordenanzas de Carlos III”, en *Separata introductoria a las Ordenanzas de S.M. para el régimen, disciplina, subordinación, y servicio de sus ejercitos*, Madrid, Ministerio de Defensa, págs. 9-20.

ALPERT, Michael

2007 *El Ejército Popular de la República*, Barcelona, Crítica.

AMADO, Julio

1914 “Reformas militares. Antes de conocerlas”, en *La Correspondencia Militar*, 30 de octubre de 1914.

ANDÚJAR CASTILLO, Francisco

1991 *Los Militares en la España del siglo XVIII. Un estudio social*, Granada, Servicio de Publicaciones de la Universidad, 457 págs.

ARROYO YANES, Luís Miguel

1994 *La Carrera Administrativa de los Funcionarios Públicos*, Valencia, Ediciones Tirant Lo Blanch, 582 págs.

BACARDÍ, Alejandro de

1864 *Nuevo Colón, o sea Tratado del Derecho Militar de España y sus Indias*, Barcelona, Est. Tip.º de Narciso Ramírez y Compañía, 3 tomos.

1865 *Apéndice al nuevo Colón, o sea Tratado del Derecho Militar de España y sus Indias*, Barcelona, Est. Tip.º de Narciso Ramírez y Compañía, 2 tomos.

- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano
 1984 *Estructura de la Función Pública y burocracia en España*, 1ª edición, País Vasco, Servicio Central de Publicaciones Eukal Herria, 164 págs.
- BUSQUETS BRAGULAT, Julio
 1984 *El militar de carrera en España. Estudio de sociología militar*, 2ª edición, Barcelona, Ariel, 277 págs.
- CARDONA, Gabriel
 1990 *El Problema Militar en España*, Madrid, Biblioteca Historia 16, 229 págs.
- CARR, Raymond
 1969 *España 1808-1836*, Barcelona, Ariel, 734 págs.
- CARREÑO, Dionisio
 1820 *Constitución política de la Nación española por lo tocante a la parte militar*, Madrid, Imprenta de la calle de Bordadores, 136 págs.
- CEPEDA GÓMEZ, José
 1987 “La doctrina militar en las Cortes de Cádiz y en el reinado de Fernando VII”, *Historia Social de las Fuerzas Armadas Españolas*, Madrid, Alhambra, tomo III, págs.11-46.
 1990 *El ejército en la política española (1787-1843)*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 486 págs.
- CIERVA Y DE HOCES, Ricardo de la
 1974 *Historia Básica de la España Actual (1800-1974)*, Barcelona, Editorial Planeta, 573 págs.
- CRISTIANSSEN, E.
 1974 *Los orígenes del poder militar en España 1800-1854*, Madrid, Aguilar, 219 págs.
- COLECCIONES LEGISLATIVAS:
 1821 *Colección de los Decretos y Órdenes generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821*, Madrid, Imprenta Nacional, tomo VII.
 1837 *Colección de Decretos, Órdenes, Resoluciones y Reglamentos generales expedidos por las Secretarías del Despacho Universal desde 1.º de enero hasta fin de diciembre de 1836*, Madrid, Imprenta Nacional.
 1894 *Colección legislativa de España (continuación de la Colección de Decretos)*, Madrid, Imprenta Nacional.
 1916 *Colección Legislativa del Ejército*, Madrid, Talleres del Depósito de la Guerra
 1987 *Colección de Decretos y Órdenes de las Cortes de Cádiz*, Madrid, Publicaciones de las Cortes Generales, 2 tomos.
- ESTEBAN, Jorge de
 1998 *Las Constituciones de España*, Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 407 págs.

EXPOSICIÓN

1814 *Exposición de la Comisión de Constitución Militar, acompañando los trabajos que se le pidieron*, Madrid, Imp. de Repullés, 33 págs.

FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino

1987 “El Directorio como fórmula política”, *Las Fuerzas Armadas Españolas. Historia Institucional y Social*, Madrid, Alhambra, tomo 5, págs. 259-288.

FERNÁNDEZ ALMAGRO,

1928 *Historia del Reinado de Don Alfonso XIII*, Barcelona, Montaner y Simón.

FERNÁNDEZ BASTARRECHE, Fernando

1987 *El Ejército español en el Siglo XIX*, Madrid, Siglo XXI de España, 190 págs.

FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA, Fernando

1889 *Mis memorias íntimas*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 3 tomos.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A. Xavier

2002 *La provisión de Puestos de Trabajo en la Administración General del Estado*, Madrid, INAP, 254 págs.

FLÓREZ ESTRADA, Álvaro.

1958 *Constitución Política de la Nación Española por lo tocante a la parte militar*, Biblioteca de Autores Españoles n.º 113, Madrid, Atlas, págs. 350-402.

GALARZA Y VIDAL, Ángel

1917 *En propia defensa: veto impuesto por el Cuerpo de Artillería para el ascenso...: sus causas*, Madrid, Tipografía Artística, 117 págs.

GÁRATE CÓRDOBA, José María

1987 “Las Ordenanzas de Carlos III. Estructura Social de los Ejércitos”, *Historia Social de las Fuerzas Armadas Españolas*, Madrid, Alhambra, tomo 1, págs.101-174.

GONZÁLEZ DÍEZ, Emiliano

1999 “Una ordenación jurídica del Ejército real: las Ordenanzas Generales de los ejércitos de Carlos III”, en *Separata introductoria a las Ordenanzas de S.M. para el régimen, disciplina, subordinación, y servicio de sus ejercitos*, Madrid, Ministerio de Defensa, págs. 39-62.

GONZÁLEZ POLA DE LA GRANJA, Pablo

2002 *La configuración de la mentalidad militar contemporánea y el movimiento intelectual castrense. El siglo crítico 1800-1900*, Madrid, Ministerio de Defensa, 532 págs.

HEADRICK, Daniel R.

1981 *Ejército y Política en España (1866-1898)*, Madrid, Técnos, 293 págs.

HERNÁNDEZ MIR, Francisco.

- 1930 *La Dictadura ante la Historia*, Madrid, Compañía Iberoamericana de Publicaciones, 360 págs.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael

- 1989 *Políticas de selección en la Función Pública española (1808-1978)*, Valencia, INAP, 480 págs.
2006 Los Directivos Públicos en España (tres tesis y algunas propuestas), *II Congreso de Gestión Pública*. Barcelona, 34 págs.

JULIÁ, Santos

- 2003 “Edad contemporánea”. *Historia de España*, Madrid, Espasa Calpe, págs. 385-408.

LONDOÑO, Sancho de

- 1992 *Discurso sobre la forma de reducir la Disciplina Militar a mejor y antiguo estado*, Madrid, Ministerio de Defensa, 67 págs.

MARTÍNEZ CUADRADO, EMILIO.

- 1976 *La Burguesía Conservadora (1874-1931)*, Madrid, Alianza Alfaguara.

MOLA VIDAL, Emilio

- 1977 *Memorias*, Barcelona, Editorial Planeta, 521 págs.

MUÑIZ Y TERRONES, José

- 1880 *Ordenanzas de S.M. para el régimen, disciplina, subordinación y servicios anotadas e ilustradas por artículos con las leyes, decretos, órdenes y pedidas y vigentes hasta la fecha de esta edición*, Madrid, R. Velasco editor,

NAVAJAS ZUBELDÍA, Carlos

- 1991 *Ejército, Estado y Sociedad en España (1923-1930)*, Logroño, Ediciones Instituto de Estudios Riojanos, 314 págs.

NIETO, ALEJANDRO

- 1967 “La retribución de los funcionarios públicos en España. Historia y actualidad”, *Revista de Occidente*, Madrid, 461 págs.
1974 “Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios”. *Estudios sobre la burocracia española*. Editorial Fundación Instituto de Estudios Políticos y Sociales, Madrid, págs. 127-150.

NIEVA, José María de

- 1824 *Decretos del Rey nuestro señor, don Fernando VII, y reales órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las secretarías del Despacho universal y consejos de S.M. en los seis meses contados desde 1.º de enero hasta fin de junio de 1824*, vol. 8, Imprenta Real, Madrid, 231 págs. + índices.
1826 *Decretos del Rey nuestro señor, don Fernando VII, y reales órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las secretarías del Despacho universal y consejos de S.M. desde el 1.º de enero hasta el fin de*

- diciembre de 1825, vol. 10, Imprenta Real, Madrid, 344 págs. + índices.
- 1827 *Decretos del Rey nuestro señor, don Fernando VII, y reales órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las secretarías del Despacho universal y consejos de S.M. desde el 1.º de enero hasta el fin de diciembre de 1826*, vol. 11, Imprenta Real, Madrid, 329 págs. + índices.
- 1829 *Decretos del Rey nuestro señor, don Fernando VII, y reales órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las secretarías del Despacho universal y consejos de S.M. desde el 1.º de enero hasta el fin de diciembre de 1828*, vol. 13, Imprenta Real, Madrid, 531 págs. + índices.

ORDENANZAS

- 2000 *Ordenanzas de S.M. para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejércitos.*, Madrid, edición facsímil del original de 1768, 2 vols.

PAYNE, Stanley

- 1986 *Los militares y la política en la España contemporánea*, Madrid, Ibérica de Ediciones y Publicaciones, 493 págs.

PEIRE, Tomás

- 1933 *Una política militar expuesta ante las Cortes Constituyentes*, Madrid, Vallinas, 173 págs.

PORTUGUÉS Y MONETE, José Antonio

- 1764 *Colección general de las ordenanzas militares, sus innovaciones y aditamentos*, Madrid, Imprenta de Antonio Marín, 11 tomos.

PUELL DE LA VILLA, Fernando

- 1978 “El General Cassola, reformista militar de la Restauración”, *Revista de Historia Militar*, año XXIII, n.º 45, págs. 173-196.
- 1987 “El reformismo militar durante la Restauración y la Regencia”, *Las Fuerzas Armadas Españolas. Historia Institucional y Social*, Madrid, Alhambra, tomo 3, págs. 147-175.
- 1987 “Las Fuerzas Armadas en la crisis de la Restauración. Las Juntas Militares de Defensa”, *Las Fuerzas Armadas Españolas. Historia Institucional y Social*, Madrid, Alhambra, tomo 5 págs. 81-126.
- 1987 “La Cuestión Artillera”, *Hispania*, 165, págs. 279-308.
- 1989 “Evolución de los sistemas de ascensos y destinos de la oficialidad española”, *Les armées espagnoles et francaises. Modernisation et réforme entre les deux Guerres Mundiales. Anexes aux Melanges de la Casa Velázquez, Rencontres*, 4, págs. 163-176.
- 1996 *El soldado desconocido. De la leva a la “mili”. (1700-1912)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 326 págs.
- 1998 “El premilitarismo canovista”, Javier Tusell y Florentino Portero (eds.) *Antonio Cánovas y el sistema político de la Restauración*, Madrid, Biblioteca Nueva, págs. 289-312.
- 2003 *Historia del Ejército en España*, 2.º ed., Madrid, Alianza Editorial, 319 págs.
- 2008 *Historia de la Protección Social Militar (1265-1978). De La Ley de Partidas al ISFAS*, Madrid, Instituto Social de las Fuerzas Armadas, 269 págs.

QUATREFAGES, René

1983 *Los Tercios*, Madrid, Ediciones Ejército, 521 págs.

RIOS, Juan Miguel de los

1845 *Código español del reinado del intruso de José Napoleón Bonaparte, o sea Colección de sus más importantes leyes, decretos e instituciones*, Madrid, Imp. de D. Ignacio Boiz, 339 págs.

RUMEU DE ARMAS, Antonio

1979 “La Real Escuela de Minerología de Madrid (1789-1808)”, *Hispania*, 142, págs. 301-336.

1980 *Ciencia y tecnología en la España Ilustrada. La escuela de Caminos y Canales*, Madrid, Turner, 554 págs.

SALAS LARRAZÁBAL, Ramón

1973 *Historia del Ejército Popular de la República*, Madrid, Editora Nacional, 4 tomos.

1987 “Las Reales Ordenanzas”, *Las Fuerzas Armadas Españolas. Historia Institucional y Social*, Madrid, Alhambra, tomo 8, págs.113-160.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Félix

1991 *El Arma de Artillería en el reinado de Alfonso XII*, Madrid, Ministerio de Defensa, 279 págs.

TAMAMES, Ramón

1974 *La República; la era de Franco*, Madrid, Alianza Alfaguara, 623 págs.

TEIJEIRO DE LA ROSA, Juan Miguel (coord.)

2002 *La Hacienda Militar. 500 años de Intervención en las Fuerzas Armadas*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2 tomos.

TUÑÓN DE LARA, Manuel (dir.)

1983 *Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, Barcelona, Labor, 574 págs.

VALLECILLO, Antonio

1850 *Colección general de las ordenanzas militares, sus innovaciones y aditamentos*, Madrid, Imprenta de Antonio Marín, 11 tomos.

1861 *Comentarios históricos y eruditos a las Ordenanzas militares expedidas en 22 de octubre de 1768*, Madrid, Imprenta de D. P. Montero, 661 págs.

VIGÓN SUERODÍAZ, Jorge

1930 *Un personaje español del siglo XIX (El Cuerpo de Artillería)*, Madrid, CIAP, 237 págs.

1947 *Historia de la Artillería española*, Madrid, CSIC, 600 págs.

