

Las reformas militares de Azaña (1931-1933) y de Gutiérrez Mellado (1976-1979): una perspectiva comparada

Fernando Puell de la Villa
IUGM/UNED

Publicado en S. Granda Lorenzo, L. Martínez Peñas y M. Fernández Rodríguez (eds.). *Perspectivas jurídicas e institucionales sobre guerra y ejército en la Monarquía Hispánica*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, 2011, pp. 289-310.

La institución militar española ha conocido numerosísimas reformas a lo largo de su historia, pero si hubiéramos de señalar solamente las más destacables, aquéllas que modificaron sustancialmente su estructura, el campo quedaría muy reducido.

Por fijar un punto de partida, es posible afirmar que el ejército, desde el punto de vista institucional, nació en 1503 por iniciativa de Fernando el Católico, como instrumento del expansionismo castellano-aragonés. En sus líneas maestras, la herramienta entonces diseñada fue la utilizada durante los dos siglos siguientes para defender las posesiones europeas de los Habsburgos españoles.

Durante el primer cuarto del siglo XVIII, los ministros de Felipe V de Borbón sentaron las bases de otra institución militar muy distinta de la anterior. La estructura básica se diversificó, la normativa se homogeneizó y la base de operaciones se trasladó a la Península.

La creación y configuración del *ejército español*, en el sentido que hoy damos al término, debe atribuirse a Narváez, y el esquema básico concebido en su tiempo no sufriría cambios sustanciales hasta época muy reciente. Concretamente, hasta que la participación en operaciones supranacionales —ya fueran humanitarias o bélicas— distorsionó la misión y cometidos que alumbraron aquella institución, y el subsiguiente proceso de profesionalización de las clases de tropa modificó uno de los dos pilares —el otro era la oficialidad de academia— sobre los que se sustentaba.

Aunque tan tajante aseveración pueda dar lugar a interminables debates, puede sostenerse que, desde el punto de vista estrictamente institucional, el resto de las innumerables reformas emprendidas fueron más de forma que de fondo. Las más destacadas modificaron principios doctrinales —de naturaleza moral o de aplicación operativa—, o introdujeron cambios orgánicos, algunos de ellos de indudable importancia y transcendencia. Las menos llamativas fueron enfocadas a modernizar,

reorganizar y retocar algunos aspectos concretos: plantillas, armamento, dependencias, competencias, etc.

Respecto al siglo XX, durante la Segunda República y durante la fase inicial de la Transición democrática, se acometieron dos importantes procesos reformistas de gran impacto político, social y mediático. Aunque ambos pretendían modificar en profundidad la referida estructura decimonónica, ninguno alcanzó la meta propuesta y se saldaron sin que los cambios afectaran a la esencia de la institución.

El primero de ellos se interrumpió en el mismo momento en que su principal valedor, el ministro de la Guerra Manuel Azaña, cesó en el cargo. Sus sucesores no solamente no continuaron la línea programática por él trazada, sino que anularon y mitigaron las disposiciones que consideraban lesivas o radicales. Los dos ejércitos enfrentados durante la Guerra Civil —salvando las distancias y contemplados sociológicamente—, en poco se distinguían de los que lucharon, por ejemplo, en la última guerra carlista.

En el segundo, da la sensación de que Suárez y Gutiérrez Mellado quisieron remozar una estructura que estimaban obsoleta, pero no totalmente caduca. Aquí, en contraste con el caso anterior, fueron sus sucesores, durante el llamado período de consolidación democrática, los que se encargaron de culminar la reforma y de llegar a la esencia, al fondo de la cuestión.

Todavía es prematuro pronunciarse sobre la viabilidad y proyección hacia el futuro del sistema militar surgido durante las dos últimas décadas del siglo XX, pero es incuestionable que, hoy en día, la institución castrense española es totalmente distinta de la decimonónica. Evidentemente heredera de ella, de la que conserva muchas características —al igual que había ocurrido en 1503, 1728 y 1845—, pero con demasiadas señas de identidad propias para considerarla igual que ella.

Volviendo al enunciado del título, el artículo comenzará por analizar los dos grandes proyectos reformistas de 1931 y 1976, para después comparar sus puntos de coincidencia y de discrepancia. A ese objeto, se ha considerado imprescindible describir, en primer lugar, cómo y por qué surgió la iniciativa de emprenderlos, principal rasgo diferenciador. A continuación, se expondrá de forma global el programa reformista patrocinado por Azaña y por Gutiérrez Mellado, y se destacarán sus principales rasgos. Y por último, se enjuiciarán los resultados concretos obtenidos en cada uno de los casos, así como sus consecuencias sobre el futuro de esta institución estatal.

Aunque la reforma de Azaña se haya estudiado con detenimiento y amplitud —tanto en su época, como recientemente—, todavía no se ha abordado desde el punto de vista que se

va a utilizar. Prácticamente todos los análisis realizados hasta la muerte de Franco pretendieron denostarla. Recién puesta en vigor, alcanzó gran resonancia el airado alegato de uno de los muchos oficiales que se consideraron perjudicados por la política de personal del ministro¹. Simultáneamente, la llamada prensa militar, cuya subvención ministerial acababa de ser suprimida, la combatió con saña². Y también la censuró, aunque de forma más matizada, el segundo ministro de la Guerra del Gobierno Lerroux: el notario extremeño Diego Hidalgo Durán³.

Así se fue forjando la *leyenda negra*, unánimemente aceptada y asumida por los integrantes del ejército franquista, que calificó los decretos de Azaña de “intento de trituración del Ejército”, eslogan popularizado durante la posguerra, debido en particular a las diatribas de Joaquín Arrarás⁴.

El primer intento revisionista fue obra de un militar del bando nacionalista —el entonces comandante del Ejército del Aire Ramón Salas Larrazábal—, quien admitió la necesidad y bondad del proyecto de Azaña, aunque se mostró muy crítico al enjuiciar los métodos de implantación⁵. Diez años después, el historiador británico Michael Alpert lo estudió de forma monográfica, llegando a conclusiones contrapuestas a las del anterior, aun reconociendo los errores en que incurrió el equipo ministerial⁶. Salas rebatió las tesis de Alpert, cuando realizó una nueva aproximación al tema en tiempo de la Transición⁷. Y casi a la vez, otro coronel analizó la institución militar republicana, sin aportar demasiadas novedades y con planteamientos similares a los de Salas⁸. Últimamente el tema ha vuelto a replantearse por un autor ligado a la corriente historiográfica que pretende justificar la rebelión militar de 1936⁹.

Tal vez pueda causar sorpresa que, pese a haber transcurrido relativamente pocos años, sean mucho más abundantes los estudios sobre la reforma de Gutiérrez Mellado,

¹ Nazario Cebreiros, *Las reformas militares. Estudio crítico*, Santander, Imp. de J. Martínez, 1931.

² Los dos principales diarios militares de la Restauración, *La Correspondencia Militar y Ejército y Armada*, fueron suprimidos por ley de 1 de marzo de 1932, al considerar Azaña que constituían una amenaza para la política militar republicana. El proceso que condujo a su supresión ha sido estudiado por Mariano Aguilar Olivencia, “La opinión pública militar”, *Historia Social de las Fuerzas Armadas españolas*, Madrid, Alhambra, 1986, t. V, pp. 127-195.

³ Diego Hidalgo, *¿Por qué fui lanzado del Ministerio de la Guerra? Diez meses de actuación ministerial*, Madrid, Espasa-Calpe, 1934.

⁴ Joaquín Arrarás Iribarren, *Historia de la Segunda República*, Madrid, Ediciones Españolas, 1940.

⁵ Ramón Salas Larrazábal, *Historia del Ejército Popular de la República*, Madrid, Editora Nacional, 1973, 6 vols. Esta obra ha vuelto a ser editada, en 5 vols., por La Esfera de los Libros en 2006.

⁶ Michael Alpert, *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, Madrid, Siglo XXI, 1982. En 2008, volvió a publicarse por la editorial Comares de Granada.

⁷ Ramón Salas Larrazábal, “Las reformas de Azaña”, *Historia Social de las Fuerzas Armadas españolas*, Madrid, Alhambra, 1986, t. VI, pp. 11-101.

⁸ Mariano Aguilar Olivencia, *El Ejército español durante la Segunda República*, Madrid, Econorte, 1986.

dejando al margen los innumerables análisis periodísticos aparecidos en su momento. Inicialmente, los investigadores se sintieron bastante más atraídos por las indudables connotaciones políticas del intento de reformar la institución militar heredada del franquismo, que por su transcendencia sobre la organización y estructura de las Fuerzas Armadas, y casi inmediatamente, varios libros y artículos abordaron el tema, analizándolo desde el punto de vista jurídico¹⁰, periodístico¹¹ y politológico¹².

Como ocurriera con las reformas de Azaña, una vez serenado el crispado ambiente político que rodeó a las de Gutiérrez Mellado, éstas se convirtieron en objeto de investigación académica y fueron surgiendo estudios que iban desvelando algunos de sus principales rasgos. A semejanza de los antes citados, unos procedían del ámbito del Derecho¹³, otros del de las Ciencias Políticas y Sociales¹⁴, y los más, como no podía ser de otra forma, del de la Historia, y más específicamente de la novedosa corriente del Tiempo Presente, liderada por el profesor Javier Tusell, recientemente fallecido¹⁵.

Sin embargo, siguen pendientes de publicación dos excelentes y documentadas tesis doctorales, cuyo contenido permitiría comprenderlas mejor y ayudarían a aclarar algunos aspectos que aún continúan oscuros: la del profesor Pere Vilanova Trías, *El Ejército y el poder político en la España contemporánea: las Fuerzas Armadas ante la Transición* (Universidad de Barcelona, 1980), y la de Fernando Rodrigo Rodríguez, *El camino hacia la democracia: militares y política en la transición española* (Universidad

⁹ Jesús Ruiz Vidondo, *Las reformas militares de Azaña*, Basauri, Grafite, 2004.

¹⁰ Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, “El Rey y las Fuerzas Armadas”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, 7 (1980), pp. 11-28.

¹¹ Carlos Fernández Santander, *Los militares en la transición política*, Barcelona, Argos Vergara, 1982.

¹² Enrique Gomáriz, “Los militares ante la transición. 1. El franquismo. 2. El postfranquismo”, *Zona Abierta*, 18 y 19 (1979), pp. 17-34 y 71-87, y Marco Pienini, “La política militar de los Gobiernos de la Transición”, *Cuadernos de Ciencias Políticas y Sociología*, 18 (1981), pp. 57-78.

¹³ Roberto L. Blanco Valdés, *La ordenación constitucional de la defensa*, Madrid, Tecnos, 1988, y Javier Fernández López, *El Rey y otros militares: los militares en el cambio de régimen político en España (1969-1982)*, Madrid, Trotta, 1998.

¹⁴ Fernando Rodrigo, “El papel de las Fuerzas armadas españolas durante la transición política”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 43, 2 (1985), pp. 349-369; Joaquim Lleixá, “Autonomía del Ejército y órganos superiores de la defensa en la Transición”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 36 (1986), pp. 163-188; Felipe Agüero, *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza, 1995, y Carlos Barrachina Lisón, *La participación política de los militares en la transición española. Influencias, evoluciones y consecuencias*, Barcelona, Pomares, 2007.

¹⁵ Fernando Mora Rodríguez, “Ejército y transición política. Del franquismo al Ejército constitucional” y Carlos Navajas Zubeldía, “La política de defensa durante la transición y consolidación democráticas (1975-1986)”, ambos en Javier Tusell y otros (eds.), *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*, Madrid, UNED-UAM, 1996, pp. 127-140 y 177-194; Fernando Puell de la Villa, *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997, e *Historia del Ejército en España*, Madrid, Alianza, 2000; Roberto Fajardo Terribas, *El Ejército en la transición a la democracia (1975-1982)*, Almería, Servicio de Publicaciones de la Universidad, 2004, y

Complutense de Madrid, 1989). Otro tanto podría decirse de las memorias que varios protagonistas militares del período han llegado a redactar y que, por diversas causas, han preferido no mandar a la imprenta¹⁶.

1. ENTORNO Y ANTECEDENTES

Antes de que finalizara el mes de abril de 1931, es decir, recién proclamada la Segunda República, el ministro de la Guerra del Gobierno provisional ya se había ocupado de enviar a la *Gaceta de Madrid* varios de los decretos con los que pretendía reformar en profundidad la estructura del Ejército de Tierra.

En 1976, las cosas se tomaron con más calma. Transcurrieron más de tres meses desde que Suárez integró en el Gobierno al teniente general Gutiérrez Mellado, en los primeros días del otoño, hasta que se publicaron en el *Boletín Oficial del Estado* los dos primeros decretos reformistas, tímida medida que se limitaba a asimilar las competencias de los jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra y del Aire a las asignadas al de la Armada desde 1970¹⁷.

Lo anterior ilustra con claridad el diferente ritmo con que Azaña y Gutiérrez Mellado abordaron sus respectivos proyectos de reforma. Y, como antes se apuntaba, tal vez prudencia y precipitación sean los rasgos que permitan diferenciarlos con mayor nitidez. Por otra parte, tanto la extrema temeridad del primero como el exceso de precauciones del segundo incidieron en el conflictivo ambiente inducido por ambos procesos.

La situación de partida era similar. Los ejércitos heredados de las dictaduras de Primo de Rivera y de Franco compartían muchos de sus problemas y carencias: anquilosamiento, protagonismo político, falta de operatividad, inflación de mandos, material inadecuado, insuficiencias logísticas, etc.

Raquel Barrios, *El proceso de transición democrática de las Fuerzas Armadas españolas*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2008.

¹⁶ El autor tiene constancia de que ocurre así con las escritas por el general de ejército Miguel Íñiguez del Moral, que trabajó muy estrechamente con Gutiérrez Mellado y desempeñó el puesto de jefe del Estado Mayor del Ejército, y con las del teniente general Andrés Cassinello Pérez, director de los servicios de inteligencia de la Presidencia del Gobierno durante los dos primeros años del Gobierno de Adolfo Suárez.

¹⁷ Ley n.º 9/1970, Orgánica de la Armada, 4 de julio de 1970; decreto n.º 2.888/1970, por el que se establecen las misiones y facultades del Almirante Jefe del Estado Mayor de la Armada, 12 de septiembre de 1970, y reales decretos n.º 3.026/1976, por el que se regulan las atribuciones, funciones y responsabilidades del Jefe del Estado Mayor del Ejército, 23 de diciembre de 1976, y n.º 9/1977, por el que se regulan las atribuciones, funciones y responsabilidades del Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire, 8 de febrero de 1977, *Boletín Oficial del Estado* (en notas sucesivas BOE), n.ºs 172 y 244 de 1970, y n.ºs 9 y 34 de 1977.

Resulta significativo leer lo que Santiago Carrillo opinaba sobre el ejército de 1930, cuando se le pidió prologar las memorias inéditas de un conocido general del Ejército Popular de la República, procedente del Cuerpo de Artillería. Muchos opinarán que podría haber suscrito las mismas palabras para referirse a las Fuerzas Armadas de 1975, si hubiera tenido ocasión de expresarse con total sinceridad:

[Aquel] ejército era generalmente un ejército de casta, mimado por las clases dirigentes, impermeable a las ideologías nuevas, que incluso en las sociedades civiles tenía una situación de privilegio y podía actuar en los períodos de crisis como poderoso grupo de presión¹⁸.

Sin embargo, la mayoría de los militares profesionales de 1931, al igual que ocurriría en 1976, no se sentían muy conformes con el papel que desempeñaban, ni con la precariedad de recursos disponibles. Todos, salvo la minoría más vinculada con la oligarquía gobernante en cada momento, deseaban que se solventase tan lamentable situación y, en ambas coyunturas, se congratularon cuando el titular de la cartera anunció que se proponía acometer reformas.

En los dos casos, también, se trataba de adecuar la organización militar al marco institucional vigente en el mundo occidental. En tiempo de Azaña, al esquema organizativo francés de la primera posguerra europea y al modelo de relación entre la sociedad y las fuerzas armadas, secuela del asunto Dreyfus, que se había impuesto en el vecino país. En el de Gutiérrez Mellado, a los estándares habituales en la OTAN.

Azaña se autoconsideraba el político más ducho en temas castrenses que existía en España y, probablemente, su altanería estaba justificada. Ningún político republicano le aventajaba en interés y dedicación hacia la materia, y las conferencias que había pronunciado en el Ateneo de Madrid consolidaron su reputación de experto¹⁹.

Desde mucho tiempo antes de morir Franco, marinos y aviadores habían logrado adecuar la estructura y procedimientos de sus respectivos ejércitos a los del entorno OTAN, organización con la que mantenían relaciones frecuentes, aunque no formalizadas, desde mediados de los sesenta. El Ejército de Tierra vivía bastante más al margen de las maniobras y ejercicios organizados por la Alianza atlántica, pero llevaba veinte años en estrecho contacto con el ejército estadounidense, en cuyas escuelas se había formado casi la tercera parte de sus cuadros de mando —exactamente 9.890

¹⁸ Antonio Cerdón, *Trayectoria. Memorias de un militar republicano*, Barcelona, Grijalbo, 1977, p. 18.

¹⁹ Manuel Azaña, *Estudios de política francesa contemporánea: la política militar*, Madrid, Saturnino Calleja, 1918.

oficiales y suboficiales entre 1953 y 1975²⁰— y con el que colaboraban activamente las unidades más punteras y operativas: la Brigada Paracaidista, las Unidades de Operaciones Especiales, el Grupo de Lanzacohetes Antiaéreos y el Mixto de Misiles Superficie-Aire (SAM), y las Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra (FAMET).

Sin embargo, la iniciativa reformista no surgió del ámbito de la Armada o del Ejército del Aire, sino que su principal impulsor fue un general autodidacta —Manuel Díez-Alegría Gutiérrez—, que logró convencer al todopoderoso vicepresidente del Gobierno, el almirante Luis Carrero Blanco, de la falta de eficacia de las Fuerzas Armadas y de la necesidad de modificar su estructura y procedimientos de actuación²¹.

Esta característica es el meollo de la cuestión, el núcleo distintivo de ambos procesos reformistas. Es decir, el republicano vino impuesto desde fuera de la institución, patrocinado y promovido con planteamientos intelectuales civilistas, escaso conocimiento de las aspiraciones profesionales, y nulo respeto por la tradición. El de la Transición se gestó en los despachos del ejército franquista, fue fruto de mentalidades militares ilustradas, quiso resolver problemas denunciados y asumidos por la oficialidad, y pretendió conservar la cultura militar tradicional.

¿Por qué, entonces, los cuadros de mando respondieron de forma muy similar en ambos casos? ¿Por qué muchos viejos militares continúan todavía hoy motejando a Gutiérrez Mellado de émulo de Azaña? Tres factores coyunturales podrían ayudar a explicar esa reacción: inestabilidad, nostalgia y manipulación.

Los dos cambios constitucionales acaecidos en España durante el siglo XX tuvieron lugar en un ambiente bastante inestable, obligada secuela de las crisis económicas de 1929 y de 1974. La parte más conservadora de la sociedad, muy afectada por la crisis, se sintió insegura por temor a la pérdida de prebendas. La progresista no se conformó con el ritmo que los gestores del cambio pretendieron imprimir. Consciente o inconscientemente, una y otra colaboraron a desestabilizar los dos procesos, protagonizando actos más o menos violentos.

En ambas coyunturas, el militar profesional se sentía responsable del mantenimiento del orden, valor que, desde muy joven, se le había dicho que era su misión defender. En

²⁰ Barrachina, *Op. cit.*, p. 126 (tabla 12).

²¹ Cónfer Fernando Puell de la Villa, “La creación del Ministerio de Defensa (1968-1977)”, Isidro Sepúlveda y Sonia Alda (eds.), *Congreso de Historia de la Defensa. Fuerzas Armadas y políticas de Defensa: transición y modernización*, Madrid, IUGM, 2007, v. I, pp. 297-303, y “De los tres ministerios militares al Ministerio de Defensa”, Isidro Sepúlveda y Ramón Bacas (eds.), *II Congreso Internacional de Historia de la Defensa. El Ministerio de Defensa: creación, desarrollo y consolidación*, Madrid, IUGM-UNED, 2008, pp. 69 y 70.

los albores del régimen republicano, masas descontroladas vulneraron la seguridad ciudadana, y muchos oficiales, azuzados por la oligarquía de la Restauración, lo pusieron enseguida en cuarentena. Tras la muerte de Franco, aparte de desmanes de incontrolados por parte de grupos extremistas vinculados a la izquierda y a la derecha, dos activas bandas terroristas, con certera intuición, colaboraron eficazmente a sacar de sus casillas a los militares.

Precisamente por tener muy asumido el papel de valedor del orden institucional, el militar profesional tendía a desconfiar del futuro y a idealizar el pretérito. Si a esa tendencia —llamémosla congénita— se añadía la apreciación de que la situación de partida era más ventajosa para sus intereses personales y familiares, para la corporación castrense y para su particular concepto de patria, la nostalgia le impidió recordar objetivamente el pasado y distorsionó su visión del proceso reformista.

A este respecto, conviene matizar algo más el paralelismo entre los dos procesos que se están comparando. En el republicano, la nostalgia estuvo más justificada. Los militares perdieron estatus social y expectativas de carrera, sin que la reforma incrementara su poder adquisitivo. El ejército perdió poder e influencia, sin ganar en operatividad o eficacia. El país sufrió el impacto de la gravísima crisis económica de 1929 y la conflictividad social llegó a extremos muy preocupantes, situación que fueron incapaces de resolver los bienintencionados gobernantes.

El panorama era muy distinto en tiempos de la Transición. El estatus del militar profesional —exceptuados tal vez los generales— era deplorable: su salario era inferior al de los funcionarios de su categoría, carecía de seguridad social y la sociedad le minusvaloraba, cuando no detestaba. Gutiérrez Mellado mejoró algo los sueldos y muy trabajosamente logró poner en marcha el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), creado al mismo tiempo que la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) unos meses antes de morir Franco. Sin embargo, no logró que los profesionales de las Fuerzas Armadas asumiesen la escala de valores mayoritariamente aceptada por la sociedad española, ni que ésta llegase a valorar su papel, peculiaridades y cometidos.

En general, la operatividad de las unidades era precaria, como se demostró en 1975, durante el contencioso con Marruecos acerca del Sahara, cuando el Alto Estado Mayor desaconsejó la intervención armada, porque conduciría inevitablemente a la derrota. Las reformas de la Transición no resolvieron el problema, pero sí se realizó un notable

esfuerzo de racionalización que haría posible el espectacular cambio que, en todos los sentidos, se experimentaría poco después.

Por último, pese a las secuelas de la crisis petrolífera de 1974, el impacto del terrorismo, la impaciencia de los partidarios de la ruptura total con la herencia del franquismo y la agitación sindicalista, Suárez fue capaz de generar credibilidad entre la población, consensuar posturas contrapuestas y dirigir el cambio con gran éxito. El país respaldó la senda trazada con unanimidad, desoyendo augurios pesimistas de minorías recalcitrantes.

Los militares han demostrado ser fácilmente manipulables. Lo fueron en tiempo de la República y lo volvieron a ser durante la Transición, problema al que los sociólogos han prestado poca atención y del que convendría conocer las causas. Podría apuntarse que el origen sea la pedagogía imperante en las academias, que no favorece debates ni posturas críticas, unida a una escala de valores —sinceridad, lealtad, fidelidad—, que les hace muy vulnerables a engaños y dobleces interesadas.

Los instrumentos utilizados en ambas ocasiones fueron los medios de comunicación que consideraban cercanos a sus planteamientos. En 1931 y 1932, la prensa militar, que luchaba por su supervivencia. Desde 1977 a 1981, la prensa ultraderechista —representada por los diarios *El Alcázar*, *El Imparcial* y *El Heraldo Español* y el semanario *Fuerza Nueva*—, vinculada a la oligarquía franquista y beligerante contra la democracia.

La primera logró desacreditar la reforma de Azaña y sus nocivas consignas, retroalimentadas tras su desaparición por un cúmulo de lamentables incidentes, crearon el clima de opinión necesario para que la mitad de la oficialidad apoyara el golpe de estado de 1936.

La segunda utilizó las mismas armas y dio la sensación de pretender el mismo objetivo. Las descalificaciones más groseras se centraron en la reforma de Gutiérrez Mellado, de la que corresponsabilizaron a Suárez y al monarca. Conscientes o inconscientes compañeros de viaje de las bandas terroristas, los citados medios estuvieron a punto de malograr el pacífico proceso de transición a la democracia, y sobre sus espaldas recae buena parte de culpa del denigrante espectáculo del 23 de febrero de 1981.

2. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS REFORMISTAS

Si el entorno político y social en el que se gestaron las reformas, como se ha visto en el punto anterior, tuvo caracteres dispares, el objeto a remodelar presentaba tantos rasgos comunes, que el propósito y fines de la reforma tuvieron evidentes paralelismos.

Azaña y Gutiérrez Mellado prestaron especial atención y dedicación a introducir cambios en la gestión de los recursos humanos de la institución, cambios que constituyeron el principal objetivo de sus respectivos programas. En segundo lugar, ambos ministros pretendieron despojar al ejército de competencias ajenas a la función militar propiamente dicha.

En el haber de Azaña quedará para siempre la instauración de la figura del suboficial, que dignificó el papel de este imprescindible auxiliar del mando militar. En el de Gutiérrez Mellado, la redacción del código de conducta de la colectividad castrense —las *Reales Ordenanzas* de Juan Carlos I—, monumental obra, que logró integrar tradición y modernidad.

En el debe, el primero no contempló la supresión del soldado de cuota, injusto privilegio de las clases acomodadas para eludir la prestación efectiva del servicio militar, y el segundo no acometió la reforma de la enseñanza militar, lo que permitió formar casi otra generación completa de oficiales educados con pedagogía y criterios antidemocráticos.

Azaña llegó al Palacio de Buenavista sin un programa concreto de actuación. Si tenía planeado algún tipo de proyecto, ninguna mención hizo del asunto en sus diarios; si llegó a ponerlo por escrito, debió de ser destruido durante la Guerra Civil. La realidad es que no se conserva documento alguno que permita conocer el método y plan de la reforma.

Tampoco existen antecedentes de las diversas normas que fueron apareciendo en el diario oficial. Casi todas ellas se dictaron por decreto, y al parecer no se debatieron en Consejo de Ministros —no hay la menor referencia al tema en las actas de sus reuniones—, ni las Cortes Constituyentes demostraron interés por la cuestión.

El desinterés de los diputados afectó la vanidad del ministro y, al presentar la ley de creación del Cuerpo de Suboficiales —también tramitada sin debate—, dejó constancia del disgusto que tal actitud le había producido:

Me hubiera gustado mucho que hace dos meses, cuando vinieron a la aprobación de las Cortes los decretos del Ministerio de la Guerra, que han reformado y transformado el Ejército español, se hubiese promovido aquí un debate o hubiera habido la oportunidad de promoverlo, para que el Ministro de la Guerra explicara, por lo menos en líneas generales, el contenido y la

orientación de su obra. Realmente, la unanimidad con que el Parlamento se pronunció a favor de las reformas de Guerra, me contrarió un poco, porque me impidió explicarlas²².

Azaña aprovechó aquel discurso para exponer los objetivos de la reforma. Según afirmó, ocupó el escaño sin intención de intervenir en el debate, por lo que no había preparado ni pensado lo que dijo.

En un larguísimo y poco estructurado discurso —once páginas del *Diario de Sesiones*— pasó revista a los decretos que habían ido entrando en vigor durante los siete meses anteriores, pero es difícil advertir un hilo conductor, un plan metódico en sus palabras, una vez despojadas de recursos retóricos y descalificaciones del pasado.

El ministro concluyó su intervención diciendo que sólo había pretendido “dotar a la República de las bases generales de una política militar”. Y, para lograrlo, consideró preciso comenzar por “destruir todo lo que estorbaba y suprimir todas las formaciones parasitarias creadas en el organismo militar que pesaban sobre la Nación”.

Para librarse de estorbos y cargas, se había apresurado a suprimir el cargo de capitán general —“representantes directos y personales de la corona”²³—, disolver el Consejo Supremo de Guerra y Marina —“Tribunal de excepción, parejo del Tribunal Supremo”²⁴—, y eliminar excedentes de plantilla: “masa de oficiales con los que nadie sabía qué hacer, y la consecuencia era que el Gobierno creaba servicios, creaba destinos, o mantenía unidades”²⁵.

No se pretende aquí realizar un estudio pormenorizado de la reforma de Azaña, sino señalar los rasgos que sirvan de término de comparación con la de Gutiérrez Mellado. Simplificando mucho la cuestión, Azaña se preocupó más de destruir lo existente que de sentar las bases de un nuevo modelo de ejército. En frase de Salas Larrazábal, “su sistema fue un antisistema”²⁶, como reconoció el ministro en el primer decreto que firmó:

En tanto que las Cortes no estatuyan sobre el régimen definitivo del Ejército —dirá en la Exposición de Motivos del decreto sobre retiros de la oficialidad—, incumbe al Gobierno provisional adoptar ciertas disposiciones de conocida urgencia y utilidad que supriman

²² *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* (en notas sucesivas DSCC), 2 de diciembre de 1931, p. 88.

²³ Decreto por el que se suprimen las Regiones Militares, los distritos insulares y el cargo de capitán general, 16 de junio de 1931, *Colección Legislativa del Ejército* (en notas sucesivas CLE), núm. 339.

²⁴ Decreto por el que se disuelve el Consejo Supremo de Guerra y Marina y se limita la jurisdicción castrense, 11 de mayo de 1931, CLE, núm. 223.

²⁵ Decreto por el que se concede el pase a la situación de reserva con el mismo sueldo, 25 de abril de 1931, CLE núm. 195.

²⁶ “Las reformas de Azaña”, *op. cit.*, p. 48.

organismos, servicios y personal innecesarios, reduzcan los gastos del presupuesto y, sin perjudicar la obra de las Cortes, la faciliten²⁷.

Suprimir y reducir fue su obsesión. En su opinión, absolutamente toda la legislación anterior había sido nefasta y era preciso abolirla antes de comenzar a construir, lo que, en realidad, nunca llegó a realizar.

Con todo, sus reformas constituyeron la más eficaz labor de racionalización de la estructura militar que se había acometido desde hacía cien años. El país las recibió con indudable complacencia, aunque con franco desinterés. En medios militares, el entusiasmo fue escaso, pero las medidas se acogieron resignada y pacientemente, conscientes los oficiales de su necesidad.

La reducción de personal y la supresión de organismos superfluos era imprescindible. Lo que no estaba justificado era el prejuicio de contemplar el ejército como enemigo nato del régimen republicano, y era dañino para el propio régimen inferir gratuitas humillaciones a la oficialidad profesional. El propio Azaña abusó de términos hirientes y mordaces, que dieron pie a frases y actos de franco desprecio y descalificación por parte de algunos miembros de la coalición gubernamental.

A modo de resumen, Azaña se propuso conseguir los siguientes objetivos: erradicar la tutela del ejército sobre la vida política, despojar de cometidos extracastrenses a la institución, acabar con la arbitrariedad ministerial, disminuir las plantillas para adecuarlas a las posibilidades reales del presupuesto nacional, republicanizar las filas, y racionalizar la capacidad operativa.

Al intentar esquematizar la reforma de Gutiérrez Mellado, como se ha hecho con la de Azaña, se advierte que se llega a resultados muy parecidos: apartar a las Fuerzas Armadas de la política partidista, eliminar competencias impropias de la jurisdicción castrense, unificar la disparidad de departamentos ministeriales, reducir y rejuvenecer las plantillas, adecuar la ética militar a los valores democráticos, y definir la política de defensa y la política militar con criterios austeros y realistas.

De este resumen se desprende que el objetivo del programa fue, como en el caso republicano, un intento de adecuar la política de personal a los nuevos tiempos, en temas como despolitización del cuerpo de oficiales, limitación de sus competencias, reducción de su número y concienciación de estar obligados a defender la Constitución vigente.

²⁷ Decreto por el que se concede el pase a la situación de reserva con el mismo sueldo, 25 de abril de 1931, CLE núm. 195.

Sin embargo, en contraposición con el anterior, el programa de Gutiérrez Mellado se caracterizó por la delicadeza en el tratamiento de la citada política de personal. Además, en paralelo a las medidas correctoras, se fueron sentando las bases de una política de defensa y una política militar que permitieron la paulatina modernización del ejército, aspecto muy descuidado por su antecesor.

No sirve como excusa que Azaña no tuviera tiempo para hacer más de lo que hizo —estuvo menos de dieciocho meses al frente del Ministerio—, porque Gutiérrez Mellado ocupó la cartera de Defensa durante el mismo tiempo, cartera creada sólo nueve meses después de ser nombrado vicepresidente. Probablemente esto se debió en parte al trepidante ritmo de trabajo impuesto por Gutiérrez Mellado a su equipo, que nada tuvo que ver con el que la simple lectura de los diarios de Azaña permite pensar que se desarrolló en el Ministerio de la Guerra a principios de los años treinta del siglo XX²⁸.

Otro importante rasgo distintivo, fundamental para cuantos futuros investigadores hayan de analizar la reforma militar de la Transición, es la abundancia de fuentes documentales disponibles²⁹. En ellas se advierte, con claridad meridiana, que Gutiérrez Mellado no trabajó aislado, ni impuso nunca su criterio personal. Contó con la colaboración de numerosos oficiales —eso sí, sólo militares profesionales—, destinados en el Ministerio de Defensa, en el Alto Estado Mayor y en los Estado Mayores de Tierra, Mar y Aire.

La prensa ultraderechista acusó a Gutiérrez Mellado de ser, como Azaña, un visionario encerrado en su despacho, empeñado en imponer sus particulares y equivocados puntos de vista a un ejército que rechazaba estos planteamientos. La documentación que ha sido posible consultar desmiente por completo dicho infundio³⁰.

Por lo general, la iniciativa solía partir de él: unas cuantas ideas en un folio. Después, el primer borrador de cada norma lo elaboraban los miembros de su Gabinete, quien lo sometía a su aprobación. A continuación, el documento pasaba a debate de los Estados Mayores. Por último, el Consejo del Ministerio, constituido por una treintena de altos cargos, elevaba el texto definitivo a las Cortes o al Consejo de Ministros.

3. RESULTADOS Y CONSECUENCIAS

²⁸ Cónfer Puell, *Gutiérrez Mellado, op. cit.*, pp. 203 y 204.

²⁹ *Ibíd.*, pp. 27 y 28.

³⁰ Por el momento, el copioso y jugoso fondo documental de la extinta Vicepresidencia Primera del Gobierno para Asuntos de la Defensa, de la que fue titular el general Gutiérrez Mellado desde 1976 a

Podría plantearse la hipótesis de que deba achacarse la efímera vida que tuvieron ambos procesos reformistas al método de trabajo utilizado en cada ocasión. Esta hipótesis se basa en que, de la normativa refrendada por Azaña, sólo trascendió la dignificación del empleo de suboficial, y de la de Gutiérrez Mellado, las *Reales Ordenanzas*. Iniciativas ambas caracterizadas por la participación en ellas del Poder Legislativo; o lo que es lo mismo, que en su tramitación se superó el estrecho marco personalista que singularizó la primera y el acentuadamente corporativista de la segunda.

La reforma de Azaña, como ya se ha apuntado, fue sometida a revisión tan pronto como la coalición de derechas ganó las elecciones legislativas de 1933. Durante el “Bienio Negro”, denominación dada por el Frente Popular a ese período, los ministros Diego Hidalgo y José María Gil Robles modificaron buena parte de lo decretado por su antecesor y dieron forma definitiva al ejército de la Guerra Civil. Durante ésta, Franco se apresuró a derogar los que continuaba vigente de aquel proyecto.

De los órganos suprimidos o segregados por Azaña del presupuesto de Guerra raro fue el que no reapareció o se reintegró a su dependencia de origen. De los de nueva creación, pocos superaron el paso del tiempo.

La erróneamente llamada “ley de retiros” —la más elogiada de sus reformas y de la que se sentía más satisfecho— fue la única que, por su carácter irrevocable y a todas luces necesario, no sufrió retoques. Es conveniente aclarar, sin embargo, que sus controvertidos efectos tuvieron más de mito que de realidad.

Azaña se preció de haber reducido a un tercio la abultadísima cifra de generales, jefes y oficiales que figuraban en las escalillas de 1931; concretamente afirmó ante el Parlamento que los 22.000 que encontró al tomar posesión del Ministerio se habían reducido a 8.000, cifra que no se correspondía con la realidad.

En el *Anuario Militar* de 1931, figuraban exactamente 22.321 profesionales de las diferentes armas, cuerpos, servicios y fuerzas de orden público. De ellos, sólo estaban en activo 20.776 —190 generales y 20.576 jefes y oficiales—; los otros 1.545 eran generales retirados, que la normativa vigente no eliminaba de la escalilla, y oficiales acogidos a situación equivalente al retiro, prevista por las leyes de La Cierva de 1918.

En el de 1932, el número de los registrados fue 12.448. Es decir, el total de los que se acogieron al retiro de Azaña fue exactamente de 8.328 individuos. Número similar a los

1981, se custodia celosamente en el Gabinete Técnico del Ministro de Defensa, pero pronto será trasferido al Archivo Histórico de la Defensa, donde quedará disponible para los investigadores.

8.318 censados por Salas Larrazábal, y algo superior a los 8.020 que ofrece Alpert, —tal vez por haber contabilizado a los que se retiraron entre enero y abril de 1931—, pero en nada parecido a los aireados por el ministro —14.000, 12.000, 11.000 y 10.000—, en diversas intervenciones públicas.

A partir de 1934, la inflación de cuadros volvió a crecer hasta llegarse a la cifra de 15.445 generales, jefes y oficiales el 1 de enero de 1936. Si Azaña logró la notable proeza de reducir en un 40 por ciento las plantillas, sus sucesores no supieron evitar la malsana tendencia anterior y, al final del período republicano, las escalillas se habían incrementado un 25 por ciento.

La republicanización de los militares tampoco llegó a buen fin. La mayoría valoraba más el nuevo régimen el día que se instauró que tres años después. Los muchos que respaldaron la llegada de la República y apoyaron los decretos se consideraron defraudados, por considerar que no había mejorado significativamente la situación del ejército. Los reaccionarios se sintieron perseguidos y vejados. Los profesionales puros tampoco entendieron las razones del sacrificio exigido, al no redundar en algo positivo.

No obstante, el principal fracaso de la reforma fue que no apartó al ejército de las tareas que le eran impropias. Nunca, ni antes ni después de la República, fue tan frecuente el empleo de unidades militares como instrumento represor. La convulsa situación del país desnaturalizó el planteamiento inicial de Azaña de independizar la fuerza armada de la de orden público:

Si se quiere hacer del Ejército —afirmó ante las Cortes Constituyentes— una prolongación de la Guardia civil para intervenir en los conflictos de orden público, cuando las parejas de los puestos no puedan más, para eso más vale que no tengamos ninguna clase de Ejército. Que realice esa misión la policía, la Guardia civil o alguna institución de carácter interior. El Ejército no es para eso³¹.

Poco tiempo después, la ley de Orden Público autorizó a las autoridades locales —gobernadores civiles y alcaldes— a requerir el apoyo del ejército, y reglamentó los requisitos para que los jefes de unidad pasaran a depender de ellos³².

La sociedad se habituó a la presencia de tropas en campos y ciudades, y las llamadas gentes de orden se acostumbraron a contemplar a los militares como valedores de la normalidad política e institucional. Pronto les vieron también como posibles sustitutos de las autoridades y al ejército como único defensor de sus bienes y estilo de vida.

³¹ DSCC, 2 de diciembre de 1931, pág. 90.

³² Ley de Orden Público, 28 de julio de 1933, *Gaceta de Madrid*, núm. 211.

Para las clases acomodadas el ejército llegó a simbolizar esperanza de supervivencia; para las más desvalidas, el único obstáculo que se oponía a su promoción social y económica. En suma, la institución militar se convirtió en instrumento político.

Los Gobiernos de la Transición heredaron unas Fuerzas Armadas que continuaban siendo la principal herramienta del franquismo para asegurar su pervivencia. Como durante la República, para unos significaban salvaguarda y para otros, impedimento.

El factor determinante que distinguía ambas coyunturas era el recuerdo traumático de la tragedia de la Guerra Civil, que pesaba en las conciencias de todos los protagonistas de la Transición. Los militares, el conjunto de la sociedad, más continuistas, aperturistas, reformistas, rupturistas, y demás fauna política del momento, coincidían en que “nunca más” deberían darse las condiciones que permitieron llegar a aquel drama.

Su recuerdo presidió las reformas militares de la Transición, condicionó el trato exquisito que los políticos concedieron a la institución castrense y les llevó a aceptar — más o menos complacientemente— los planteamientos corporativistas de Gutiérrez Mellado.

El vicepresidente militar, apartándose en este punto del sentir de la mayoría de sus compañeros de armas, tuvo el sentido común de tomar conciencia de que el ejército no era sino la suma de los hombres que lo constituían. Por ello, se esforzó por conseguir que los militares respaldaran el proceso democrático.

Como medida de urgencia, decretó la total incompatibilidad de la función militar con la dedicación a la política o con el desempeño de cualquier tipo de cargo público, exigiendo que sus titulares optaran entre continuar desempeñándolo o solicitar la situación de retiro. Sorprendentemente, su iniciativa fue más controvertida y contestada por aperturistas y reformistas que por los vinculados con el franquismo:

Le he hecho constar a Manuel Gutiérrez Mellado —escribió en su diario el teniente coronel jurídico y ministro de la Presidencia del Gobierno Suárez, Alfonso Osorio— que me parece excesivamente radical el contenido de esta disposición y que su obsesión por la neutralización del Ejército le está llevando a posiciones extremistas, pues obligar a los militares con vocación política a renunciar a su carrera no está justificado; que otra cosa sería si estableciese que los militares que ejerzan una actividad política quedasen en la situación de supernumerario³³.

Resuelto este tema, orientó su actuación a eliminar los agravios comparativos que producía el vigente sistema de ascensos en las escalillas. La disparidad entre las

³³ Alfonso Osorio, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 272.

plantillas de las diversas armas provocaba que oficiales de la misma promoción académica permanecieran más o menos tiempo en cada empleo. Se daba el caso de tenientes de Ingenieros ascendidos a comandantes, al tiempo que los de Infantería no habían llegado a capitanes.

Simultáneamente, batalló con el Ministerio de Hacienda para equiparar los sueldos militares con los de los funcionarios civiles de la misma categoría administrativa. Por ejemplo, en 1977, y sólo en lo referente a conceptos retributivos básicos —sueldo y nivel—, los coroneles cobraban 75.000 pesetas brutas mensuales, y los jefes de servicio en los ministerios civiles 90.000; los capitanes 60.000 y los jefes de sección 70.000. En la carrera militar, debido a la temprana edad de retiro, el número máximo de trienios que podían devengarse se estimaba en 13, cifra que podía llegar a 16 en la civil.

También se empeñó en agilizar la implantación del ISFAS, creado por el Gobierno Arias el 9 de octubre de 1975 —días antes de la muerte de Franco—, que los médicos militares consideraban lesivo para la supervivencia del Cuerpo de Sanidad. Téngase en cuenta que las prestaciones de la organización sanitaria castrense se limitaban a las ciudades donde existiera guarnición, pero dejaba desamparados a los retirados con residencia en otros lugares, a sus viudas y huérfanos, y a casi 50.000 guardias civiles desperdigados por el territorio nacional³⁴.

Por otra parte, la precaria red de hospitales militares —anticuada, mal dotada y deficitaria— prestaba servicios de menor calidad que las modernas residencias sanitarias de la Seguridad Social. Fue muy ilustrativo que el jefe del Estado acudiera a un hospital militar, cuando sufrió un accidente de caza en 1961, pero sus médicos decidieran hospitalizarle en centros civiles en sus dos últimas enfermedades.

Alfonso Armada, que escribió sus memorias mientras cumplía condena por el golpe de estado del 23-F, enjuició así el programa de reformas del vicepresidente: “El planteamiento era acertado, pero tuvo una contrapartida: la animadversión de casi todos los componentes de las Fuerzas Armadas”. Sin embargo, no aportó ningún dato objetivo que sustentase su afirmación³⁵.

Es difícil llegar a entender la actitud y comportamiento de los militares con Gutiérrez Mellado. Como antes se decía, la inquietud por lo que podía depararles el futuro, la nostalgia del franquismo y la interesada manipulación de la ultraderecha fueron los

³⁴ Fernando Puell de la Villa, *Historia de la Protección Social Militar (1265-1978): de la Ley de Partidas al ISFAS*, Madrid, ISFAS, 2008, pp. 225-242.

³⁵ Alfonso Armada, *Al servicio de la Corona*, Barcelona, Planeta, 1983, p. 152.

únicos factores que pueden ayudar a comprender aquella absurda reacción hacia un proyecto reformista que benefició a la nación, a las Fuerzas Armadas y, muy en particular, a los militares profesionales.

Tales visos llegó a adquirir su actitud que, en 1979, Suárez decidió cesar en el Ministerio de Defensa a Gutiérrez Mellado y sustituirle por Agustín Rodríguez Sahagún. Éste y su sucesor, Alberto Oliart, nombrado por Leopoldo Calvo-Sotelo en 1981, continuaron la senda trazada, limitándose a retocar los aspectos más corporativistas de la estructura del Ministerio de Defensa diseñada en 1977.

Después, durante el primer gobierno socialista, Narcis Serra dio el vuelco definitivo a la cuestión militar. Sus reformas institucionales, mucho más drásticas que las de Azaña o que las de Gutiérrez Mellado, marcaron el camino que, continuado por García Vargas, Suárez Pertierra y Eduardo Serra, ha conducido al actual modelo de Fuerzas Armadas.